



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 06.05.1997
COM(97) 197 def.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Aanzet tot een actieve benadering van de steden in de Europese Unie

INHOUD

INLEIDING	3
1. PROBLEMEN WAARMEE STEDEN IN EUROPA WORDEN GECONFRONTEERD.....	4
1.1. Steden in een veranderende context	4
1.2. Steden, werkloosheid en sociale uitsluiting	5
1.3. Gebrek aan evenwicht Europese stedelijke structuur.....	6
1.4. Stedelijk milieu	6
1.5. Versnippering van bevoegdheden en integratie van de stedelijke samenleving.....	7
2. DE HUIDIGE MAATREGELEN OP EU-NIVEAU MET BETREKKING TOT STADSONTWIKKELING	9
2.1. Concurrentievermogen en werkgelegenheid bevorderen	9
2.2. Beleid ten behoeve van economische en sociale cohesie.....	10
2.3. Vervoer en Trans-Europese netwerken	12
2.4. Duurzame ontwikkeling en de kwaliteit van het bestaan in de steden bevorderen.....	14
3. WEGWIJZERS NAAR DE TOEKOMST.....	15
3.1. De behoefte aan een stedelijk perspectief in het beleid van de Europese Unie	16
3.2. Diensten van openbaar belang en stadsontwikkeling.....	17
3.3. Bijdrage van de Structuurfondsen	18
3.4. Verruiming van kennis en bevordering van de uitwisseling van ervaring tussen steden.....	19
4. VERVOLG OP DE MEDEDELING	20

BIJLAGEN

Bijlage I	Stedelijke probleemgebieden : kenmerken van de betrokken bevolking
Bijlage II	Uitgaven in de EU, van de plaatselijke overheden
Bijlage III	Schatting van het financiële belang van het Europees Fonds voor de regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds voor de steden
Bijlage IV	Agenda van interessante evenementen in de nabije toekomst

INLEIDING

Het grootste deel van de rijkdom in Europa wordt nog altijd gecreëerd in grote en kleine steden, die bovendien het middelpunt van de sociale en culturele ontwikkeling vormen. De keerzijde van de medaille is dat de problemen als gevolg van snelle economische aanpassingen, werkloosheid, de kwaliteit van het milieu en verkeersopstoppingen, maar ook armoede, slechte huisvesting, misdaad en gebruik van verdovende middelen toenemen.

Een groot aantal problemen waarmee Europese steden hebben te kampen, wordt al aangepakt met behulp van beleidsinspanningen in Europa, maar dat gebeurt vaak stukje bij beetje, achteraf en met gebrek aan visie. Het is duidelijk dat er behoefte is aan nieuwe inspanningen om de rol van de Europese steden als middelpunt van sociale en culturele integratie, bron van welvaart en duurzame ontwikkeling en basis van democratie te versterken of te herstellen.

Op Europees niveau hebben het Europees Parlement en het Comité van de Regio's een actievere opstelling van de Unie in de ontwikkeling van steden ondersteund en de Lid-Staten en de Europese Commissie hebben tijdens de onlangs gehouden conferentie van de Verenigde Naties inzake duurzame stadsontwikkeling (Habitat II) hun gezamenlijke bezorgdheid over de toekomstige duurzame ontwikkeling van steden geuit.

In de onderhavige mededeling wordt gezocht naar mogelijkheden om de stadsontwikkeling te verbeteren en de doeltreffendheid van de bestaande acties van de Gemeenschap in stedelijke gebieden te vergroten. Het ligt niet in de bedoeling om op Europees niveau een stedelijk beleid te ontwikkelen voor zaken die het best op lokaal of regionaal niveau kunnen worden behandeld. Aangezien de steden in de Europese Unie echter kennelijk op een aantal punten dezelfde problemen hebben, zijn er wellicht ook mogelijkheden op Europees niveau om tot gezamenlijke oplossingen te komen en die te vergemakkelijken. Hiervoor zouden geen extra bevoegdheden op Europees niveau nodig zijn. Er kan veel worden bereikt door een meer gerichte aanpak met bestaande instrumenten op nationaal en communautair niveau en door intensivering van de samenwerking en coördinatie.

Er zijn nog twee andere elementen waarmee bij het bespreken van stedelijke aangelegenheden in Europees verband rekening moet worden gehouden. Ten eerste bieden de problemen met betrekking tot stadsontwikkeling de EU een gelegenheid om meer voor haar burgers te gaan betekenen door te zorgen voor tastbare verbeteringen van hun dagelijks leven. Hiervoor is ook nodig dat het belang van lokale democratie explicieter wordt erkend, als het politieke gezag dat het dichtst bij de burger staat. Ten tweede kunnen steden een cruciale rol vervullen in versteviging van een Europees samenlevingsmodel op basis van gelijke kansen, ongeacht geslacht en etnische herkomst. Bij dit soort zware kwesties kunnen stedelijke overheden weliswaar niet op eigen gezag initiatieven ontplooien, maar ze moeten wel volledig worden betrokken bij het beleid omdat er op dit punt geen doeltreffende oplossingen mogelijk zijn zonder hun actieve deelname.

Deze mededeling bestaat uit vier delen. Het eerste geeft een overzicht van de belangrijkste problemen waarmee alle steden in meerdere of mindere mate worden geconfronteerd. Het tweede inventariseert het bestaande EU-beleid dat direct of indirect van invloed is op steden. Het derde bevat enkele suggesties voor toekomstige maatregelen en de aanpak die in het kader van het stedelijk beleid in Europa zou kunnen worden gevolgd, als uitgangspunt voor discussie. Het vierde deel, ten slotte, bevat een voorstel voor een vervolg op deze mededeling, en wel met name voor de organisatie van een Forum Stadsontwikkeling in 1998.

1. PROBLEMEN WAARMEE STEDEN IN EUROPA WORDEN GECONFRONTEERD

Ongeveer 80% van de bevolking van Europa woont in kleinere of grotere steden, waarmee Europa het meest verstedelijkte continent van de wereld is. Ondanks de rijke verscheidenheid van de stedelijke gebieden in Europa hebben deze toch een aantal kenmerken gemeen, die in dit eerste deel kort zullen worden besproken.

1.1. Steden in een veranderende context

Ongeveer 20% van de Europeanen woont in betrekkelijk grote conglomeraties van meer dan 250.000 inwoners, nog eens 20% in middelgrote steden en 40% in steden met 10-50.000 inwoners. Londen en Parijs zijn de enige agglomeraties in Europa met ongeveer 10 miljoen inwoners.

De demografische gegevens bevestigen dat de verstedelijking van de Europese samenleving voortschrijdt, al ligt het tempo wel lager dan in eerdere decennia.

De bevolkingsgroei van de steden is het gevolg van natuurlijke groei, instroom vanuit plattelandsgebieden of minder welvarende gebieden en migratie, met name uit derde landen. Er komen vanuit de hele wereld veel immigranten naar Europa en mede hierdoor wordt de tendens van afname van de bevolking gecompenseerd. In 1990 kwamen bijvoorbeeld naar schatting 2,1 miljoen mensen van elders de Lid-Statens binnen, terwijl bijna 1 miljoen mensen de EU verlieten. Behalve in Ierland is er in alle Lid-Statens tegenwoordig per saldo sprake van immigratie. De ramingen voor de periode 1987 – 1991 lijken uit te wijzen dat tweederde van de immigranten naar grote industriële agglomeraties en hoofdsteden is getrokken.

In andere steden is de bevolking in de jaren '80 echter teruggelopen. Het wegvallen of verhuizen van traditionele werkgevers en de suburbanisatie zijn de voornaamste redenen van deze afname. Brussel, Londen, Parijs, Rijsel, Porto, Hannover, Turijn, Barcelona en de steden in de Randstad in Nederland zijn voorbeelden van steden waar de bevolking in de centra is afgenomen ten opzichte van de voorsteden. Deze geografische spreiding van huis, werk en vrijetijdsvoorzieningen maakt onder andere dat er meer moet worden gereisd.

Vanuit economisch oogpunt blijven de grotere steden de belangrijkste bron van welvaart en in verhouding tot hun bevolking dragen zij onevenredig veel bij aan het regionale of nationale BBP; hieruit blijkt dat de productiviteit in de steden hoger ligt. De groei van het BBP ging echter vaak niet samen met werkgelegenheidsgroei. Zo noteerden de stedelijke gebieden Brussel, het Roergebied en Londen een jaarlijkse groei van 5% tot 6%, terwijl in dezelfde periode het aantal arbeidsplaatsen in Brussel slechts 0,2% en in het Roergebied 0,1% steeg, terwijl het in Londen zelfs 0,2% daalde. Ook blijkt dat een aantal middelgrote steden, zoals Parma, Rennes, Cambridge, Braga en Volos is blijven groeien op basis van economisch succes.

In de meeste steden nam de werkgelegenheid over het geheel genomen in de periode sinds het midden van de jaren '80 toe door de sterke groei van de dienstensector, waaronder thans 60% tot 80% van alle arbeidsplaatsen in de steden is te rangschikken en die in de meeste gevallen het verlies van werkgelegenheid in de industriële sector heeft gecompenseerd. Ruwweg eenderde deel van de arbeidsplaatsen in de dienstverlening ressorteert onder de niet-marktgebonden sector van dienstverlening; hieronder vallen

overheidsbestuur, onderwijs, gezondheidszorg en sociale voorzieningen, wat bijvoorbeeld het geval is in steden als Brussel, Rome, Helsinki, Stockholm en Kopenhagen. In vele steden wordt de groei van niet-marktgebonden diensten beperkt door bezuinigingen op de overheidsuitgaven. De overige banen in de dienstverlening (tweederde deel) is voornamelijk te vinden in de financiële sector, verzekeringen, vervoer en communicatie, detailhandel en horeca.

De steden die de meeste moeite hebben om zich aan veranderende omstandigheden aan te passen, zijn die welke vroeger afhankelijk waren van grondstoffen-verwerkende industrieën en steden die deel uitmaken van regionale economieën die afhankelijk zijn van een traditionele agrarische sector. Steden in het oostelijk deel van Duitsland hebben specifieke problemen, met name omdat de herstructurering die in andere steden van de EU tientallen jaren duurde, daar in snel tempo wordt doorgevoerd.

Het is duidelijk dat de ontwikkeling van de steden in de toekomst door andere elementen zal worden bepaald dan in het verleden. Dienstverlenende activiteiten, zoals telecommunicatie en vervoer, biotechnologie, high-tech-activiteiten, internationale handel en detailhandel leggen steeds meer gewicht in de schaal en ook de ontwikkeling van de informatiemaatschappij¹ onderwijs en onderzoek worden steeds belangrijker. Daarnaast leggen het milieu en meer in het algemeen de kwaliteit van de leefomstandigheden steeds meer gewicht in de schaal bij de keuze van locaties voor nieuwe activiteiten. Daardoor staan de steden voor de taak zich voortdurend te blijven aanpassen aan snelle veranderingen in verschillende sectoren van de economie en op andere gebieden. Deze nieuwe ontwikkelingsvorm brengt het gevaar met zich mee van verdere tweedeling van de samenleving in de steden en maakt dat arbeidskrachten voortdurend moeten worden bijgeschoold.

1.2. Steden, werkloosheid en sociale uitsluiting

Er zijn weliswaar veel te weinig gegevens beschikbaar, maar schattingen bevestigen veelal de indruk dat de werkloosheid in de steden boven het EU-gemiddelde ligt. De dichtbevolkte gebieden van de EU hadden in 1995 een werkloosheidspercentage van 11,9%, terwijl dat in de plattelandsgebieden 10,8% was en in gebieden met een semi-stedelijk karakter 9,0%; deze laatste bevinden zich vaak dichtbij sterk verstedelijkte centra². In 1994 bedroeg het gemiddelde in de EU 10,8%. Achter de gemiddelden gaan verschillende realiteiten schuil. Sommige steden hebben betrekkelijk lage werkloosheidscijfers (b.v. Milaan en Frankfurt), terwijl die in andere ten minste een vijfde deel hoger liggen dan de nationale en Europese gemiddelden (zoals in Brussel, Birmingham, Keulen, Kopenhagen, Napels, Palermo, enz.)

De huidige ontwikkeling van nieuwe economische mogelijkheden in vele steden vergroot de sociale en economische verschillen. Terwijl het beter gekwalificeerde deel van de

¹ Zie ook COM(96)607 van 27 november 1996 : "Europa in de voorhoede van de wereldwijde informatiemaatschappij : een permanent actieprogramma".

² Gegevens uit de arbeidsmarktstudie voor elf EU-landen (niet voor Luxemburg, Oostenrijk, Zweden, Finland). In dichtbevolkte gebieden met meer dan 500 inwoners per km² woont 50 % van de bevolking van de EU. In plattelandsgebieden met minder dan 100 inwoners per km² woont 22 % van de bevolking, 28 % van de bevolking woont in gebieden met 100 tot 500 inwoners per km².

arbeidskrachten in een open economie kan concurreren, is er een meer kwetsbare groep ontstaan, die permanent of semi-permanent is uitgesloten van de arbeidsmarkt. Onderwijsresultaten en toegang tot de arbeidsmarkt gaan steeds meer gewicht in de schaal leggen als factoren die de bevolking in de steden verdelen. In dit verband is het van belang dat 50% van de werklozen in de EU langdurig werkloos is, terwijl dit percentage in dichtbevolkte gebieden zelfs 56.1% bedraagt. In de steden vindt accumulatie van achterstandsfactoren plaats: de armoede stijgt, er komen steeds meer thuislozen, mensen raken sociaal uitgesloten, de woonomstandigheden zijn slecht, drugsmisbruik en criminaliteit nemen toe.

In veel Europese steden zijn sociaal uitgesloten groepen ook ruimtelijk gescheiden geraakt in wijken met slechte voorzieningen. Dit patroon is in Noord-Europese steden al lang waar te nemen en ook in de Zuid-Europese steden zien we dit steeds vaker. Sommige stadsdelen in grotere steden hebben meer dan 30% werkloosheid (zie bijlage I) en een zeer laag onderwijsniveau. Ook valt in vele steden sociale uitsluiting samen met de culturele en taalkundige verscheidenheid van veel wijken, wat specifieke eisen aan het onderwijs stelt. Steeds meer wordt nu erkend dat ruimtelijke segregatie niet alleen een sociaal probleem is qua werkgelegenheid, onderwijs en slechte huisvesting, maar dat het deviante gedrag dat het gevolg is van die scheiding ten koste gaat van de algemene economische aantrekkingskracht van de stad.

1.3. Gebrek aan evenwicht Europese stedelijke structuur

Door de globalisering en de verschuiving van industriële bedrijvigheid naar dienstverlening is het belang van ruimte voor economische ontwikkeling niet minder geworden. Met name grootstedelijke gebieden die zich op strategische en goed geëquipeerde knooppunten bevinden, zullen waarschijnlijk steeds belangrijker worden, ten koste van meer perifere en minder goed toegeruste kleinere en grotere steden. De overheersende positie van dergelijke gebieden valt met name af te lezen uit transportverbindingen. In 1993 werden er tussen Londen en Parijs tweemaal zoveel passagiers door de lucht vervoerd als op enige andere route in Europa. Het is van cruciaal belang voor het ruimtelijk evenwicht in de ontwikkeling van steden dat die steden worden toegerust met diensten waardoor zij moderne marktactiviteiten kunnen aantrekken. Perifeer gelegen centra zoals Athene, Valencia, Palermo, Thessaloniki, Belfast, Lissabon en Sevilla en industriesteden als Turijn, Glasgow en Bilbao verkeren op dit punt in het nadeel ten opzichte van centraal gelegen transportcentra zoals Antwerpen, Bremen, Rotterdam en steden als Hannover, Lyon en Wenen, die allemaal een grotere verscheidenheid van activiteiten kennen en goed toegankelijk zijn.

De middelgrote steden die een goede aansluiting hebben met bloeiende economieën zijn ook duidelijk in het voordeel. Middelgrote steden midden in het grondgebied van de Unie zullen naar verwachting meer voordeel ondervinden van de Europese integratie dan steden aan de periferie.

1.4. Stedelijk milieu

Mensen in stedelijke gebieden maken zich steeds meer zorgen over de kwaliteit van hun natuurlijke en gebouwde omgeving. Ondanks dat er op dit gebied al zeer veel wordt gedaan, blijven er nog vele problemen over. Een uit 1995 daterende studie van het Europees Milieuagentschap laat zien dat 70% tot 80% van de Europese steden met meer dan 500.000 inwoners niet voldoet aan de normen van de Wereldgezondheidsorganisatie

voor de kwaliteit van de lucht. Verder treft de concentratie van "wintersmog" ongeveer 70 miljoen EU-burgers in steden. In Milaan, Turijn, Stuttgart, Belfast, Dublin en Berlijn bereiken de "wintersmog-indicatoren" soms een waarde die twee keer zo hoog ligt als de maximum kwaliteitsnorm. Ten slotte ondervindt ongeveer 80% van de EU-bevolking ten minste eenmaal per jaar de gevolgen van ozonconcentraties.

Naast de industrie en de verwarming van woonhuizen vormt stadsvervoer een belangrijke bron van verontreiniging. Het gebruik van particuliere auto's is sneller toegenomen dan van welk ander vervoermiddel dan ook en volgens de prognoses zal dit in de nabije toekomst nog verder toenemen. De toenemende autodichtheid in de steden doet afbreuk aan de positieve milieu-effecten van schonere autotechnologieën. Het stedelijk milieu wordt ook geconfronteerd met ernstige problemen zoals de verwerking van vast afval en afvalwater uit de steden.

Verkeersopstoppingen hebben niet alleen negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het stedelijk milieu, inclusief geluidsoverlast, maar verminderen ook de mobiliteit in de steden en de toegankelijkheid ervan en verhogen de productiekosten van de stedelijke economie. In Londen en Parijs is de gemiddelde vervoerssnelheid per auto of vrachtwagen gedaald tot de snelheid die aan het begin van deze eeuw met primitievere middelen werd bereikt.

Naast de zeer belangrijke aspecten die hierboven worden vermeld, vormen de gebouwde omgeving en het culturele erfgoed van gebouwen, openbare ruimten en stadsplan voor stadsbewoners eveneens belangrijke elementen in de kwaliteit van het leven.

Alle stedelijke gebieden kennen milieuproblemen, maar er zijn natuurlijk belangrijke verschillen in de ervaringen van de verschillende steden. Zo zijn daar de kwaliteit en de omvang van de groene ruimte waarover een stad beschikt: sommige steden, zoals Hannover, Evora en Brussel, bestemmen meer dan 20% van hun oppervlakte voor groenzones, terwijl Rotterdam en Madrid minder dan 5% hebben.

Bij milieu in ruimere zin heeft de stadsplanning niet altijd bijgedragen aan het potentieel van steden en buurten om gelijktijdig verschillende functies te vervullen. Er zijn monofunctionele gebieden ontstaan, toegespitst op specifieke elementen van het menselijk leven (werken, winkelen, ontspanning, wonen). Dergelijke gebieden verminderen de mogelijkheid van steden om een ruimte te worden waar mensen hun leven optimaal kunnen ontplooiën. Het stadsplanningsbeleid zal moeten veranderen om mogelijkheden te creëren voor meer duurzaamheid, menging en verscheidenheid, om van de stad weer een levendige ontmoetingsplaats voor alle activiteiten op alle tijdstippen van de dag te maken.

1.5. Versnippering van bevoegdheden en integratie van de stedelijke samenleving

De voornaamste factoren voor samenhang in de stedelijke samenleving reiken verder dan de economische factoren en die van de arbeidsmarkt. Steden bieden niet alleen werk, welvaart en handel, maar ook mogelijkheden voor ontspanning, onderricht en culturele ontwikkeling. Steden moeten een "leefruimte" bieden en hun inwoners een identiteit geven.

In de steden verzwakt het identiteitsbesef, wat vaak blijkt uit de geringe mate van participatie aan de plaatselijke democratische structuur. Dergelijke participatie is in de

meeste gemarginaliseerde stadsdelen buitengewoon gering; daar kunnen de problemen nog worden verergerd door de aanwezigheid van gevestigde immigrantengemeenschappen die niet altijd stemrecht hebben. Nog afgezien van het identiteitsprobleem, heeft de geringe mate van participatie in verkiezingen in stedelijke achterstandsgebieden tot gevolg dat de overheid minder geneigd is om te zorgen dat in dergelijke wijken diensten worden verleend.

Het institutionele antwoord van de steden in de verschillende Lid-Staten komt tot stand in het kader van verschillende juridische, institutionele en financiële stelsels. Aangezien plaatselijke autoriteiten op problemen reageren met de beleidsmiddelen die zij tot hun beschikking hebben, is het niet meer dan logisch dat zij uiteenlopende inspanningen op het gebied van stadsontwikkeling zullen leveren. Volgens een studie uit 1996 werken bepaalde lokale autoriteiten bijvoorbeeld vanuit een sterkere historie van lokale autonomie en kunnen zij meer geld besteden dan hun tegenvoeters elders in de Europese Unie (zie bijlage II)

Vele lokale autoriteiten hebben de moeilijkheid dat zij verantwoordelijk zijn voor het oplossen van problemen in hun stad zonder dat zij over de institutionele en financiële capaciteit hiervoor beschikken. Stedelijke autoriteiten financieren in toenemende mate diensten die ten goede komen aan de omgeving, aangezien de bestuurlijke grenzen niet meer samenvallen met die van de werkelijke ruimte van het stedelijk gebied. Hierdoor kunnen omliggende gemeenten profiteren van inspanningen van de vaak minder welvarende bevolking van de stad middenin dit gebied. Ook zijn de reële inkomsten van de stedelijke instanties het afgelopen decennium gedaald door de algemene besnoeiingen op de overheidsuitgaven. In de meeste gevallen, en met name in gevallen waarin de uitgaven van stedelijke instanties aan sociale zekerheid zijn toegenomen, heeft dit geleid tot afname van de lokale investeringen.

Het beheer van steden wordt nog gecompliceerder gemaakt door de veelheid aan overheidsinstanties met verantwoordelijkheden op verschillende niveaus, variërend van lokaal tot regionaal, nationaal en Europees, waardoor niet alleen problemen kunnen ontstaan met betrekking tot de succesvolle uitvoering van beleid in de gemeente, maar ook de waarneming van de burgers ten aanzien van de vraag wie er nu werkelijk verantwoordelijk is voor hun stad wordt beïnvloed. Daarom vormt deze versnippering een belemmering voor verantwoordelijk burgerschap.

Tegelijkertijd verlangen de burgers meer zeggenschap over beslissingen die hun leven beïnvloeden. Daarom wordt het steeds belangrijker om de participatie van plaatselijke belanghebbenden te waarborgen, om zo te verzekeren dat bij de tenuitvoerlegging van wetgeving of programma's met hun behoeften rekening wordt gehouden. Ook aan de behoeften en meningen van vrouwen in stedelijke gebieden moet meer aandacht worden besteed.

Maar hiermee hebben we de kern nog niet geraakt. De hamvraag die moet worden beantwoord, is: "Waarom zijn mensen niet meer gelukkig met hun leven in de stad?". De stad vormt in vele delen van Europa niet meer de plaats waar mensen hun kinderen bij voorkeur grootbrengen, hun vrije tijd doorbrengen of willen wonen. Deze uitholling van de rol van de stad is misschien wel de grootste bedreiging voor het Europese ontwikkelings- en samenlevingsmodel – en dit vraagt om een zo breed mogelijke discussie.

2. DE HUIDIGE MAATREGELEN OP EU-NIVEAU MET BETREKKING TOT STADSONTWIKKELING

Alle beleidsmaatregelen van de Europese Unie hebben op een of andere manier invloed op de Europese steden, ook al is die invloed niet altijd gemakkelijk te meten. Hieronder wordt het kwalitatieve en kwantitatieve effect van enkele essentiële maatregelen op vier beleidsgebieden die in het bijzonder van invloed zijn op de groei en de ontwikkeling van de Europese steden belicht:

- beleidsmaatregelen die het economisch concurrentievermogen en de werkgelegenheid bevorderen;
- beleid ten behoeve van economische en sociale cohesie;
- beleidsmaatregelen die helpen bij de opnemng van steden in Trans-Europese netwerken;
- beleidsmaatregelen die een duurzame ontwikkeling en de kwaliteit van het bestaan in de steden bevorderen.

2.1. Concurrentievermogen en werkgelegenheid bevorderen

De Europese Unie staat voor de uitdaging om haar concurrentiepositie te verbeteren in een context van liberalisering van de wereldhandel. De reactie op deze mondiale uitdaging bestond deels uit de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt, die was bedoeld om het concurrentievermogen van de Unie te vergroten door belemmeringen voor handel, investeringen en mobiliteit van arbeidskrachten weg te nemen en door een geïntegreerde economie te creëren, die schaalvoordelen biedt. In dit opzicht is de gemeenschappelijke markt de meest verstrekkende veranderingsfactor van de laatste jaren, die een belangrijke aanzet heeft gegeven tot economische resultaten. In dezelfde context van mondiale liberalisering en totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt heeft de EU eveneens besloten markten te liberaliseren waarop nationale monopolies tot nu toe overheersten, zoals in het geval van telecommunicatie en vervoer.

Steden zijn nu directer blootgesteld aan mondiale economische veranderingen dan tevoren. Deze ontwikkeling heeft de mogelijkheden van steden als autonome scheppers van welvaart versterkt en heeft hen minder afhankelijk gemaakt van nationale economische ontwikkelingen. Een groot deel van zowel de externe investeringen die de Unie binnenkomen, als de interne investeringsstromen gaat naar de grootste steden. Dit geldt met name voor gespecialiseerde dienstverlening, zoals bancaire diensten (zoals in Londen, Frankfurt en Amsterdam). Intussen hebben internationale bedrijven in het algemeen hun Europese hoofdkantoren in enkele geselecteerde steden gevestigd, zoals Brussel, Parijs, Londen en Amsterdam en voor Japanse bedrijven, Düsseldorf. Het gebied rondom Amsterdam is een belangrijke vestigingsplaats voor Europese distributiecentra. Naar Spanje, Portugal en Ierland is een relatief groot deel van de investeringsstromen gegaan die op gang kwamen na de invoering van de gemeenschappelijke markt; dit blijkt uit de goede economische resultaten van de regio Madrid en de grote stedelijke gebieden aan de Spaanse oostkust en uit de sterke groei van de regio's Lissabon en Dublin.

Alleen die steden die eersteklas diensten kunnen leveren en die goede infrastructurele voorzieningen hebben, kunnen echter profiteren van de autonomie om activiteiten met een levensvatbare toekomst en een hoge toegevoegde waarde aan te trekken. Daarom hebben de gemeenschappelijke markt en de liberalisering van de wereldhandel eert sterk gedifferentieerd ruimtelijk effect. Het negatieve resultaat hiervan valt al af te lezen aan de

toename van de regionale verschillen binnen enkele Lid-Staten. Voor zwakkere steden kan mondiale liberalisering aanzienlijke aanpassingskosten met zich brengen.

Het innoverend vermogen van steden vormt veelal de kern van het economisch succes van een regio. Enkele van de meer succesvolle regio's worden beheerst door stedelijke gebieden met clusters van eersteklas faciliteiten voor onderzoek en technologische ontwikkeling – zowel particulier als van overheidswege – die hand in hand gaan met een ondernemingscultuur waarin innovatie centraal staat. Uit het Cohesieverslag³ blijkt dat een beperkt aantal steden verantwoordelijk is voor het merendeel van de inspanningen op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling in de Europese Unie.

Het meest fundamentele probleem waarmee de Unie thans wordt geconfronteerd, is de werkloosheid, die voortkomt uit het onvermogen om voldoende arbeidsplaatsen te creëren voor het groeiende aantal arbeidskrachten in Europa. Ondanks inspanningen op het gebied van personeels- en werkgelegenheidsbeleid, blijft de Unie op dit moment betrekkelijk machteloos ten aanzien van dit grote probleem. Het is weliswaar voor de uitbreiding van de werkgelegenheid van belang om het concurrentievermogen te vergroten, met name voor kleine- en middelgrote ondernemingen in internationaal verhandelde goederen en diensten, met inbegrip van het toerisme, maar evenzeer moet worden opgemerkt dat steden ook hun voordeel kunnen doen met werkgelegenheidsinitiatieven die los staan van ontwikkelingen elders in de wereld. In de mededeling van de Commissie "Een Europese strategie ter stimulering van plaatselijke initiatieven voor ontwikkelings en werkgelegenheid"⁴ zijn nieuwe mogelijkheden onderzocht om arbeidsplaatsen te creëren. Deze liggen meestal buiten de activiteiten waarin de internationale concurrentie de meest knellende beperkingen oplegt, zowel in de openbare, als in de particuliere sector (b.v. thuiszorg en sociale dienstverlening, milieu, lokaal openbaar vervoer, veiligheid, huisvesting, plaatselijke handel, toerisme en cultureel erfgoed).

2.2. Beleid ten behoeve van economische en sociale cohesie

De structuurfondsen en het Cohesiefonds vormen de belangrijkste financiële instrumenten van de EU in het kader van haar regio- en cohesiebeleid. Tezamen omvatten deze fondsen een bedrag van ongeveer 170 miljard ecu (tegen het prijspeil van 1995) voor de periode 1994 – 1999, oftewel iets minder dan 0,5% van het BBP van de Unie op jaarbasis. Het structuurbeleid van de Unie richt zich direct op de problemen van concurrentievermogen, herstructurering en onderontwikkeling die de regio's treffen, alsmede op de positie van kansarme sociale groepen, met name met betrekking tot werkloosheid.

Voor de algehele groei en ontwikkeling van regio's van doelstelling 1 – regio's waar de ontwikkeling achterblijft – is het succes van stedelijke gebieden van cruciaal belang.

³ COM(96)542 - Eerste verslag over de Economische en Sociale Cohesie - 1996. Dit verslag onderstreept het bestaan van de zogeheten "Europese Archipel" : Londen, Amsterdam/Rotterdam, Parijs, het Roergebied, Frankfurt, Stuttgart, München, Lyon/Grenoble, Turijn, Milaan. Bijna de helft van alle middelen van het Tweede en Derde Kaderprogramma is naar de regio's gegaan waarin deze stedelijke gebieden liggen. Dit zijn de Europese centra van uitnemendheid.

⁴ PB nr. C 265/3 - 12.10.1995.

Naar schatting is thans ongeveer 30 tot 40% van de totale reserveringen van het programma bestemd voor initiatieven voor stadsontwikkeling (zie bijlage III). Doelstelling 2 richt zich op de herstructureringsproblemen van industriegebieden. Deze hebben in het algemeen een sterk stedelijk karakter en stadsontwikkelingsprojecten nemen veelal een groot deel van de steun vanuit het structuurbeleid voor hun rekening. In sommige gevallen wordt meer dan 80% van de totale steun aan stadsontwikkelingsmaatregelen gespendeerd (zie bijlage III).

De maatregelen van de structuurfondsen en het Cohesiefonds helpen ook het functioneren van stedelijke agglomeraties in hun geheel te verbeteren. Investerings in openbaar vervoer, in hergebruik van braakliggende grond in de steden en in de zuivering van stedelijk afvalwater vormen slechts drie voorbeelden van initiatieven die bijdragen aan zowel de groei van het grotere verband van de regionale economie als de duurzame ontwikkeling in de steden.

In de nieuwe context van een mondiale economie gaat het opleidingsniveau in de steden een steeds belangrijkere rol spelen in het creëren van welvaart. In dit opzicht kunnen initiatieven van het Europees Sociaal Fonds uit hoofde van doelstellingen 3 en 4, die van horizontale aard zijn en dus alle steden in de EU betreffen, een aanvulling vormen op lokale inspanningen om het menselijk potentieel te versterken. Naast initiatieven die zich richten op langdurig werklozen en jonge werklozen, zijn er de specifieke operationele programma's in het kader van doelstelling 3 die zich vaak op de herintreding van kansarme sociale groepen op de arbeidsmarkt, wat met name voor stedelijke gebieden relevant is. Ook heeft de Commissie met nadruk gewezen op het belang van de lerende samenleving en de rol van multicultureel onderwijs bij het voorkomen van sociale uitsluiting.

Het Sociaal Beleidsforum, dat in 1994 in het kader van het Witboek van de Commissie inzake sociaal beleid werd opgericht, brengt vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties en sociale partners bijeen om de burgers in Europa een middel te bieden om een dialoog met de Commissie gaande te houden. De convergentie tussen de sociale dimensie en het burgerschap in het Europese samenlevingsmodel komt met name naar voren uit het door het Comité van Wijzen uitgebrachte verslag over fundamentele sociale rechten die onder druk komen te staan door de woon- en werkomstandigheden in vele stedelijke gebieden.

In deze context moet worden vermeld dat 1997 is uitgeroepen tot het "Europees jaar tegen racisme", een duidelijke steunbetuiging voor maatregelen in stedelijke gebieden die zich kenmerken door een groot aantal immigranten.

In de afgelopen jaren is in het kader van het structuurbeleid van de EU steeds meer aandacht besteed aan de sociaal-economische gevolgen van ruimtelijke segregatie in stedelijke gebieden. In eerste instantie is op initiatief van de Commissie voor een innoverende aanpak in steden gebruik gemaakt van stedelijke proefprojecten (artikel 10 van de verordening van het EFRO (Europees Fonds voor regionale ontwikkeling)). Met het project in Antwerpen is bijvoorbeeld een sterk, buurtgericht partnerschap tussen groepen uit de samenleving, verschillende overheden en de particuliere sector tot stand gebracht en zijn extra middelen van verschillende herkomst gemobiliseerd voor de uitvoering van een operationeel plan met economische, sociale en milieugerichte activiteiten. Het project in Dublin was een innoverend wederopbouwproject, dat liet zien

hoe de ontwikkeling van kunst en cultuur de basis kan leggen voor de wederopbouw van een achterstandswijk in de binnenstad.

Deze ervaring bracht de Commissie er in 1994 toe om in het kader van de structuurfondsen het communautaire initiatief URBAN te lanceren. URBAN is bedoeld om in stedelijke achterstandswijken buurtgerichte partnerschappen op te zetten om de ontwikkelingsproblemen met behulp van geïntegreerde programma's aan te pakken. De Commissie heeft ook de mogelijkheden om actie te ondernemen in stedelijke achterstandswijken verruimd door kleine bedrijven die op lokaal niveau opereren extra staatssteun toe te staan, om hen aan te moedigen tot investeren en tot het scheppen van arbeidsplaatsen⁵.

Sinds de hervorming van het structuurbeleid van de Unie in 1989 is de kijk op de situatie veranderd, wat blijkt uit een toenemend besef dat maatregelen om sociale segregatie in steden aan te pakken ook zouden kunnen worden geïntegreerd in het algehele beleid voor regionale ontwikkeling. De initiatieven in het kader van doelstellingen 1 en 2 van de structuurfondsen beogen steeds meer de problemen van achterstandswijken in steden aan te pakken en te zorgen dat voor de omliggende regio gecreëerde mogelijkheden ook aan die wijken ten goede komen. In Portugal zijn de initiatieven bijvoorbeeld gericht op verbetering van de woonomstandigheden in de "barracas" in Lissabon en Porto. Intussen worden er in het kader van de Italiaanse programma's maatregelen genomen die zijn gericht op verbetering van de sociaal-economische ontwikkeling van het stadsdeel Pianura in Napels. In Groot-Brittannië is "Community Economic Development" (economische samenlevingsopbouw) als specifieke programmaprioriteit aangewezen om middelen te concentreren op onderdelen van steden met een uitzonderlijke achterstand. Een soortgelijke prioriteit geldt in het programma van doelstelling 1 voor Frans Henegouwen.

In het kader van de horizontale maatregelen voor de ontwikkeling van menselijk potentieel heeft de Commissie INTEGRA gelanceerd, als onderdeel van het communautair werkgelegenheidsinitiatief van het Europees Sociaal fonds. INTEGRA financiert maatregelen in achterstandswijken en combineert een lokale aanpak van herstel van de buurt met werkgelegenheidsinitiatieven. Deze maatregelen zijn bedoeld om de begunstigen bewust te maken van de voordelen van een geïntegreerde benadering, die tegelijkertijd moet dienen om de vele problemen aan te pakken van mensen die zijn uitgesloten van de arbeidsmarkt, zoals huisvesting, gezondheidszorg, sociale zekerheid, mobiliteit, toegang tot het rechtstelsel en openbare diensten.

2.3. Vervoer en Trans-Europese netwerken

Trans-Europese transportnetwerken, en meer in het algemeen de efficiënte verlening van vervoersdiensten, zijn van cruciaal belang voor stadsontwikkeling en stedelijk beleid. Met name een goed vervoerssysteem is een bepalende factor in het concurrentievermogen van de stedelijke economie en de kwaliteit van het bestaan van stadsbewoners. Het begrip "duurzame mobiliteit" is de kerndoelstelling van het gemeenschappelijk vervoersbeleid

⁵ Zie "Richtsnoeren inzake staatssteun voor ondernemingen in stedelijke achterstandswijken", SEC(96)1706. Bovendien kan aan dergelijke bedrijven ook steun worden verleend volgens de zogeheten "de minimis"-regel uit hoofde van de richtsnoeren voor steun aan het MKB en met inachtneming van de regels inzake steun bij werkloosheid.

geworden, dat erop is gericht om te voldoen aan de vraag naar mobiliteit (van zowel bedrijven als personen) en tegelijkertijd oog heeft voor de grenzen aan de hulpbronnen en het effect van vervoersactiviteiten op het milieu. Het gemeenschappelijk vervoersbeleid richt zich tevens op zaken als het inpassen van prioriteiten op het gebied van ruimtelijke ordening in de planning van de vervoersinfrastructuur en het bevorderen van intermodaal vervoer.

Gegeven de huidige onevenwichtige situatie in de stadsstructuur en de stedelijke gebieden moet een vervoersbeleid worden ontworpen dat bijdraagt aan de oplossing van congestie- en milieuproblemen. Bovendien streeft het vervoersbeleid ernaar de problemen van de perifeer gelegen gebieden te verlichten door deze met het hart van de Gemeenschap en met elkaar te verbinden via een verbeterde infrastructuur en door een raamwerk van regelgeving in te voeren om de verlening van doelmatige, hoogwaardige vervoersdiensten te waarborgen; dit kan gebeuren door hetzij het marktmechanisme zijn werk te laten doen, hetzij, waar nodig, openbare diensten aan te bieden.

Openbaar vervoer kan een belangrijke bijdrage leveren aan lokale vervoersnetwerken en sociale cohesie, vooral in stedelijke gebieden waar mensen zonder auto, en wel met name de lage-inkomensgroepen of jongere of oudere mensen, toegang moeten hebben tot economische en sociale activiteiten. Het verkeerspatroon in middelgrote en grote steden leent zich doorgaans zeer goed voor verbetering van het openbaar vervoer. Willen deze vervoersdiensten aan alle stadsbewoners ten goede komen, dan zouden zij idealiter laagdrempelig moeten zijn door grote dichtheid van het netwerk, fysieke toegankelijkheid (in het bijzonder voor oudere mensen en minder mobiele mensen) en betaalbaarheid. Het stadsvervoersbeleid moet ook andere alternatieven voor het gebruik van de personenauto bevorderen, zoals fietsen en te voet gaan. Daarom kunnen steden duidelijk hun voordeel doen met een gericht stadsvervoersbeleid. Dit staat borg voor efficiënter vervoer waardoor het verkeer beter kan doorstromen - en dus de kosten afnemen - en het aantal ongevallen afneemt en dat minder schadelijk is voor het milieu. Het Groenboek van de Commissie, "Citizens' network"⁶, geeft een uiteenzetting van de voordelen van openbaar vervoer en van de belangrijkste gebieden waarop op communautair niveau actie kan worden ondernomen om een samenhangend, intermodaal vervoersstelsel te stimuleren en te steunen, dat alle mogelijkheden van openbaar vervoer ten volle benut.

Een dergelijk beleid moet worden aangevuld met een passend prijsbeleid, dat zorgt voor beter doordachte toewijzing van middelen in het openbaar vervoer in de stad. Een dergelijke aanpak moet aan de steden ten goede komen (beschreven in het Groenboek van de Commissie inzake eerlijke en doelmatige prijzen in het transport) door de vermindering van congestie, milieuschade en aantallen ongevallen met als uiteindelijk resultaat een effectiever en doelmatiger vervoersstelsel.

Trans-Europese Transportnetwerken spelen ook een belangrijke rol bij het verbeteren van de toegankelijkheid van steden, het scheppen van werkgelegenheid en het creëren van (handels)verkeer tussen steden en regio's. In algemenere zin bieden de TETN's de mogelijkheid om het grondgebied van de Commissie toegankelijk te maken en zo nieuwe kansen te genereren voor steden die op het netwerk zijn aangesloten. Een doorlopend

⁶ Europese Commissie, Het *Citizens' network*. De verwezenlijking van de mogelijkheden van het openbaar personenvervoer in Europa. Groenboek, Brussel - Luxemburg, 1996.

probleem voor vervoers- en structuurbeleid is de noodzaak om te verzekeren dat investeringen in TETN's volledig worden geïntegreerd in lokale netwerken, zodat het omringende gebied en de plaatselijke bevolking volledig profijt kunnen trekken van de lange-afstandsverbindingen. De steden zelf vormen de knooppunten waar de modale netwerken op elkaar aansluiten en als zodanig vormen zij essentiële elementen van de TETN's, met name door hun onmisbare functie in de ontwikkeling van naadloos op elkaar aansluitende intermodale vervoersvoorzieningen voor passagiers en vracht.

De geleidelijke integratie van de Europese vervoersmarkten heeft de consumenten belangrijke voordelen opgeleverd, doordat er meer keuze is tegen lagere prijzen. Steden verkeren duidelijk in de ideale positie om hun voordeel te doen met dit liberaliseringsproces. In gevallen waarin het marktmechanisme door een te geringe vraag onmogelijk borg kan staan voor regelmatige en betaalbare diensten, bepaalt de wetgeving van de Gemeenschap dat openbare instanties zich dienen te houden aan de vereisten voor verplichte verlening van overheidsdiensten.

Deze vereisten zijn ook van essentieel belang in verband met telecommunicatienetwerken, om te voorkomen dat in het opkomende geliberaliseerde klimaat de ene stad meer mogelijkheden biedt dan de andere. Specifieke minder begunstigde stedelijke gebieden of gebruikersgroepen kunnen ondersteunende maatregelen verlangen om de ontwikkeling van netwerken te helpen versnellen. De uitbreiding van een efficiënt telecommunicatienetwerk moet ook helpen om de problemen rond mobiliteit en verstopping in de steden te overwinnen door bedrijven meer keuze te bieden in hun plaats van vestiging en mogelijkheden te creëren om het werk flexibeler te organiseren.

2.4. Duurzame ontwikkeling en de kwaliteit van het bestaan in de steden bevorderen

In toenemende mate zien de Europese burgers duurzame ontwikkeling als bepalend aspect van de kwaliteit van het bestaan voor deze en komende generaties. Het Groenboek over het stadsmilieu uit 1990 en het Rapport Europese Duurzame Steden uit 1996 staan beide een geïntegreerde aanpak van stedelijke problemen voor waarbij sociale, economische en milieutechnische factoren een rol spelen. Het project Duurzame-Steden, dat in 1993 van start ging, streeft ernaar grotere en kleinere steden aan te moedigen en te ondersteunen bij het opstellen en uitvoeren van een lokale Agenda 21 of soortgelijke duurzaamheidsprogramma's door middel van beleidsrapporten, uitwisseling van ervaring, netwerken en verspreiding van informatie over bewezen methoden.

In de specifieke context van het milieubeleid, volgt de Unie nu meer een bottom-up-benadering. Betere uitvoering volgens een partnerschapsaanpak en toepassing van alternatieve instrumenten bij het milieubeleid zijn prioriteiten waarin de stedelijke dimensie een belangrijke rol speelt. Het is nu een belangrijk punt van zorg geworden om de Structuurfondsen "milieubewust te maken", zoals wordt uitgelegd in de Mededeling inzake "Cohesie en Milieu".

Op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling bestudeert de Commissie mogelijkheden om de verstoptheid van de steden te verminderen met behulp van maatregelen om het verkeer te beheersen en openbaar vervoer te bevorderen, inclusief het gebruik van nieuwe technologieën voor "road pricing", geïntegreerde betaling, reisinformatie, enzovoorts. Er wordt belangrijk onderzoek gedaan op het gebied van de verwerking van afvalwater en vast afval uit de steden, lawaai, de bescherming van het

cultureel erfgoed, de luchtkwaliteit in de steden en de gevolgen hiervan voor de menselijke gezondheid, alsmede andere milieuvraagstukken en er wordt ook sociaal-economisch onderzoek gedaan in verband met stedelijke problematiek. Andere zaken in verband met stadsbeheer die in de OTO-programma's aandacht krijgen, betreffen telematica, de informatiemaatschappij, energie, vervoer en ook nieuwe technologieën voor de bouw, architectuur, stadsontwerp en stadsplanning. Een aantal projecten in het Telematica-applicatieprogramma richt zich op sociaal uitgesloten groepen in steden, zoals werklozen en immigranten. Bovendien steunt het SAVE II-programma de instelling van plaatselijke instanties om de overheid ter plaatse te helpen bij het opstellen van haar energiebeleid.

In het kader van duurzame ontwikkeling verdient de rol van stadstoerisme met betrekking tot de groei van de lokale economie aandacht.

3. WEGWIJZERS NAAR DE TOEKOMST

De erkenning van de rol van steden als motor van regionale, nationale en Europese economische vooruitgang moet het uitgangspunt van toekomstige stadsontwikkeling vormen. Tegelijkertijd moet er ook rekening mee worden gehouden dat stedelijke gebieden, en wel met name de achtergebleven delen van middelgrote en grote steden, een belangrijk deel van de sociale kosten van veranderingen uit het verleden dragen in de zin van industriële aanpassing en ontvolking, ontoereikende huisvesting, langdurige werkloosheid, misdaad en sociale uitsluiting.

Het Europese beleid ten aanzien van steden stuit op twee problemen: enerzijds moet Europa zijn steden hun vooraanstaande rol in een steeds mondiale en sterker concurrerende economie laten behouden terwijl anderzijds de historische cumulatieve achterstanden in de steden moet worden aangepakt. Deze beide aspecten van stedelijk beleid vullen elkaar aan. Economische vooruitgang die de sociale samenhang van stedelijke gebieden ondergraaft, zal naar alle waarschijnlijkheid op de lange termijn niet duurzaam zijn:

- als ontwikkeling gepaard gaat met een grote mate van ongelijkheid in de toegang tot de vruchten van economische vooruitgang, betaalt de stadsgemeenschap een hoge prijs in de vorm van misdaad en antisociaal gedrag;
- voor Europa als geheel is dit nadelig, omdat de Europese burgers hun betrokkenheid verliezen en de steun voor het Europese samenlevingsmodel afkalft;
- ten slotte zal de Europese economie eronder lijden, omdat aanpassing aan snelle verandering om het concurrentievermogen van Europa's steden te behouden, alleen maar kans van slagen heeft wanneer er uitzicht is op de ruimst denkbare consensus.

De Lid-Staten zijn primair verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het stedelijk beleid voor de komende eeuw. Zaken die verband houden met de versterking van lokale democratie, burgerschap, migratie, werkgelegenheid, culturele ontwikkeling, onderwijs, sociale uitsluiting en misdaad in de steden en die in deel 1 van dit document zijn besproken, vragen om de inzet van beleidsinstrumenten waarover de nationale overheden beschikken.

Zoals in 1.5 hierboven werd besproken, spelen desondanks tal van organen een rol in het stadsbeheer. Het is van essentieel belang dat alle niveaus hierbij worden betrokken – variërend van het stadsdeelniveau tot aan de agglomeratie en de Europese stedelijke structuur – binnen een kader van onderling samenhangende betrekkingen en gezamenlijke verantwoordelijkheid en dat een betere beleidsintegratie wordt bereikt.

De verschillende initiatieven op EU-niveau dienen te worden beoordeeld vanuit het oogpunt van een samenhangende en duurzame ontwikkeling van de steden. Daarom houdt de Commissie zich aanbevolen voor commentaar met betrekking tot een betere integratie van communautair beleid dat van belang is voor stadsontwikkeling, ten einde te verzekeren dat dit volledig aansluit bij maatregelen op andere niveaus en in het bijzonder bij de behoeften van grotere en kleinere steden. In het licht van de uitkomst van de discussie over deze Mededeling zal de Commissie bezien hoe zij haar interne coördinatie kan aanpassen om bij te dragen aan stadsontwikkeling. Speciale aandacht verdienen ten minste de volgende richtsnoeren.

3.1. De behoefte aan een stedelijk perspectief in het beleid van de Europese Unie

De EU moet bij de aanpak van stedelijke problematiek een aanvullende rol vervullen, omdat zij verantwoordelijk is voor beleid in een aantal sectoren die rechtstreeks van invloed zijn op de ontwikkeling en de kwaliteit van het bestaan in stedelijke gebieden. Er is nader onderzoek nodig naar de mogelijkheden om dit beleid beter op stadsontwikkeling af te stemmen. Gebieden waarover verder moet worden nagedacht, zijn onder andere:

- de ontwikkeling van duidelijke doelstellingen voor verbetering van het stedelijk milieu volgens een vastgesteld tijdpad en de verbetering van het sectorale beleid van de EU vanuit het oogpunt van duurzaamheid. In dit verband kan het nodig zijn vrijwillige instrumenten voor stadsplanning te ontwikkelen, die zijn gericht op duurzame ontwikkeling;
- de ontwikkeling van TETN's, met name om te regelen dat de regionale en plaatselijke systemen efficiënte toegang hebben tot de netwerken en dat de middelen worden gebruikt om voor milieu, werkgelegenheid en industriële activiteit optimaal voordeel te behalen;
- de uitbreiding van intermodaal vracht- en passagiersvervoer, om zowel de toegang tot de stad, als de mobiliteit in de stad te vergemakkelijken. Bijzondere nadruk moet worden gelegd op de bevordering van openbaar personenvervoer;
- het toesnijden van OTO-activiteiten op de belangrijkste problemen waarmee de steden van morgen worden geconfronteerd, namelijk geïntegreerd vervoer, energie, duurzame bouwtechnologie, informatienetwerken, technologie voor de bescherming van cultureel erfgoed, duurzame stadsontwikkeling, milieutechnologieën en nieuwe stadsvervoermiddelen, zoals uiteengezet in "De stad van de toekomst", het belangrijkste onderdeel van het formele voorstel van de Commissie voor het Vijfde Kaderprogramma⁷;

⁷ COM(97)142 van 9.4.1997.

- telecommunicatiebeleid, met inbegrip van de plicht te zorgen voor universele dienstverlening; er moet zo snel mogelijk worden voorzien in verbindingen met de informatiesnelweg, waarbij ook achtergebleven stadsdelen en kleinere stedelijke gebieden worden betrokken;
- de versterking van de commerciële functie van steden⁸ en stadswijken en hun rol bij de ontwikkeling van het toerisme;
- de vraagstukken migratie, samenwerking tussen politie en justitie, en misdaad, die worden behandeld in titel VI van het EU-verdrag;
- de strijd tegen sociale en economische uitsluiting, die een expliciet doel van de Europese werkgelegenheidsstrategie vormt, alsmede de bestrijding van racisme in het kader van het Europees Jaar tegen Racisme, 1997. De initiatieven van het Europees Jaar moeten helpen de publieke opinie te mobiliseren met betrekking tot het gevaar dat racisme in het bijzonder vormt voor het democratisch proces in steden. Ook zou in het kader van de overwegingen van het Sociaal Beleidsforum⁹ inzake fundamentele sociale rechten meer aandacht kunnen worden besteed aan sociale aspecten van stadsontwikkelingsproblemen;
- het beleid inzake volksgezondheid en met name gezondheidsproblemen in verband met gebrek en armoede in de steden (drugsmisbruik, huisvestingsproblematiek enz.);
- de noodzaak om tussen de verschillende partijen op plaatselijk niveau vertrouwen te creëren om lokale zelfstandigheid, verantwoordelijkheid en plaatselijk initiatief te bevorderen en het werkgelegenheidsbeleid te versterken, zoals de Commissie beoogt met haar Territoriale werkgelegenheidspacten;

Sommige van deze problemen worden bestudeerd in het kader van het Europees ruimtelijk ontwikkelingsperspectief (EROP)¹⁰ dat een belangrijke rol moet spelen bij het organiseren van de discussie op Europees niveau over gebieden met een gemeenschappelijk belang, die een ruimtelijk effect hebben dat verder reikt dan individuele stedelijke gebieden, regio's of landen.

3.2. Diensten van openbaar belang en stadsontwikkeling

De openbare sector en stadsbestuur vervullen in afnemende mate een rol als directe dienstverlener. De Lid-Staten benaderen deze kwestie allemaal op een geheel andere wijze. De Commissie heeft weliswaar oog voor deze verscheidenheid van organisatorische opzet, maar wees er onlangs in een mededeling op dat diensten ten behoeve van het algemeen belang deel uitmaken van de gemeenschappelijke waarden van

⁸ COM(96)530 van 20 november 1996 – Groenboek van de Commissie inzake handel.

⁹ Zie §2.2.

¹⁰ Het EROP, dat werd gelanceerd tijdens de bijeenkomst van ministers voor regionaal beleid en ruimtelijke ordening (Luik, november 1993), is een initiatief van de 15 Lid-Staten, gesteund door de Commissie, dat is gericht op ontwikkeling van een strategische visie op de ruimtelijke ontwikkeling van het grondgebied van de Unie.

Europa. Deze diensten vormen de kern van het Europese samenlevingsmodel, omdat zij de fundamentele doelstellingen van de Europese samenlevingen bevorderen, zoals solidariteit en gelijke behandeling in een open en dynamische markt. Deze gemeenschappelijke waarden komen tot uiting in de wijze waarop dergelijke diensten worden georganiseerd; dit verschilt per regio en per sector. Voor economische diensten als telecommunicatie, post, vervoer, energie en radio en televisie moesten aanpassingen worden gemaakt op basis van technologische verandering, de globalisering van de economie en de verwachtingen en behoeften van gebruikers. De Commissie heeft er met nadruk op gewezen dat de Lid-Staten weliswaar vrij zijn om hun eigen beleid op dit punt te bepalen en dat het voor haar niet van belang is wie de diensten specifiek verleent, maar dat het duidelijk is dat de diensten de samenleving als geheel ten goede moeten komen en dat de continuïteit, gelijke toegang, universaliteit en doorzichtigheid moeten worden gewaarborgd.

Niet-marktgebonden diensten, zoals onderwijs en gezondheidszorg, worden nog altijd voornamelijk verleend door overheidsinstanties. Ook hier wordt het, in de context van de tweedeling van samenlevingen, die het duidelijkst tot uiting komt in stedelijke gebieden, steeds belangrijker om de samenleving als geheel te bedienen. Het witboek van de Commissie "Onderwijzen en leren: naar een cognitieve samenleving" onderstreept dit. Initiatieven zoals tweede-kansscholen in achterstandswijken en Europese netwerken zijn bedoeld om te komen tot steden die in staat zijn het probleem van ongelijke toegang tot onderwijsfaciliteiten op te lossen.

3.3. Bijdrage van de Structuurfondsen

Het wordt steeds duidelijker dat steden een cruciale rol vervullen in het structuurbeleid. Door verruiming van de aandacht voor stadsontwikkeling bij de toekomstige opbouw van strategieën en -programma's zou een geïntegreerde strategie kunnen worden opgezet voor maatregelen in stedelijke gebieden en in de wijdere omtrek hiervan en voor ontwikkeling van het economisch en menselijk potentieel. Om een dergelijke samenhang te bereiken, is het van belang dat de plaatselijke overheid actief deelneemt aan de voorbereiding en uitvoering van regionale ontwikkelingsprogramma's. Plaatselijke overheden kunnen ook vaak de benodigde deskundigheid en kennis op het gebied van de lokale economie en de lokale arbeidsmarkt inbrengen.

Voor de huidige programmeringsperiode zouden reeds de volgende maatregelen kunnen worden genomen:

- de activiteiten van de structuurfondsen, inclusief maatregelen met betrekking tot de arbeidsmarkt, concentreren op delen van binnensteden met een hoog percentage werkloosheid of op de dichtbevolkte periferie van steden, met bijzondere aandacht voor de specifieke behoeften van immigrantengroepen;
- voortbouwen op de ervaringen die werden opgedaan in het URBAN- en het INTEGRA-programma en hogere prioriteit geven aan samenlevingsopbouw in steden, waarbij wordt gewerkt met het concept duurzame lokale gemeenschap met actieve deelneming van de plaatselijk bevolking;
- meer nadruk leggen op vervoersaangelegenheden om de infrastructuur en het openbaar vervoer te verbeteren, om zo de perifere regio's toegankelijker te maken en bij

te dragen aan de oplossing van verkeersopstoppingen en milieuproblemen in stedelijke gebieden;

- de overdracht van geaccumuleerde ervaring en bewezen methodieken voor stadsontwikkeling.

Deze maatregelen zullen ertoe bijdragen dat meer aandacht wordt gevestigd op:

- de rol van steden om de groei van de regionale ontwikkeling aan te trekken;
- sociale integratie en verlichting van armoede in de steden;
- geïntegreerde en duurzame stadsontwikkeling, waarbij multisectorale oplossingen worden gecombineerd en wordt geïnvesteerd in zowel menselijk kapitaal als materiële voorzieningen.

3.4. Verruiming van kennis en bevordering van de uitwisseling van ervaring tussen steden

De behoefte aan zinvolle en vergelijkbare informatie over steden, met name onder lokale en andere openbare instanties die zijn belast met stedelijk beleid, neemt toe. Om te zorgen voor een hechte basis voor verbeterde besluitvorming omtrent gemeenschappelijke aangelegenheden in verband met stadsontwikkeling, stelt de Commissie voor een aanpak in twee stappen te volgen.

Op korte termijn zal een "stads-audit" worden georganiseerd om de sterkte en zwakke punten van Europese steden te beoordelen. Deze "stads-audit" meet de kwaliteit van het leven in onze grotere en kleinere steden aan de hand van een aantal eenvoudige stedelijke indicatoren en een gemeenschappelijke methodiek.

De Commissie zal trachten een systeem van eenvoudig te hanteren en te actualiseren indicatoren op te zetten om te bevorderen dat de plaatselijke overheid deelneemt aan het verzamelen van de informatie en deze vervolgens bij de ontwikkeling van haar stedelijk beleid gaat toepassen.

Dit instrument zou in tweede instantie ook de beoordeling van het effect van verschillende nationale en ook Europese beleidsmaatregelen op de ontwikkeling van stedelijke gebieden kunnen vergemakkelijken.

Op basis van de ervaring die zij opdoet met de stads-audit overweegt de Commissie een methodiek op te zetten om duurzaamheid te meten en te controleren.

Naast deze bottom-up-maatregel zal het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen – Eurostat – de reeds beschikbare lokale informatie in gegevensbestanden verwerken om fundamentele statische informatie over steden en stedelijke agglomeraties te verkrijgen. Op middellange termijn moeten de reeds door Eurostat in samenwerking met de nationale bureaus voor de statistiek ontplooide initiatieven om een geharmoniseerd informatiesysteem te ontwikkelen, inclusief gestandaardiseerde omschrijvingen van steden, worden voortgezet.

Binnen de EU bestaan vele fora en netwerken waarbinnen steden ervaringen uitwisselen en samenwerken ten aanzien van specifieke onderwerpen. De campagne Europese Duurzame Steden brengt lokale instanties bijeen die zich specifiek bezighouden met de lokale uitvoering van Agenda 21. In het kader van artikel 10 van de EFRO-verordening heeft de Commissie onlangs voorgesteld een aantal netwerken voor specifieke onderwerpen als economische ontwikkeling, het MKB, technologie, milieuverbetering en gelijke kansen voor vrouwen in de economie te ondersteunen¹¹. Andere onderwerpen met betrekking waartoe samenwerking actief wordt bevorderd, betreffen telematica, energie, vervoer, onderwijs, cultuur en onderzoek. Ook worden de plaatselijke overheden binnen de EU gestimuleerd om gedecentraliseerde samenwerking aan te gaan met steden op andere continenten, om deze steden bij hun ontwikkeling te helpen, de betrekkingen van de EU met derde landen te versterken en de deelneming van plaatselijke instanties in de EU aan het mondiale integratieproces te steunen (b.v. Med-Urbs, Asia-Urbs, URB-AL).

De komende jaren zal de Commissie zich intensiever inspannen voor de transnationale uitwisseling van ervaring tussen steden, ten einde alle relevante ervaring op het gebied van stadsherstel en duurzame stadsontwikkeling te verzamelen en bundelen, inclusief de resultaten van onderzoek op sociaal-economisch gebied.

4. VERVOLG OP DE MEDEDELING

Tot slot is het duidelijk dat het aantal en de omvang van de taken waarmee kleinere en grotere steden nu en in de komende jaren worden geconfronteerd, zich niet lenen voor gemakkelijke oplossingen. Kennelijk is een groot deel van de externe factoren die tot verandering dwingen, inclusief demografische en mondiale economische ontwikkelingen, nauwelijks vatbaar voor beïnvloeding via regionaal en nationaal beleid, maar evenmin voor Europese initiatieven.

De Europese Unie kan echter doeltreffender reageren op de behoeften van steden en zou zich in vele gevallen positiever kunnen opstellen om ten minste een aantal van de problemen te verlichten. Factoren die hierbij centraal moeten staan, zijn: sterkere cohesie binnen de Unie en duurzame ontwikkeling die leidt tot blijvende verbetering van de kwaliteit van het bestaan van burgers. Dit vraagt om actieve deelneming van overheidsinstanties op alle niveaus; ook moet worden getracht de belangrijkste partijen uit andere sectoren hierbij te betrekken, die ertoe kunnen bijdragen dat Europese steden aantrekkelijker worden om in te wonen. Dit zou kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de fundamentele doelstellingen van de Europese Unie, die zijn vervat in artikel 2 van het Verdrag.

De Commissie onderschat niet hoe zwaar deze taak is. De participatie van Europese burgers in de toekomstige ontwikkeling van hun steden kan vragen om nieuwe mechanismen, die betere mogelijkheden bieden voor toegang tot en terugkoppeling naar de besluitvorming. Dit kost tijd en veel inspanning van alle betrokkenen.

¹¹ Oproep tot het indienen van voorstellen voor interne interregionale samenwerking (PB C 386 van 31 oktober 1996) en Ecos-Ouverture II (PB C 125 van 22 april 1997).

Om te beginnen tracht de Commissie op basis van deze mededeling een bredere discussie aan te gaan over stedelijke aangelegenheden. Er zal worden gestreefd naar een dialoog tussen de Commissie en andere instellingen, met inbegrip van de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de regio's, plaatselijke overheidsinstanties en andere betrokken partijen.

De uitkomst van deze dialoog zal worden besproken tijdens een Forum Stadsontwikkeling, dat de Commissie in 1998 wil bijeenroepen.

REFERENTIEDOCUMENTEN

European Commission, Green Paper on the Urban Environment, Brussels-Luxembourg, 1990, Ref. CD-NA-12902-EN-C.

Europese Commissie : Europa 2000. Perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Gemeenschap, Brussel-Luxemburg, 1991.

Eurostat, The statistical concept of the town in Europe, Luxembourg, 1992, CA-70-91-758-EN-C.

European Commission, Urbanisation and the Functions of Cities in the European Community, Brussels-Luxembourg, 1992, CX-75-92-259-EN-C.

Europese Commissie : Europa 2000+. Samenwerking voor de ruimtelijke ordening van Europa, Brussel-Luxemburg 1994

Europese Commissie, Eerste verslag over de economische en sociale cohesie 1996, Brussel-Luxemburg, 1996 (COM(96)542)

Europese Commissie, Het "Citizens' Network": de verwezenlijking van de mogelijkheden van het openbaar personenvervoer in Europa, 1996, (COM(95)601)

European Commission, Social and Economic Inclusion through Regional Development. The Community Economic Development priority in European Structural Funds programmes in Great Britain, Brussels-Luxembourg, 1996; CX-98-96-421-EN-C.

European Commission, European Sustainable Cities. Report by the Expert Group on Urban Environment, Brussels, 1996, CR-97-96-055-EN-C.

Mededeling van de Commissie, Diensten van algemeen belang in Europa, 1996, (COM(96)443)

European Commission, Europe of cities. Community Actions in urban areas, 1997. (Binnenkort te publiceren)

European Environment Agency, Europe's Environment : the Dobris Assessment, Brussels-Luxembourg, 1995 CR-80-93-339-EN-C.

BIJLAGEN

Bijlage I

Stedelijke probleemgebieden: kenmerken van de betrokken bevolking

Stedelijke achterstandsgebieden hebben te maken met een combinatie van economische, maatschappelijke en typisch stedelijke problemen.

Om de betrokken bevolking nauwkeuriger te beschrijven is aan de hand van 29 programma's van het communautaire initiatief URBAN de volgende tabel samengesteld. Hierin zijn overeenkomsten en verschillen tussen de 29 gebieden opgenomen voor de volgende factoren:

- de werkloosheid onder het actieve bevolkingsdeel
- de (hoge) mate waarin de gezinsstructuur is verzwakt (eenoudergezinnen) in combinatie met armoede en gebrek aan kansen
- de bevolking van buitenlandse afkomst waar deze tot disfunctioneren leidt.

Op basis van de volgende tabel kunnen wij de ernst van de situatie in elk van deze steden van de Gemeenschap vaststellen.

LAND	Stad - Gebied	Aantal inwoners URBAN- gebied	Werk- loosheid (%)	Huishou- dens met overheids- bijstand	Een-ouder- gezinnen	% buiten- landers	Totaal- kosten v.h. pro- gramma MECU	Bijdrage EG MECU
België	Antwerp-North-East	66,324	18.40			30 %	15.234	4.574
Denemarken	Aalborg-North Jutland	4,000	11.90				3.042	1.521
Duitsland	Rostock	19,000	>19				16.016	12
Duitsland	Saarbrücken-Unteres Malstatt, Leipziger Str., Jenneweg, Hochstr., Ottstr., Füllengarten	34,656	23	12			22.572	8
Finland	Joensuu-Rantakylä- Utra	12,500	40	28			5.279	3.958
Frankrijk	Amiens-North and Etouvie	33,000	28			16.5 % buiten- landers	20.478	7
Frankrijk	Marseille-Centre	31,306	26.5				17.583	7
Frankrijk	Roubaix-Tourcoing	50,000	34		9 % v.d. kinderen		17.613	7
Griekenland	Patras	77,000	15 à 17					
Griekenland	Peristeri	~34,300	>14				12.417	8.613
Ierland	Cork	55,624	39			36 % of inhabitants	6.651	4.988
Ierland	Dublin-Ballymun- Finglas-Darndale	84,000	40				6.651	4.988
Italië	Cagliari-Pirri	30,000	>43				19.323	9.188
Italië	Cosenza-Core of the historic centre	22,500	>33				18.555	9.188
Italië	Siracuse-Ortigia	5,500	>31				22.510	9.188
Luxemburg	Dudelange- Differdange	2,154	>2.14				1.033	0.507
Nederland	Amsterdam- Bijlmermeer	51,585	32.3				19.683	4.65
Oostenrijk	Wien-Gürtel	130,000	11.30			34 %	31.926	9.770
Portugal	Lisbonne-Casal Ventoso	4,200	Very high				24.387	18.290
Portugal	Porto-Vale de Campanha	23,000	20				18.261	12.793
Spanje	Badajoz-Estramadura- Historic centre, plaza Alta	12,114	25.18				14.286	10
Spanje	Badalona-Serra d'en Mena	76,168	22				6.582	3.291
Spanje	Malaga-Historic centre	46,889	35.8				14.285	10
Verenigd Koninkrijk	Glasgow	19,198	38.8	55			16.235	8.036
Verenigd Koninkrijk	London-Park Royal	25,665	22.2			11.25 % v.d. gezinnen	16.326	7.653
Verenigd Koninkrijk	Manchester-Moss Side, Hulme	28,000	23.9	44		46 % v.d. kinderen	17.743	8.036
Verenigd Koninkrijk	Nottingham	21,000	40			70% v.d. gezinnen	14.890	6.786
Verenigd Koninkrijk Noord-Ierland	Belfast- Subprogramme I	37,134	<46				16.580	11.3
Zweden	Malmö	22,000	18	30		150 nationa- liteiten	11.92	4.97

De gegevens over overheidsbijstand, eenoudergezinnen en het percentage van de buitenlanders zijn niet beschikbaar voor alle gebieden.

Bijlage II

Uitgaven in de EU, van de plaatselijke overheden¹

Uitgaven van de publieke sector (in % van het BNP)²

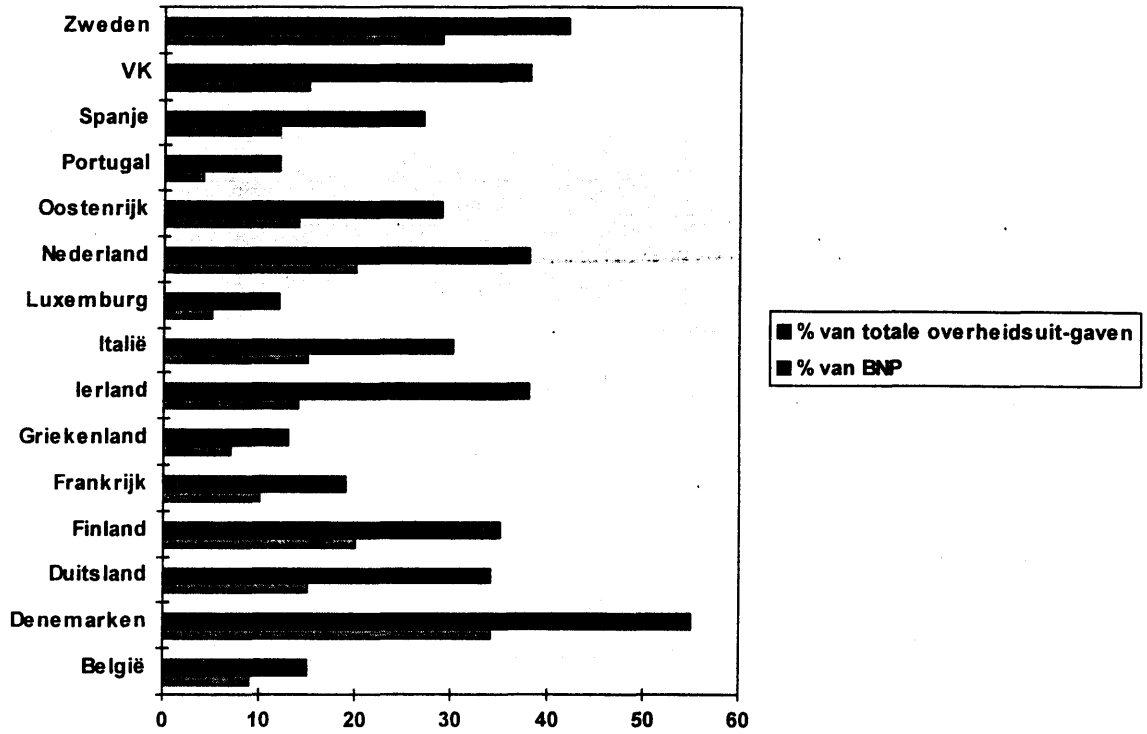
Landen	Publieke uitgaven	Centrale overheid	Lagere overheden	Sociale zekerheid
België	55.2	25.3	8.3	21.6
Denemarken	61.1	18.8	33.3	9.0
Duitsland ³	45.5	10.8	15.2	19.5
Finland	59.0	15.7	20.1	23.3
Frankrijk	50.9	16.4	9.5	25.1
Griekenland	51.2	27.0	6.4	17.9
Ierland	38.7	19.6	14.5	4.6
Italië	52.9	23.2	15.3	14.4
Luxemburg	40.7	16.1	4.5	20.1
Nederland	55.9	15.6	20.5	19.7
Oostenrijk	48.4	17.9	13.8	16.7
Portugal	34.7	21.7	3.8	9.3
Spanje	40.7	10.6	10.6	19.4
VK	42.7	21.2	16.0	5.6
Zweden	67.3	26.2	28.1	13.0

¹ Bron : Europese Commissie - DG XXI - Studies on European local government finance. The outcome of the Comparative study of the 15 countries - December 1996.

² Bron : OECD National Accounts, 1995.

³ Uitsluitend West-Duitsland.

Uitgaven van de plaatselijke overheid in % van het nationale inkomen⁴



⁴ Bron : OECD National Accounts, 1995.

Bijlage III

Schatting van het financiële belang van het Europees Fonds voor de regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds voor de steden

Het EFRO en het Cohesiefonds ondersteunen verschillende maatregelen die van belang zijn voor de economische ontwikkeling van achterstandsgebieden. De maatregelen maken van oudsher deel uit van nationale of regionale programma's, waardoor de uitwerking op de stadsontwikkeling minder zichtbaar wordt. Ook het opzetten van een strategie voor regionale ontwikkeling vindt doorgaans op nationaal of regionaal niveau plaats. Het risico ontstaat daardoor dat de bijdrage van de steden aan de regionale en nationale ontwikkeling onderbelicht blijft.

Als bijdrage aan de discussie over het belang van steden voor de regionale ontwikkeling heeft de Commissie getracht te ramen in hoeverre de acties van het EFRO en het Cohesiefonds van invloed zijn op stadsgebieden. Het betreft het EFRO-deel van de programma's van doelstellingen 1 en 2 (uitgezonderd de communautaire initiatieven) en het Cohesiefonds. Als definitie van "stad" is gehanteerd een stedelijk gebied met minimaal 100.000 inwoners⁵

1. EFRO

De globale EFRO-begroting waar het hier om gaat bedraagt ongeveer 60 miljard ecu⁶. Vastgesteld is dat hiervan ongeveer 21 miljard ecu in steden wordt uitgegeven. Op die basis wordt naar schatting ongeveer 40% van het totale EFRO-budget voor doelstellingen 1 en 2 aan stadsontwikkeling besteed. Overeenkomstig de verwachtingen bleek er een duidelijk onderscheid te bestaan tussen de programma's van doelstelling 1 en 2, die dan ook afzonderlijk worden besproken.

1.1 Doelstelling 1

De cijfers betreffende het belang in steden in Griekenland, Spanje, Portugal en Ierland zijn van vergelijkbare grootte en komen op ongeveer 40%. De overige gebieden van doelstelling 1 wijken af. Uit de operationele programma's blijkt ook dat het belang voor de stadsontwikkeling daar sterk kan variëren. Merseyside en het voormalige Oost-Berlijn zijn bij voorbeeld sterk verstedelijkte gebieden, waar de programma's een sterk effect in termen van stadsontwikkelingsacties hebben.

De totale EFRO-steun voor het communautair bestek in Portugal bedraagt 8.724 miljoen ecu. Hiervan valt 47% (4.082 miljoen ecu) onder de noemer "stedelijk". Rond 1.200 miljoen ecu van het

⁵ Dit stuk heeft geen wetenschappelijke pretenties. Het financiële belang is voornamelijk afgeleid van de eigen kennis van de ambtenaren van de Commissie over hun regio's. Het was de bedoeling te komen tot een algemeen beeld van het belang van het regionale beleid en cohesiebeleid voor de grote steden in elke Lid-Staat. Het besluit om alleen aandacht te schenken aan steden met 100.000 of meer inwoners is enigszins arbitrair en het is soepel toegepast waar dat nodig leek. In de beschouwingen zijn uitsluitend acties betrokken die met stadsontwikkeling in strikte zin te maken hebben. De vervoersinfrastructuur voor verbindingen tussen steden is bijvoorbeeld van evident belang voor de stedelijke ontwikkeling, maar is niet meegenomen. Het belang ervan gaat namelijk veel verder dan de steden.

⁶ Het cijfer heeft betrekking op bijna het gehele EFRO-deel van doelstelling 1 voor 1994-1999 en doelstelling 2 voor 1994-1996.

OP "modernisering van de economie" is bestemd voor steun aan bedrijven in stadsgebieden. Andere maatregelen die financieel belangrijk zijn voor de steden betreffen de verbetering van de vervoersinfrastructuur (raming: 836 miljoen ecu) en onderwijs (raming: 500 miljoen ecu). Naast deze maatregelen van sectorale aard is er een afzonderlijk OP voor "stedelijk milieu/stadsvernieuwing". Het subprogramma voor stadsvernieuwing (EFRO-steun ten bedrage van 299 miljoen ecu) is bedoeld om de woonomstandigheden in de barracas van Lissabon en Porto te verbeteren (zie punt 3.1. van deze bijlage).

Voor Griekenland is vastgesteld dat 34% van de bestedingen stedelijk is, d.w.z. 3.207 miljoen ecu op een totaal van 9.489 miljoen ecu. Ongeveer 70% hiervan is in Athene gesitueerd (ongeveer een kwart van de totale EFRO-steun aan Griekenland komt in Athene terecht, wat neerkomt op ca. 2.200 miljoen ecu). De investering in de Atheense metro (steun van het EFRO: 783 miljoen ecu) is in financiële zin het grootste EU-project in een stedelijk gebied. Onder andere hebben de Griekse steden groot voordeel van de maatregelen voor onderzoek en technologie (ca. 250 miljoen ecu), waarvan meer dan 50% naar Athene gaat, en voor verbetering van het stadsmilieu (ca. 150 miljoen ecu).

In Ierland valt ca. 35% (d.w.z. ca. 900 miljoen ecu op een totaal van 2.562 miljoen ecu) onder de noemer "stedelijk". Belangrijke projecten in Ierland betreffen de stadsontwikkeling in de wijk Temple Bar in Dublin en de investering in het Light Rail Transport System in Dublin (154 miljoen ecu). Het specifieke OP "stads- en plattelandontwikkeling" bevordert daarnaast steunmaatregelen voor het plaatselijke bedrijfsleven, werkgelegenheid, investeringen in bouwkundige vernieuwing en economisch herstel van stadsgebieden. Bijzondere aandacht gaat naar bijstand voor bedrijven en werkgelegenheid in achterstandsgebieden in het hele land. De totale EFRO-steun voor dit OP bedraagt 180 miljoen ecu.

De totale EFRO-steun voor Noord-Ierland belooft bijna 677 miljoen ecu, waarvan ongeveer 19% (126 miljoen ecu) stedelijk kan worden genoemd. Belangrijke projecten zijn de herontwikkeling van de Belfast Docks in het stadscentrum (16,5 miljoen ecu) en een rioolwaterzuiveringsinstallatie voor Belfast (20 miljoen ecu).

Het ligt voor de hand dat wat Oost-Duitsland betreft in Oost-Berlijn een uitzonderlijke situatie geldt, waar de structuurfondsen een grote rol spelen bij de herinrichting van talrijke plekken, zowel in het stadshart als op enkele terreinen met een meer industriële bestemming. Bij de opbouw van het oostelijk deel van de nieuwe Duitse hoofdstad is EFRO-geld ten belope van 530 miljoen ecu betrokken (100% van de EFRO-steun). Voor de andere nieuwe deelstaten komt het percentage op 20 tot 25. Het totaalbedrag van de EFRO-steun voor stadsontwikkeling in Oost-Duitsland is ca. 1.670 miljoen ecu oftewel 24% van de totale EFRO-steun.

In Spanje zal naar verwachting 15.944 miljoen ecu worden besteed in de periode 1994-1999, waarvan 5.984 miljoen ecu naar schatting ten bate van de stadsontwikkeling wordt aangewend. De acties die steun ontvangen hebben betrekking op de uitbreiding van hoogwaardige digitale telecommunicatienetwerken in alle stadsgebieden, op de inrichting van industrieterreinen in steden om de economische activiteit op bepaalde plaatsen te concentreren, op de verbetering van het stedelijk milieu door te investeren in groene zones en parken, op onderzoek en ontwikkeling en stedelijk vervoer. Voorbeelden van stadsvervoerprojecten zijn wegen en spoorwegen in het stadsgebied Valencia en de vernieuwing van de gebieden rond stations in verschillende steden.

Belangrijke bijdragen aan de stadsontwikkeling in Italië betreffen Napels, Bari en Palermo. Een schatting van het financiële belang voor stadsgebieden laat voor de meeste regio's (Abruzzes,

Calabrië, Campanië, Apulië, Sardinië en Sicilië) zien dat rond 30% in steden wordt besteed, wat overeenkomt met ca. 1.000 miljoen ecu.

In Frankrijk heeft doelstelling 1 betrekking op Corsica, Frans Henegouwen en de overzeese gebieden (DOM). Van het totale EFRO-budget dat 1.335 miljoen ecu belooft, gaat rond 750 miljoen ecu (56%) naar stadsontwikkeling.

Frans Henegouwen is een bijzonder geval, omdat het hier om een van de gebieden van doelstelling 1 gaat die door industrieel verval worden gekenmerkt. De acties in dergelijke gebieden zijn sterk op stadsherstel gericht. Eén van de gekwantificeerde doelstellingen van het programma in Frans Henegouwen is bij voorbeeld 35.000 mensen in verpauperde stadsgebieden te bereiken, wat ongeveer eenderde van de bevolking in dergelijke gebieden in de regio betekent. Op het niveau van de gehele regio voorziet het programma in belangrijke maatregelen om de economische activiteit en werkgelegenheid in de stadskernen van de regio te stimuleren.

In Merseyside wordt ongeveer 90% van de EFRO-steun aan stadsvernieuwing besteed. De inrichting van terreinen en gebouwen voor bedrijfsontwikkeling is een belangrijk onderdeel, evenals aanmoedigingsmaatregelen voor plaatselijke bedrijven. Zoals in Frans Henegouwen worden bijzondere maatregelen getroffen om bijzonder kwetsbare groepen te bereiken door middel van het zogenaamde "Community Economic Development" (zie punt 3.2 van deze bijlage). Het programma is gedeeltelijk op de meest vervallen stadsdelen gericht, waar met hulp van het EFRO meer sociaal-gerichte maatregelen worden getroffen om moeilijke categorieën werklozen weer in het arbeidsproces in te schakelen.

Ook de Belgische provincie Henegouwen is een doelstelling 1-regio, die 515,92 miljoen ecu aan EFRO-steun ontvangt. Belangrijke maatregelen worden uitgevoerd in Charleroi, Mons, La Louvière en enkele andere middelgrote steden.

In Flevoland in Nederland wordt tenslotte naar schatting 37% van de begroting van 80 miljoen ecu aan stadsontwikkeling besteed, voornamelijk in Lelystad en Almere.

1.2. Doelstelling 2

De schattingen van het financiële belang van de programma's van doelstelling 2 voor de grotere stadsgebieden geven zeer hoge cijfers voor Groot-Brittannië en Duitsland te zien, evenals voor de streek rond Luik in België. In sommige gevallen ligt het cijfer hoger dan 80%. In Groot-Brittannië zijn er grote verschillen tussen de gebieden van doelstelling 2. In dunbevolkte gebieden (Oost-Schotland, West-Schotland en industrieel Zuid-Wales) weegt het financiële belang van het EFRO voor de grotere stadsgebieden minder zwaar (bij benadering 40 tot 50%) dan in de Engelse streken van doelstelling 2. De situatie in de Engelse gebieden van doelstelling 2, waar het percentage grotendeels rond 80 tot 90 schommelt, is vergelijkbaar met die van de hierboven beschreven Merseyside. Een groot aandeel van de totale bestedingen van de structuurfondsen in Groot-Brittannië komt voor rekening van de dichtbevolkte geïndustrialiseerde streken vanaf de Merseyside-regio tot aan de Humber dwars door midden-Schotland tot en met Glasgow. Ook het gebied rond Birmingham, de op één grootste stad van Groot-Brittannië, komt voor steun in aanmerking.

In vergelijking met Groot-Brittannië is er minder onderling verschil tussen de Duitse regio's van doelstelling 2. De percentages betreffende het financiële belang voor stadsgebieden lopen uiteen van 80 tot 100.

Ook in Nederland, Frankrijk en Spanje zijn de programma's van doelstelling 2 van groot gewicht voor de stedelijke ontwikkeling. Het financiële belang van het EFRO voor de grotere steden komt op ca. 50 tot 60% van de totale EFRO-steun. In de Franse regio's lopen deze cijfers uiteen van rond 30% in enkele gevallen (Midden-Frankrijk, Auvergne, Languedoc-Rousillon) tot 75% in andere gevallen (Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Pays de Loire, Poitou-Charentes). In Nederland springt de regio Arnhem-Nijmegen in het oog als een volkomen "verstedelijkt" gebied. Voorbeelden van belangrijke projecten in Spaanse gebieden van doelstelling 2 die op stadsontwikkeling betrekking hebben, zijn het openbaar vervoer in Bilbao en Barcelona en het voor inrichten van historische gebouwen voor hergebruik met een sociale, onderwijskundige of economische bestemming. In Italië lopen de schattingen van het financiële belang voor de steden uiteen van 15% (Lazio) tot 70% (Ligurië).

Bij de programma's van doelstelling 2 in de noordelijke landen en Oostenrijk komt een heel ander beeld naar voren. In de gebieden van doelstelling 2 in deze landen komen steden met meer dan 100.000 inwoners, het criterium voor de onderhavige vergelijking, niet voor. In dat opzicht doet een studie die zich alleen op de grotere steden richt geen recht aan de omstandigheden in deze landen, waar de economische ontwikkeling zich vooral in kleinere steden afspeelt die voor relatief uitgestrekte gebieden de economische groei aantrekken.

De aanzienlijke verschillen tussen de Lid-Staten lijken mede een uiteenlopende structurele werkelijkheid te weerspiegelen die verband houdt met verschillende patronen van industrialisatie en urbanisatie. Een van de belangrijkste structurele indicatoren om de gegeven cijfers over het financiële belang voor steden te kunnen duiden, is de bevolkingsdichtheid in de gebieden van doelstelling 2. De volgende tabel geeft de nationale gemiddelde dichtheid (inwoners per km²) van de doelstelling 2-gebieden per land.

Landen	Gemiddeld aantal inwoners/km ² in gebieden van doelstelling 2
België	484
Denemarken	88
Duitsland	911
Finland	46
Frankrijk	167
Italië	256
Luxemburg	389
Nederland	472
Oostenrijk	73
Spanje	349
VK	650
Zweden	26
Totaal EU	245

De bevolkingsdichtheid in doelstelling 2-gebieden is in Oostenrijk, Denemarken, Finland en Zweden aanmerkelijk geringer dan het Europese gemiddelde van 245. (Voorheen had de EUR 12 een gemiddelde bevolkingsdichtheid in doelstelling 2-gebieden van 313 inwoners per km².) Hieruit blijkt dat deze gebieden een afwijkend industrialisatiepatroon kennen, waarbij industrieel verval meer tot uiting komt in "semi-landelijke gebieden". In het geval van de Scandinavische landen is

dat voor een deel te wijten aan de bos- en houtindustrie, die door een proces van "industrialisatie van het platteland" tot ontwikkeling is gekomen.

Uit de cijfers voor het V.K., Duitsland en Wallonië blijkt dat het verschijnsel industrieel verval zich daar voornamelijk in sterk verstedelijkte gebieden voordoet. Daardoor is het beleid van doelstelling 2 in die landen op de eerste plaats op stedelijk herstel gericht. In Duitsland zijn de dichtheidscijfers bijzonder hoog in verband met de geringe omvang van bepaalde dichtbevolkte streken (zoals West-Berlijn, Bremen en Bremerhaven en het Ruhrgebied). De in deze landen ondersteunde projecten betreffen enerzijds vooral typische wederopbouw in directe relatie met productie-activiteit (materiële investeringen, bedrijfssteun, technologie) en anderzijds maatregelen die meer facilitair van aard zijn (zoals stedelijk vervoer in bepaalde steden, intermodaal transport).

2. HET COHESIEFONDS

Bij het Cohesiefonds geldt een verdeling van 50/50 tussen vervoers- en milieuprojecten. Vervoer betreft vooral weg- en spoorvervoer (respectievelijk 71 en 21% van alle vervoersprojecten). Deze projecten houden steeds verband met de Trans-Europese netwerken (TEN's), behalve voorzover zij bestemd zijn om de toevoer naar deze netwerken te verwezenlijken. Een belangrijk indirect effect op stedelijke gebieden is het gevolg. Door vermindering van de reistijd tussen steden en door verbindingen van de periferie van de EU met de kern moeten de productie- en distributiekosten van ondernemingen in de perifeer gelegen steden afnemen. Het is desondanks erg lastig om de financiële voordelen van deze vervoersprojecten voor steden te kwantificeren.

Ten aanzien van het milieudeel geldt dat 72% van de Cohesiefonds-projecten met water te maken hebben (watervoorziening en afvalwaterbeheer) terwijl het bij 4% om afvalbehandeling gaat. De projecten hebben meestal tot doel het functioneren van de steden te verbeteren.

3. MAATREGELEN STRUCTUURFONDSEN VOOR STEDELIJKE ACHTERSTANDS- GEBIEDEN

Op verzoek van het Europees Parlement heeft de Commissie besloten in 1994 het communautair initiatief URBAN te lanceren, met speciale nadruk op het probleem van de ruimtelijke segregatie in de steden. De concentratie van werklozen en andere sociaal kwetsbare groepen in bepaalde buurten heeft in veel EU-landen in de afgelopen jaren een zorgwekkende omvang aangenomen.

Het communautair initiatief URBAN beschikt over een begroting van rond 850 miljoen ecu voor de periode 1994-1999, waarmee programma's in ongeveer 115 steden worden uitgevoerd. Naast een positieve bijdrage in sociaal-economische termen wil URBAN ook als katalysator optreden om aandacht te krijgen voor het probleem van sociale uitsluiting en segregatie in steden. Verder is het doel te achterhalen wat de beste interventiemethoden zijn.

Naast het door de Commissie gelanceerde CI URBAN komen er in de communautaire bestekken en gemeenschappelijke programmeringsdocumenten van de structuurfondsen steeds meer acties voor die door de Lid-Staten zelf zijn voorgesteld in verband met activiteiten om tot duurzame economische ontwikkeling, werkgelegenheidskansen en in het algemeen een goed leefklimaat in stedelijke achterstandsgebieden te komen. Hier volgen enkele voorbeelden.

3.1 Het operationele programma voor milieu en stadsvernieuwing in Portugal

Op voorstel van de Portugese overheid heeft de Commissie een operationeel programma goedgekeurd voor "milieu en stadsvernieuwing". Het subprogramma voor stadsvernieuwing omvat drie maatregelen:

- renovatie van wijken waar de huisvestingssituatie slecht is;
- opwaardering van deze gebieden door nieuwe activiteiten;
- renovatie van het terrein voor Expo '98 in Lissabon.

Het programma heeft tot doel de woonomstandigheden van de Portugese stedelijke "onderklasse" te verbeteren en draagt bij tot de sociale cohesie in de beide grootstedelijke zones van Portugal, namelijk Lissabon en Porto. Beide steden kennen wijken met barracas, waar elementaire voorzieningen ontbreken en de bevolking steeds verder gemarginaliseerd raakt. In kwantitatieve termen is het de bedoeling dat tijdens de looptijd van het programma aan 200 uit barracas bestaande wijken een einde komt. Deze ingreep betreft 25.000 gezinnen. De co-financiering van het EFRO heeft geen betrekking op de huisvestingsaspecten van het programma, maar wel wordt steun gegeven voor andere investeringen in het gebied die bijdragen tot een beter leefklimaat en het scheppen van werkgelegenheidskansen (vestiging van diensten, handel, kleine industriële bedrijven, sociale voorzieningen, infrastructuur).

Het subprogramma voor stadsvernieuwing omvat ook een maatregel met als doel het vervallen terrein in Lissabon waar de Expo '98 plaats zal vinden op te knappen. Herstel van een terrein van 310 hectare en inrichting van het terrein met een moderne infrastructuur zal sterk bijdragen aan de ontwikkeling van het gehele gebied rond Lissabon en het leefklimaat in dat stadsdeel, dat tot de gemeenten Lissabon en Loures behoort.

De totale kosten van het subprogramma voor stadsvernieuwing belopen 487 miljoen ecu, waarvan het EFRO 299 miljoen ecu voor zijn rekening neemt. Van de totale kosten is 234 miljoen ecu bestemd voor vernieuwing van arme wijken, terwijl 245 miljoen ecu bestemd is voor herinrichting van het terrein voor de Expo '98⁷.

3.2 Economische samenlevingsopbouw in Groot-Brittannië

In de Britse programma's doet zich een belangrijke vernieuwing voor onder de benaming Community Economic Development (CED, economische samenlevingsopbouw). In Merseyside en de gebieden van doelstelling 2 gaat het bij de prioriteit CED vooral om concentratie van middelen bij delen van een stad die door uitzonderlijke deprivatie zijn getroffen (de zogenaamde ruimtelijk-gerichte aanpak). De problemen van sociale uitsluiting en langdurige werkloosheid zijn in deze plaatsen zo uitgesproken dat het niet denkbeeldig is dat zij de aansluiting met de samenleving geheel kwijtraken. Het is de bedoeling door middel van CED de plaatselijke gemeenschap en het plaatselijke bedrijfsleven bij het herstel te betrekken. Een wezenlijk aspect van de prioriteitsstelling zijn maatregelen voor capaciteitsvergroting, waardoor personen en plaatselijke organisaties het vermogen moeten krijgen om plaatselijk ontwikkelingswerk te doen. Ook worden pogingen ondernomen om gemeenschappen met achterstanden met elkaar in contact te brengen.

Opgemerkt moet worden dat CED het mogelijk maakt de middelen gericht in te zetten op basis van de wensen en behoeften van de gemeenschap zelf. Acties in het kader van CED kunnen daardoor

⁷ De resterende 8 miljoen ecu is voor technische bijstand.

meer sociaal van aard zijn, doordat dergelijke maatregelen een onmisbare tussenschakel zijn om mensen in achterstandsgebieden weer tot productieve activiteit te brengen. Door pogingen om de meest kwetsbare groepen weer in te schakelen in het gewone economische leven kan CED een positieve bijdrage leveren aan het grotere doel van verbetering van de regionale economische ontwikkeling.

De totale EFRO-steun voor de CED-prioriteit bedraagt 271 miljoen ecu voor de periode 1994-1996 (doelstelling 2) en 1994-1999 (doelstelling 1).

3.3 De sociaal-economische ontwikkeling van de wijk Pianura in Napels (doelstelling 1)

Voor Italië verwees de Commissie in het kader voor doelstelling 1 ook naar het belang van acties voor plaatselijke ontwikkeling in stadsgebieden om de stedelijke omgeving te verbeteren en sociale uitsluiting tegen te gaan. Hierop heeft de Italiaanse overheid onlangs aan de Commissie een programmavoorstel gedaan om in Pianura, een Napolitaans stadsdeel met ongeveer 54.000 inwoners, de sociaal-economische ontwikkeling te bevorderen en het milieu te verbeteren. De wijk Pianura heeft een snelle verstedelijking doorgemaakt, met een groei van rond 10.000 inwoners in 1951 tot ongeveer 54.000 in 1991. Eenderde van de actieve bevolking werkt in de landbouw, tegenover 4% in de hele stad Napels.

Het voorgestelde programma belooft 55 miljoen ecu (27 miljoen ecu EFRO, 24 miljoen ecu van de gemeente Napels en de rest van de landelijke overheid en de particuliere sector). Het doel van het project is 910 banen in Pianura te scheppen. Naast acties die van oudsher door het EFRO worden gesteund (creëren van nieuwe bedrijven, bedrijfssteun, ...), beogen de voorgestelde maatregelen ook de ontwikkeling van een actief verenigingsleven en het bepalen van de identiteit van het stadsdeel Pianura. Door middel van het communautair bestek voor doelstelling 1 in Italië heeft de Commissie ook haar voornemen tot uiting gebracht om dergelijke acties in Catania en Palermo te lanceren, die deze Lid-Staat zelf binnen afzienbare tijd ten uitvoer moet gaan leggen.

3.4 Stedelijke achterstandswijken in het communautair bestek voor Frans Henegouwen (doelstelling 1)

In het kader van het programma voor doelstelling 1 voor Frans Henegouwen stelt het gemeenschappelijk programmeringsdocument bijna 40% van de middelen voor de actie voor "plaatselijke wederopbouw" beschikbaar. De structuurfondsgelden voor deze maatregel belopen 165 miljoen ecu op een totale steun van 440 miljoen ecu. Belangrijke onderdelen die ten behoeve van plaatselijk wederopbouw worden gesteund, zijn omschakeling van braakliggende industrieterreinen en stadsgebieden, stadsontwikkeling en stadsherstel, steunmaatregelen voor achterstandswijken en tenslotte maatregelen om uitsluiting tegen te gaan door middel van inpassing in het arbeidsproces. Alles bijeen beslaan deze onderdelen ongeveer 75 miljoen ecu van de steun uit de structuurfondsen.

Bijlage IV

Agenda van interessante evenementen in de nabije toekomst

Enkele evenementen zullen een gunstige invloed hebben op de discussie over stadsontwikkeling op Europees niveau, zoals:

- de top van regio's en steden die in mei 1997 door het Comité van de regio's in Amsterdam wordt georganiseerd;
- de informele ontmoeting van ministers voor regionaal beleid en ruimtelijke ordening onder voorzitterschap van Nederland (Noordwijk, 9-10 juni 1997);
- het tweede Sociaal Beleidsforum eind 1997, waarbij kwesties van uitsluiting centraal zullen staan;
- een derde conferentie over duurzame steden die door verschillende regionale conferenties wordt voorbereid met als streefdatum het jaar 2000.

ISSN 0254-1513

COM(97) 197 def.

DOCUMENTEN

NL

14 07 05 13

Catalogusnummer : CB-CO-97-208-NL-C

ISBN 92-78-19644-4

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg