

Territorial Review van de OESO: Randstad Holland, Nederland

Wat is de Randstad ?

Introductie

Hoe presteert de Randstad internationaal gezien?

De Randstad is het poly-centrische stedelijke gebied in westelijk Nederland dat Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en talrijke middelgrote steden omvat. Het is een van de meest dichtbevolkte gebieden in de OESO, met een geavanceerde economie en tal van toonaangevende sectoren, zoals logistiek, tuinbouw en financiële dienstverlening. De Randstad heeft een van de laagste werkloosheidspercentages in de OESO en is een van de meest aantrekkelijke stedelijke gebieden voor buitenlandse directe investeringen.

Waarom is een verandering in economische strategie nodig?

Na hoge economische groei-cijfers in de jaren '90, presteerde de Randstad minder goed in het begin van het nieuwe decennium. De Randstad kende een relatief lage arbeidsproductiviteitsgroei over de afgelopen tien jaar – veel lager dan steden als München en Stockholm bijvoorbeeld.

Hoe beter gebruik te maken van de poly-centriciteit van de Randstad?

De Randstad maakt geen optimaal gebruik van de nabijheid van de vier grote steden, en is in de praktijk geen geïntegreerd functioneel stedelijk systeem. Belangrijke aanbevelingen betreffen de verbetering van de interne bereikbaarheid in het gebied, het stimuleren van kennisoverdracht aan de private sector, vergroting van flexibiliteit in woning- en arbeidsmarkt en versterking van de coördinatie van economische specialisaties van steden. Verandering van het bestuurlijk raamwerk is essentieel: individuele stadsregio's in de Randstad zouden moeten worden versterkt en een Randstad-agenda zou moeten worden geformuleerd, waarin verbetering en meer coherentie van regionaal openbaar vervoer een prioriteit zou moeten zijn.

Hoe beter gebruik te maken van kennis en arbeid?

De Territorial Review over de Randstad is deel van een serie van thematische studies over metropolitane regio's uitgevoerd door de Territorial Development Policy Committee in de OESO. Het doel van deze case studies is verspreiding van beleidsaanbevelingen voor regeringen.

Hoe kan beter bestuur helpen om deze problemen op te lossen?

Deze 'Policy Brief' gaat in op een aantal van de uitdagingen en mogelijke oplossingen zoals die zijn gepresenteerd in de nieuwe Territorial Review van de OESO over Randstad Holland. ■

Voor meer informatie

Verder lezen

Where to contact us?

Wat is de Randstad ?

De Randstad bestaat uit een groen centrum (het Groene Hart), omringd door een halve cirkel van stedelijke gebieden, waaronder de vier grootste Nederlandse steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). De Randstad is een poly-centrisch gebied: in tegenstelling tot veel grootstedelijke gebieden in de OESO heeft het geen dominante kern. In plaats daarvan zijn diverse functies verspreid over verschillende steden. Alhoewel Amsterdam de grootste stad is in de Randstad, bevindt de nationale overheid zich in Den Haag en is de grootste haven in Rotterdam.

In de academische literatuur wordt de Randstad regelmatig beschouwd als een metropool, omdat het een aaneengesloten stedelijk gebied vormt. In de praktijk kan de Randstad niet worden beschouwd als een 'daily urban system': de meeste mensen pendelen, verhuizen, recreëren en winkelen binnen de beperktere gebieden van hun stadsregio. Officiële grenzen voor de Randstad bestaan niet en de Randstad maakt geen onderdeel uit van één van de drie overheidslagen in Nederland. Het blijft een tamelijk abstract concept aangezien overheidsbeleid de Randstad zelden als aangrijpingspunt neemt.

Desalniettemin is het gebied van aanzienlijke economische en sociale betekenis voor Nederland. Alhoewel het slechts 20% van het grondgebied van Nederland beslaat, woont 42% van de bevolking er en wordt ongeveer de helft van het nationale inkomen er geproduceerd. De economische ontwikkeling van de Randstad drukt een groot stempel op de economische ontwikkeling van Nederland. ■

Hoe presteert de Randstad internationaal gezien?

De Randstad economie scoort in veel opzichten goed. Het heeft een relatief hoog regionaal inkomen per hoofd van de bevolking, het werkloosheidspeil is een van de laagste in grootstedelijke gebieden in de OESO en arbeidsproductiviteit per uur is hoog. De economische groei, alhoewel laag in het begin van dit decennium, was hoog in de jaren '90 en is weer opgekrabbeld in 2006.

De belangrijkste uitdaging is de lage arbeidsproductiviteitsgroei; Nederland heeft een van de laagste productiviteitsgroei cijfers van de OESO over de afgelopen tien jaar. De Randstad presteerde beter dan Nederland als geheel, met een gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,7% over 1995-2005. Verscheidene regio's in Nederland hadden echter een hogere productiviteitsgroei. Bovendien liep de Randstad achter bij veel andere Europese steden - en ruim achter bij steden als Dublin (4,3%) en Stockholm (3,7%). ■

Waarom is een verandering in economische strategie nodig?

De economische strategie voor de Randstad is voor een belangrijk deel gebaseerd geweest op het genereren van grote volumes via de haven van Rotterdam en Schiphol. Tegelijkertijd lopen deze activiteiten aan tegen de schaarste van land in de Randstad. De havenuitbreiding in Rotterdam vindt plaats op kunstmatig gecreëerd land in zee, terwijl in het gebied rond Schiphol geen huizen gebouwd kunnen worden vanwege geluidhinder.

In de afgelopen jaren is, gezien de bovengenoemde beperkingen, aanzienlijke moeite gedaan om meer activiteiten met toegevoegde waarde te genereren, bijvoorbeeld in de tuinbouwsector. Er blijven echter verscheidene uitdagingen. Deze komen er op neer dat de Randstad: i) beter gebruik moet maken van de voordelen van de nabijheid van diverse stadsregio's, ii) beter gebruik moet maken van zijn kennispotentieel en kennisinfrastructuur om innovatie te vergroten, and iii) efficiënter gebruik moet maken van zijn arbeidspotentieel. ■

Hoe beter gebruik te maken van de poly-centriciteit van de Randstad?

Er zijn vier mogelijkheden om beter gebruik te maken van de nabijheid van de vier stadsregio's :

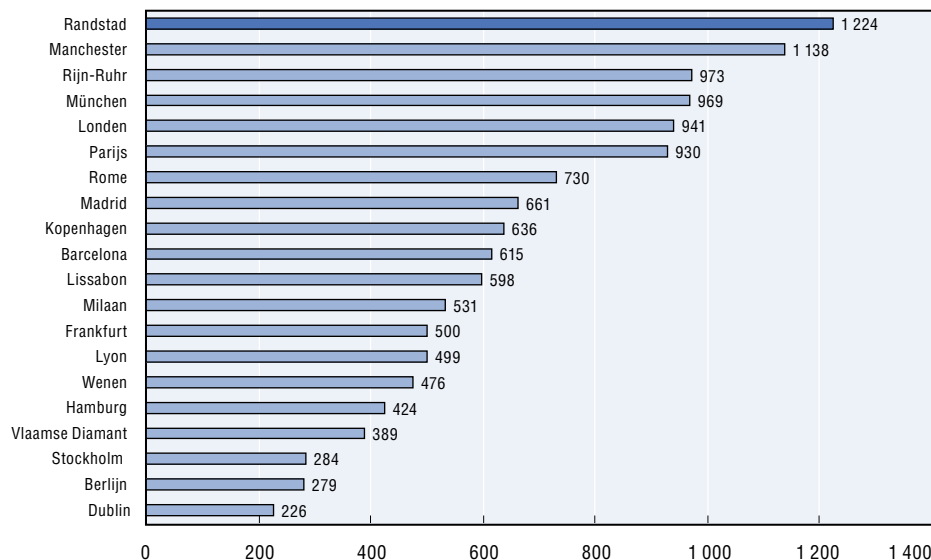
a) *File-problemen oplossen.* Het wegennetwerk in de Randstad is zwaar verstopt, met onbetrouwbare reistijden voor meer dan één op de vijf trips tijdens spitsuren. Het merendeel van de files in de Nederland (81% in 2005) is geconcentreerd in de Randstad. Filevorming blijkt erger te zijn dan die in andere polycentrische gebieden zoals de Vlaamse Diamant in België en het Rijn-Ruhrgebied in Duitsland. Verschillende beleidsmaatregelen zijn de afgelopen jaren genomen om files tegen te gaan. In het bijzonder is besloten tot invoering in 2012 van beprijzen van weggebruikers voor elke kilometer die wordt gereden, met hogere tarieven voor meer vervuulende auto's en lagere tarieven voor ritten buiten spitsuren en op minder gebruikte wegen. Dit systeem zal voor het wegennetwerk in heel Nederland gelden.

Aangezien wegbeprijzing gericht op specifieke knelpunten het meest effectief is om files op te lossen, ligt het meer voor de hand om wegbeprijzing in te voeren in de Randstad of op het niveau van de stadsregio's in de Randstad, in plaats van in heel Nederland. Bovendien moet het veel eerder dan in 2012 worden ingevoerd. Verbeteringen kunnen ook worden gerealiseerd door het bedrijfsleven meer te betrekken bij het oplossen van file-problemen. Regionale overheden zouden bedrijven in hun gebied en hun vertegenwoordigers moeten uitnodigen om creatieve oplossingen te bespreken om de bereikbaarheid in de regio te vergroten.

De aanleg van nieuwe wegen moet versneld worden en speciale prioriteit moet gegeven worden aan de verbinding van Almere met de rest van de Randstad.

b) Daarnaast is er een urgente noodzaak tot *meer coherentie in het regionaal en lokaal openbaar vervoer* in de Randstad. Deze eenheid en coherentie in het openbaar vervoer in de Randstad bestaat nu namelijk niet. Treinen rijden bijvoorbeeld doorgaans tussen stadscentra, terwijl veel bedrijven naast snelwegen gevestigd zijn. Alhoewel verbeteringen hebben plaatsgevonden

Figuur 1.
BEVOLKINGSDICHTHEID
IN VERSCHILLENDE
METROPOLITANE
GEBIEDEN IN 2002
(INWONERS/KM²)



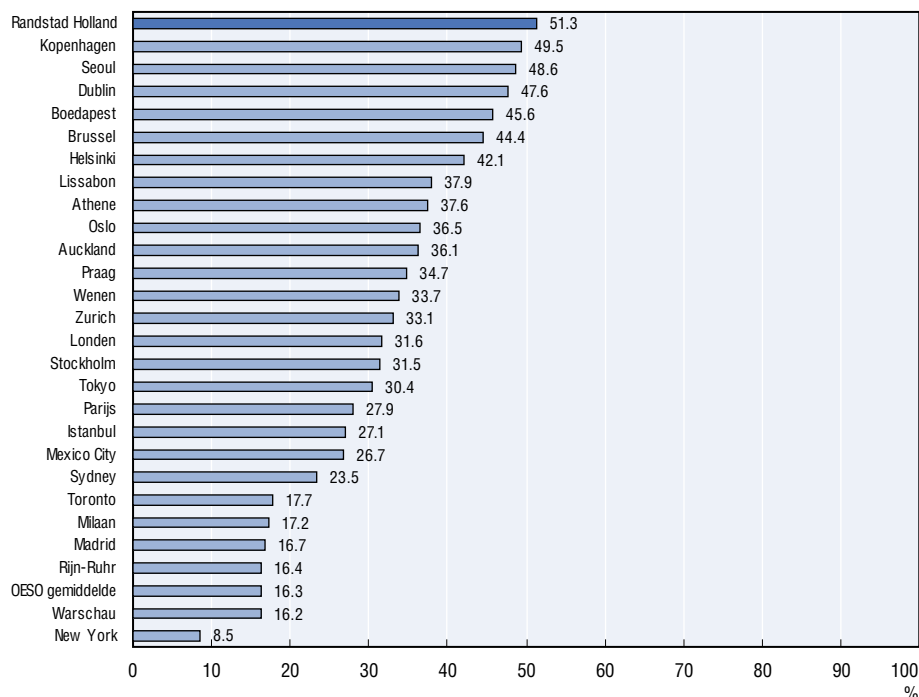
Bron: TNO, 2006.

in Den Haag en Rotterdam, zijn metro- en tramnetwerken doorgaans niet doorgetrokken naar buurgemeenten; dat maakt verplaatsing in een stadsregio met het openbaar vervoer doorgaans moeilijk. Verbindingen tussen verschillende openbaar vervoersvormen kunnen verbeterd worden. Bovendien is de capaciteit van de spoorwegen in de Randstad een van de meest onderontwikkelde van de grootstedelijke gebieden in West-Europa. Al deze factoren tezamen leiden tot relatief veel gebruik van de auto, wat leidt tot file-vorming en luchtvervuiling.

Verschillende regionale openbaar vervoersnetwerken in de Randstad op het niveau van de vleugels zijn recentelijk geïnitieerd of zullen binnenkort worden opgestart (zoals Randstad Rail, de “Stedenbaan” en de Noord/Zuid-lijn). Er zou meer coherentie in al deze initiatieven kunnen zijn. Op korte termijn zou betere coördinatie tussen deze systemen moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld als het gaat om aansluiting, reizigersinformatie, tarifiering en marketing. Voor de langere termijn zouden plannen gemaakt kunnen worden om meer connecties tussen de daadwerkelijke systemen te maken. Meer frequente en snellere verbindingen tussen de grote steden in de Randstad moeten worden bevorderd.

c) *Het gebrek aan hoogwaardige huisvesting is een risico voor de internationale aantrekkelijkheid van de Randstad.* Er is aanzienlijke mismatch op de huizenmarkt in de grote steden. In Amsterdam bijvoorbeeld is 60% van de huisvesting geschikt voor lagere inkomensgroepen, terwijl slechts 35% van de stadsbevolking tot deze groep behoort. Tegelijkertijd slaagt slechts 40% van de lagere inkomensgroepen erin om passende woonruimte te vinden. Dit wordt veroorzaakt door stringente regulering en beperkte invloed van marktkrachten. Huizenmarkten zouden geliberaliseerd moeten worden.

Figuur 2.
RANGLIJST VAN
METROPOLITANE
GEBIEDEN NAAR GEWICHT
IN HUN NATIONALE
ECONOMIE



Bron: OESO Territorial Database, 2006. Definitie van de Randstad in deze database: Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland..

Het is duidelijk dat de huizenvoorraad voor middengroepen en hogere inkomensgroepen in Amsterdam en Rotterdam zou moeten worden vergroot. Bovendien zou het landelijke gebied in het midden van de Randstad – het zogenoemde “Groene Hart” – meer tot de verbeelding sprekend moeten worden gebruikt voor recreatie en aantrekkelijke hoogwaardige groene huisvesting.

d) Er zou meer samenwerking tussen de vier grote steden moeten zijn op gebieden als toerisme en hoger onderwijs. Grotere specialisatie door universiteiten en betere onderlinge coördinatie zou onnodige duplicatie van cursussen en onderzoeksvelden kunnen voorkomen. Het zou kennisclusters kunnen versterken en daarmee de kwaliteit van elke universiteit kunnen doen toenemen. Als het gaat om toerisme lijken steden in de Randstad elkaar meer als concurrent dan als partner te beschouwen. Dit bevordert niet een langer verblijf van toeristen in de Randstad als geheel, terwijl de afstand tussen steden relatief klein is en het gebied als één geheel zou kunnen worden gepresenteerd. ■

Hoe beter gebruik te maken van kennis en arbeid?

i) Beter gebruik van kennis

Het aandeel van de arbeidskrachten in de Randstad met hoger onderwijs is redelijk hoog in vergelijking met veel andere grootstedelijke gebieden in de OESO, maar de Randstad loopt achter in vergelijking met de Vlaamse Diamant, Londen en Parijs. Dit ondanks haar zeven universiteiten en 18 hogescholen. Universiteiten hebben momenteel weinig mogelijkheden om studenten te selecteren, kortdurende cursussen aan te bieden of collegegeld te verhogen. Vanaf 2005 zijn pilots gestart die het universiteiten mogelijk maakt om deze initiatieven te nemen. Zulk beleid zou structureel gemaakt moeten worden.

Het is ook cruciaal om meer hoogopgeleide arbeid en studenten aan te trekken. In 2004 is de kennismigrantenregeling ingevoerd om het aantrekken van kenniswerkers gemakkelijker te maken. Alhoewel dit goed beleid is, blijven er belangrijke belemmeringen bestaan. Er kan beter gebruik gemaakt worden van bestaande hoogopgeleide migranten, zoals buitenlandse studenten en hoogopgeleide vluchtelingen. Het punten-systeem voor migratie dat is voorgesteld door de centrale overheid in 2006, zou sneller moeten worden ingevoerd, zodat het ook voor kenniswerkers die geen werknemer zijn gemakkelijker wordt om in Nederland te werken.

De Randstad is evenmin goed in het aantrekken van innovatieve buitenlandse bedrijven. Alhoewel de Randstad zeer succesvol is in het aantrekken van buitenlandse directe investeringen, bestaat slechts een marginaal deel daarvan uit onderzoek en ontwikkeling. Sinds 2006 is het beleid om buitenlandse bedrijven aan te trekken die waarde toevoegen aan de Nederlandse economie. Negen sectoren zijn geselecteerd waarin buitenlandse bedrijven pro-actief zullen worden benaderd. Dit beleid betekent een stap in de goede richting, alhoewel verdere toespitsing en implementatie nodig is.

Terwijl de publieke innovatie infrastructuur in de Randstad hoog scoort op veel indicatoren, is er duidelijk ruimte voor verbetering voor innovatie in de private sector. Slechts 35% van de private onderzoeks- en ontwikkelingsgelden wordt uitgegeven in de Randstad, wat duidelijk minder is dan het aandeel van het BBP dat er wordt gegenereerd. Alhoewel er verscheidene initiatieven op lokaal niveau zijn om kennisoverdracht te realiseren, blijft de beloningsstructuur van wetenschappers afhankelijk van wetenschappelijke

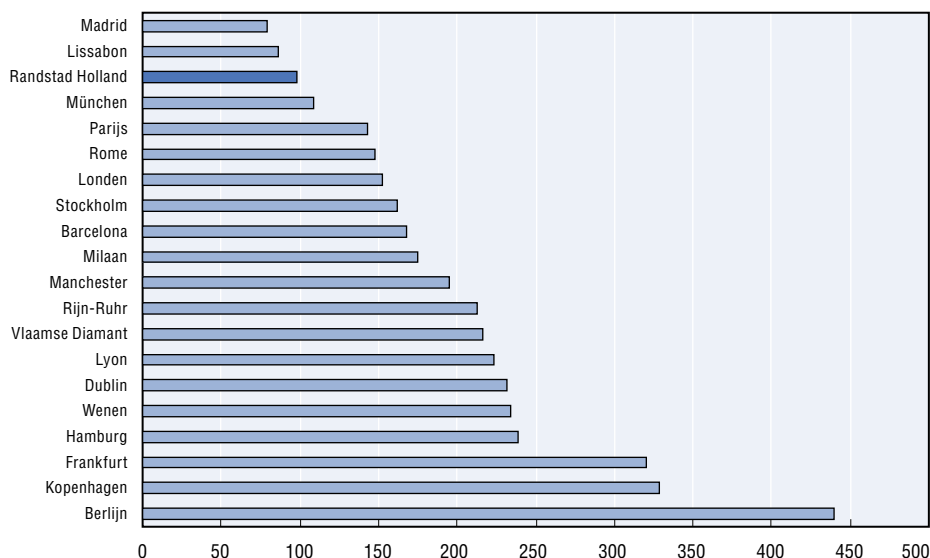
publicaties, niet van interactie met de private sector. De belonings- en bekostigingssystemen van universiteiten zullen zo moeten worden aangepast dat wetenschappelijke medewerkers meer prikkels krijgen om overdracht van kennis tot stand te brengen. Niet alle bedrijven zijn in staat om kennis te absorberen die op een bepaald terrein bestaat. Dit is in het bijzonder het geval voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) alhoewel verscheidene programma's zijn opgesteld om dit probleem op te lossen. Aangezien de meeste van deze programma's bedrijven subsidiëren zonder een aanvullende onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteit te vragen, is de toegevoegde waarde ervan gering gebleven. Het is ook duidelijk geworden dat MKB minder actief is in O&O dan grote bedrijven. Overheidsprogramma's zullen derhalve toegespitst moeten worden op nieuwe O&O-activiteiten en op het MKB.

ii) Het arbeidsmarktpotentieel moet beter worden benut

In 2003 waren er slechts drie landen in de OESO met meer ontslagbescherming voor vaste medewerkers dan Nederland. Aangezien de Randstad economie meer internationaal georiënteerd is en meer beïnvloed wordt door internationale economische ontwikkelingen dan de rest van Nederland, heeft de strikte ontslagbescherming een grotere invloed op de Randstad economie dan op de Nederlandse economie als geheel. Alhoewel de centrale overheid wetgeving heeft geïntroduceerd om de administratieve lasten die samenhangen met ontslagbescherming in 2006 te verminderen, blijft de ontslagbescherming nog steeds een zware last voor bedrijven. Het is aan te bevelen om de kosten die samenhangen met de administratieve complexiteit van ontslag verder te verkleinen.

Daarbij komt dat de inactiviteit van etnische minderheden zeer hoog is vanuit internationaal perspectief. Niet-westerse etnische minderheden zijn geconcentreerd in de vier grote steden in de Randstad; zij maken meer dan 35% van de bevolking uit in Amsterdam en Rotterdam en hebben veel hogere werkloosheidspercentages dan de rest van de bevolking. De participatiegraad

Figuur 3.
SPOORWEGCAPACITEIT
IN VERSCHILLENDE
METROPOLITANE
GEBIEDEN IN DE OESO
(METERS SPOOR PER 1 000
INWONERS, IN 2003)



Bron: TNO, 2006.

van ethnische minderheden moet worden vergroot, door het vergroten van onderwijs- en beroepskwalificaties van ethnische minderheden. Scholen met veel allochtone leerlingen hebben echter meer moeilijkheden in het vinden van leraren dan andere scholen; dit beïnvloedt de kwaliteit van het onderwijs dat ze kunnen aanbieden. Het lijkt daarom raadzaam om betalen van hogere salarissen voor leraren in achterstandswijken in grote steden in de Randstad mogelijk te maken om betere leraren aan te trekken. In samenwerking met het bedrijfsleven, zouden instituten in het beroepsonderwijs meer flexibele programma's moeten creëren die het verwerven van competenties via werkervaring mogelijk maakt, om uitval in het beroepsonderwijs te beperken. ■

Hoe kan beter bestuur helpen om deze problemen op te lossen?

Pogingen in het verleden om de bestuursstructuur te veranderen zijn niet geslaagd, maar er zijn veel informele samenwerkingsverbanden tot stand gekomen tussen de belangrijkste bestuursactoren teneinde regio-breed bestuur te realiseren. Een bestuurlijk probleem dat vaak wordt genoemd als het om de Randstad gaat, is bestuurlijke drukte, alsmede langzame besluitvorming en gebrek aan politiek leiderschap. Tegelijkertijd zijn veel samenwerkingsverbanden behulpzaam geweest in het vinden van passende schaalniveaus voor publieke dienstverlening. Desalniettemin zijn verschillende verbeteringen mogelijk:

- *Aangezien het niveau van de stadsregio passend is voor oplossing van veel problemen, zou dit niveau institutioneel moeten worden versterkt.* De stadsregio functioneert momenteel als het 'daily urban system'. Op dit niveau hebben pragmatische institutionele arrangementen, zoals de WGR-plus-regio, hun nut bewezen, alhoewel ze niet zonder problemen zijn. Dit niveau kan worden versterkt door opschaling van gemeenten in de stadsregio, via het fuseren van steden met hun buurgemeenten en meer gemeenten met elkaar. Provincies in de Randstad, in het bijzonder in Noord- en Zuid-Holland, zouden dan hun activiteiten kunnen concentreren op gebieden die niet worden omspannen door de stadsregio.
- *Stadsdeelraden in Amsterdam en Rotterdam zouden kunnen worden opgeheven.* De decentralisatie van taken naar stadsdeelraden lijkt doorgeschoten, aangezien er nu aanzienlijke verschillen bestaan tussen stadsdeelraden als het gaat om standaarddiensten en gestandaardiseerde bureaucratische procedures. Alhoewel decentrale voorziening van diensten in grote steden behouden moet blijven, is een gekozen stadsdeelraad niet noodzakelijk om dit te bereiken.
- *Een Randstadagenda is nodig om problemen op het niveau van de Randstad op te lossen; hiervoor moet een minister verantwoordelijk worden.* Een van deze vraagstukken is de coherentie van lokale en regionale openbaar vervoersinitiatieven. Andere vraagstukken waar coördinatie nodig kan zijn betreffen toerisme, de vestiging van hoogwaardige kantoorruimtes en woningen. Hiervoor zou een project-organisatie kunnen worden ingesteld. Eén minister moet verantwoordelijk zijn voor de implementatie van deze Randstad agenda. Op langere termijn, wanneer zou blijken dat meer vraagstukken een Randstad-brede aanpak gaan vergen, zou de fusie van vier Randstad-provincies tot één provincie kunnen worden overwogen. ■

Voor meer informatie

Mocht u meer willen weten over het werk van de OESO over de Randstad Review, dan kunt u contact opnemen met Olaf Merk, tel. : + 33 1 45 24 16 60, e-mail : olaf.merk@oecd.org ; of Dorothée Allain-Dupré, tel. : +33 1 45 24 82 43, e-mail : dorothee.allain-dupre@oecd.org.



Verder lezen

OESO (2006), **Territorial Review: Randstad Holland, Netherlands**, ISBN 978-92-64-00791-8.

OESO (2006), **Territorial Review: Milan, Italy**, ISBN 92-64-02891-9, 178 p.

OESO (2006), **Economic Surveys: Netherlands**, ISBN 978-92-64-03670-3, 140 p., € 45.

OESO (2006), **Competitive Cities in a Global Economy**, ISBN 92-64-02709-2, 307 p., € 47.

TNO (2006), **Randstad Monitor, 1995-2005 Randstad Holland in internationaal perspectief**, TNO-Report I&R 2005-27, Delft.

OESO (2005), **Regions at a Glance 2005**, ISBN 92-64-01863-8, 249 p., € 40 EUR.

U kunt ook de volgende website raadplegen :
www.oecd.org/gov/urbandevelopment.

OECD publications can be purchased from our online bookshop:
www.oecd.org/bookshop

OECD publications and statistical databases are also available via our online library:
www.SourceOECD.org

Where to contact us?

OECD HEADQUARTERS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tel.: (33) 01 45 24 81 67
Fax: (33) 01 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
Internet: www.oecd.org

GERMANY

OECD Berlin Centre
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tel.: (49-30) 288 8353
Fax: (49-30) 288 83545
E-mail:
berlin.contact@oecd.org
Internet:
www.oecd.org/deutschland

JAPAN

OECD Tokyo Centre
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel.: (81-3) 5532 0021
Fax: (81-3) 5532 0035
E-mail: center@oecdtokyo.org
Internet: www.oecdtokyo.org

MEXICO

OECD Mexico Centre
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tel.: (00.52.55) 9138 6233
Fax: (00.52.55) 5280 0480
E-mail:
mexico.contact@oecd.org
Internet:
www.oecd.org/centrodemexico

UNITED STATES

OECD Washington Center
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC. 20036-4922
Tel.: (1-202) 785 6323
Fax: (1-202) 785 0350
E-mail:
washington.contact@oecd.org
Internet: www.oecdwash.org
Toll free: (1-800) 456 6323

The OECD Policy Briefs are prepared by the Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate. They are published under the responsibility of the Secretary-General.