

# Rotterdam — een stad in transitie

PROF. DR. L.H. KLAASSEN\*

## Algemeen

Een voor de wereld denkbare en geenszins onwaarschijnlijke toekomst is een verplaatsing van het economische zwaartepunt van de wereld van het Atlantische naar het Pacifische gebied. De mate waarin dit zal geschieden is o.m. afhankelijk van de kracht waarmee West-Europa en het Oosten van de Verenigde Staten zullen kunnen reageren op de uitdaging die thans uitgaat en in voortdurend sterkere mate zal kunnen blijven uitgaan van de ontwikkelingen in het Pacifische gebied, in het bijzonder van de Oostaziatische staten, China met zijn wetenschappelijk potentieel en onmetelijke markt, zeer duidelijk inbegrepen.

Tot dusverre is het antwoord van Europa betrekkelijk zwak gebleven. De eenheid en samenwerking die een noodzakelijke voorwaarde voor een sterk antwoord waren geweest, zijn niet in een mate tot stand gebracht als wel wenselijk ware geweest. Geraamd wordt b.v. dat de verspilling die ontstaat door de belemmeringen van het grensverkeer in de EG meer dan f. 50 mrd. per jaar bedraagt. Desondanks blijven de pogingen tot liberalisatie steken in het voorwendsel dat liberalisatie dient te worden voorafgegaan door harmonisatie. Het zijn politici en ambtenaren te zamen die voorstellen tot harmonisatie zo grondig behandelen dat een ieder na jaren van studie overtuigd raakt dat men maar beter niet kan harmoniseren. Ook Nederland ziet b.v. kans de invoering van een Europees paspoort te vertragen door te stellen dat de administratieve voorbereiding daarvan in ons land nog vele jaren zal vergen. Van de zijde van de justitie ziet men grote bezwaren in het wegnemen van belemmeringen in het personenverkeer over de grens omdat men dan veel minder criminelen zal kunnen arresteren dan thans het geval is. Men vraagt zich hierbij af waarom, indien deze controle zo uiterst effectief is om de criminaliteit te bestrijden of uitstaande boetes of geldstraffen te innen, men in de Verenigde Staten deze controle aan de grenzen van de afzonderlijke staten niet invoert.

Toch gaat de ontwikkeling in Europa wel voort. In de achter ons liggende 20 jaar is, ondanks het feit dat 40% van alle grensoverschrijdend verkeer per vrachtauto met lege vrachtauto's plaatsvindt omdat derde-landenverkeer noch cabotage is toegestaan, het internationale vervoer met 4,5% per jaar gestegen. Het nationale vervoer steeg in dezelfde periode met 2,5% per jaar. Ook is te verwachten dat op korte termijn een groep landen die het wachten beu worden, bestaande uit de Benelux, Frankrijk en Duitsland, het onderling eens zullen worden over een vergaande vereenvoudiging van grensformaliteiten. Het lijkt niet uitgesloten dat Denemarken en Oostenrijk zich hierbij zullen aansluiten. Het EG-kader zou bij deelneming van dit laatste land op verfrissende wijze worden doorbroken. Europa is dus toch, ondanks alle daartegen bestaande weerstanden, aan het groeien. De economische banden tussen de naties worden, evenals het besef van de noodzaak tot samenwerking, zienderogen sterker.

De economische ontwikkeling die lange tijd wat aarzelend plaatsvond, is overigens niet overal in Europa even sterk. De traditionele industriegebieden, zoals b.v. het Zuidbelgisch-Noordfranse gebied en het Roergebied, blijven in hun ontwikkeling wezenlijk achter vergeleken bij de regio's waarin de lichte industrieën zijn gevestigd die geen vaste binding hebben met vindplaatsen of aanvoerplaatsen van zware grondstoffen, noch in feite met de markten waar hun producten moeten worden verkocht. Deze industrieën zijn afhankelijk van een hoge kwaliteit van de dienstverlening op gebieden die voor hen van belang zijn, van de woonomgeving

voor het personeel en van het wetenschappelijk niveau van de instellingen van hoger onderwijs in de regio van vestiging.

De recente ontwikkelingen in Europa duiden erop dat het vooral de kwaliteit van de woonomgeving is die voor de vestiging van deze industrieën van essentiële betekenis is. Daar zijn immers de hooggekwalificeerde arbeidskrachten die deze innoverende bedrijven nodig hebben, te vinden resp. gemakkelijk aan te trekken. Tot de kwaliteit van de woonomgeving dragen vele factoren bij. Een belangrijke rol spelen de kwaliteit van de fysieke woonomgeving, de onderwijsmogelijkheden, culturele instellingen en evenementen, de kwaliteit van voorzieningen als recreatiemogelijkheden en medische verzorging, en vooral ook de klimatologische omstandigheden. Het kan dan ook geen verwondering baren dat in Europa het Alpengebied met zijn natuurschoon en zijn twee vakantieseizoenen, gevormd door Bayern, Baden-Württemberg, Oostenrijk, Zwitserland, Haute Savoie, de Franse Riviera en een deel van Noord-Italië zich duidelijk als het toekomstige welvaartsgebied van Europa begint af te tekenen. Een gebied dat tevens wordt gekenmerkt door een relatief lage werkloosheid en weinig sociale onrust.

Een andere ontwikkeling, die gedeeltelijk uit deze resulteert, is die van de teruggang van de grote stad. Uit de verschillende onderzoeken die verricht zijn, o.a. op de Erasmus Universiteit en op het Nederlands Economisch Instituut, doch evenzeer in Engeland, Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland en Zwitserland, blijkt dat de grotere steden in Europa onderhevig zijn aan een proces van afkalving, van verlies aan kwaliteit en ook kwantiteit en van een relatieve verzwakking van hun economische positie vergeleken met die van de nationale economie. Het is voorts gebleken dat deze processen zich sneller voltrekken naarmate de stad welvarender en groter was. Het proces is het sterkste voortgeschreden in Engeland, België en Nederland.

## Gevolgen voor Rotterdam

De hier geschetste drie ontwikkelingen, nl. de tendens tot verplaatsing van het zwaartepunt van de wereldeconomie naar het Pacifisch gebied, de verplaatsing van het zwaartepunt van de Europese economie naar het Alpengebied en van een verzwakking van de positie van de grotere steden lijken geen van drieën bijzonder gunstig voor Rotterdam. Nu zou het echter toch kunnen zijn dat de positie van Rotterdam op grond van het voorgaande niet zonder meer als ongunstig kan worden beoordeeld. Het is nuttig om in dit verband een paar zaken na te gaan.

De economie van de stad Rotterdam bestaat voor velen uit die van de grootste haven ter wereld met een paar dingen daaromheen. Dat de haven een belangrijke welvaartsbron van Rotterdam is, is op zich juist. Telt men alle activiteiten van de haven zelf en van de diensten en industrieën mee die met de haven samenhangen, dan komt men in het Rijnmondgebied op ca. 20% van de totale werkgelegenheid. Niet bijzonder hoog, maar ook geenszins te verwaarlozen.

De vraag is niettemin van groot belang hoe de toekomst van deze bron van welvaart, gezien de te verwachten ontwikkelingen, dient te worden beoordeeld. Eén feit stelden wij reeds vast, nl. dat er een sterkere groei van de lichte industrie

\* Adviseur van het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam.

is dan van de zware industrie. In feite impliceert dit een sterkere groei van de niet aan diep vaarwater gebonden industrieën ten opzichte van de „droge” industrieën. Hiervan heeft Rotterdam als haven dus niet veel te verwachten. Een tweede ontwikkeling was die van de verplaatsing van de zwaartepunten in de wereld en in Europa weg van het Westen van West-Europa. Ook hier is er voor de Rotterdamse haven geen bijzonder gunstig perspectief. Dit wordt mogelijkserwijs nog ongunstiger door de infrastructurele werken die momenteel in voorbereiding zijn resp. reeds voltooid zijn, zoals de modernisering van de Transsiberische spoorweg en de voltooiing van het Rhein-Main-Donaukanaal. De gemoderniseerde Transsiberische spoorweg maakt het mogelijk containers naar Duitsland in een derde van de tijd te vervoeren die voor vervoer per schip nodig is en dat tegen niet al te veel hogere kosten. Een verbetering van de railverbinding met China ligt zonder twijfel in het verdere verschiet, waardoor een groot deel van Europa per spoor veel sneller met vele Oost-aziatische produkten kan worden bediend dan via de zeeweg.

De invloed van het Rhein-Main-Donaukanaal is wat moeilijker te bepalen. Niettemin zal het in het algemeen gesproken Oosteuropese landen gemakkelijker via de Bondsrepubliek Duitsland bereikbaar maken en is ook het omgekeerde het geval voor produkten die voorheen via de Zwarte Zee en Rotterdam in Duitsland werden aangevoerd.

Het staat voorts wel vast dat de mechanisering en de automatisering in de haven voort zullen schrijden en dit ook zullen moeten doen om bij te blijven met de ontwikkelingen elders. Door gebruik van moderne informatietechnieken zal het verkeer door de haven soepeler en sneller dienen te verlopen.

Dat de tot dusverre gereleveerde ontwikkelingen zullen leiden tot een toename van de werkgelegenheid in de haven en havegebonden industrieën lijkt niet erg waarschijnlijk. Momenteel trekt de economie in Europa aan, maar zodra weer het „normale” produktieniveau bereikt is kan van het goederenvervoer door de haven geen groei worden verwacht die groter is dan die van de arbeidsproductiviteit in de haven. De haven zal belangrijk blijven voor de economie maar zijn betekenis voor de werkgelegenheidsgroei moet helaas minder hoog worden aangeslagen.

Juist daarom is het van groot belang te achten dat de gemeente Rotterdam samenwerkingsverbanden creëert met andere havens als Hull, Baltimore, Kobe, Leningrad en Shanghai. Dit zowel om gemeenschappelijke belangen te behartigen als ook om gemeenschappelijke bedreigingen het hoofd te bieden. De aanleg van efficiënte spoorwegverbindingen over het Aziatische continent moge voor verlanders interessante perspectieven bieden, voor Shanghai en Rotterdam kan het, indien een adequaat antwoord uitblijft, in een verdere toekomst een bedreiging voor de traditionele havenactiviteiten vormen.

### **De agglomeratie Rotterdam**

Bij deze veelheid van samenwerkingsverbanden rijst een vraag betrekking hebbend op de structuur van de samenwerking in het algemeen. Deze vraag vloeit voort uit de positie van de gemeente Rotterdam, de gemeente dus die de samenwerkingsverbanden op internationaal niveau tot stand brengt en onderhoudt, in de agglomeratie Rotterdam. In de eerder vermelde onderzoeken van de EUR wordt een definitie van de agglomeratie Rotterdam gebruikt die afgeleid is uit de oriëntatie van de omliggende gemeenten op Rotterdam c.a. als arbeidsmarkt. Als centrale stad in deze agglomeratie worden Schiedam en Vlaardingem bij Rotterdam gerekend. De overige agglomeratiegemeenten zijn 23 in getal.

Het aandeel van de aldus gedefinieerde centrale stad in de bevolking van Nederland is sinds 1960 met 35% gedaald. De daling van het aandeel in het inkomen van Nederland kan door het ontbreken van gegevens slechts van 1960 tot 1978

worden gevolgd. Gedurende deze periode bedroeg deze daling 32% bij een daling van het bevolkingsaandeel in dezelfde periode van 30%, een indicatie dat ook het inkomen per hoofd van de centrale stad relatief, dus t.o.v. Nederland, aan het dalen is. Het inkomen per inkomenstrekker lag in 1960 7% boven dat van Nederland, in 1978 6% daaronder.

Voor de ringgemeenten is het beeld anders; het aandeel van deze 23 gemeenten in de bevolking van Nederland steeg in de periode 1960 tot 1983 met 200%, zodat in dit laatste jaar de bevolking van de ringgemeenten circa 62% van de bevolking van de centrale stad Rotterdam c.a. uitmaakt. Het gemiddelde inkomen van deze ringgemeenten was in 1960 gelijk aan dat van Rotterdam c.a. en lag in 1978, het laatst bekende jaar, daar 22% boven. Niettemin is ook de agglomeratie als geheel, in overeenstemming met wat eerder werd opgemerkt, aan het teruglopen. Het aandeel in de Nederlandse bevolking daalde van 1960 tot 1983 met 12% en dat van het inkomen in de periode 1960 tot 1978 met 14%.

Dit zijn harde feiten die duidelijk maken dat ondanks het bijzondere karakter van de stad, Rotterdam het lot van andere Europese, Amerikaanse, Australische en Japanse steden niet bespaard blijft. Zij maken het evenwel ook duidelijk dat de ring een essentieel en ook relatief welverend deel van de agglomeratie uitmaakt. De ring vervult een zeer belangrijke woonfunctie en een relatief steeds belangrijker wordende werkfunctie.

Dit feit is van betekenis in het licht van de reeds eerder geconstateerde trek van de moderne industrie naar aangename woongebieden, die in Nederland ook op kleine schaal geldt in de vergelijking van Randstad met het z.g. uitstralingsgebied in Utrecht, Gelderland en Brabant. Wil een stad aantrekkelijk zijn als vestigingsgebied voor de moderne kleinschalige industrie, dan dient zij er voor te zorgen dat aan hoge eisen wat wonen betreft wordt voldaan. Rotterdam vervult op indrukwekkende wijze een centrale functie op onderwijsgebied, op cultureel gebied, op het gebied van de stadsvernieuwing en creëert improvisaties op architectonisch gebied die belangstelling wekken tot ver buiten de grenzen van Nederland. Maar Rotterdam zal nooit kunnen bieden wat de randgemeenten wel kunnen, nl. ruimte, een aangenaam woonklimaat, rust, grotere veiligheid en reinheid en toch de „echte” stad bij de hand. Wat Rotterdam doet op de zoëven genoemde gebieden doet zij natuurlijk ook voor de burgers van de agglomeratie buiten de gemeente o.a. Wat de andere gemeenten doen is het bieden van woongelegenheden en, nu de industrie naar andersoortige vestigingsplaatsen zoekt, ook werkgelegenheid op bedrijfsterreinen voor kleinere lichte industriebedrijven en dienstverlenende bedrijven dicht bij de woonplaats van hun veelal hoger opgeleid personeel. Dit is wat zij op hun beurt ook voor de bewoners van de gemeente Rotterdam doen.

Het is te voorzien dat de gemeente Rotterdam op het gebied van wonen en werken in sterke mate afhankelijk zal blijven van wat de randgemeenten hebben te bieden aan vestigingsmogelijkheden voor de bevolking van de agglomeratie zowel als voor moderne milieuvriendelijke bedrijven gebruikmakend van hoge technologieën. De randgemeenten zullen op hun beurt voor de bevrediging van hun culturele behoeften, voor het winkelen, tentoonstellingen en grotere manifestaties op velerlei gebied op Rotterdam georiënteerd blijven en gezien hetgeen dat Rotterdam op dit gebied presteert, ook graag blijven. Het is dan ook te begrijpen dat de agglomeratieburger die dit alles meemaakt zich wel eens afvraagt, als er, overigens zeer terecht, met Leningrad, Baltimore, Kobe en Shanghai samengewerkt wordt, waarom dat dan niet ook met Capelle aan de IJssel gebeurt, om maar een voorbeeld te noemen. Niemand met enig gevoel voor economie begrijpt waarom in Nederland in de grote agglomeraties zoveel gemeentebesturen het op economisch gebied in feite onafhankelijk van elkaar voor het zeggen hebben en waarom alleen losse samenwerkingsverbanden de nodige coördinatie tot stand moeten brengen. Als er dan eens een coördinerend

orgaan als b.v. Rijnmond wordt gecreëerd wordt daaraan een zo geringe bestuurskracht toebedeeld dat op geen stukken na kan worden voldaan aan de eisen waaraan een krachtig agglomeratiebestuur zou moeten kunnen voldoen. Deze kracht zou Rijnmond overigens ook niet hebben gehad als het het karakter van een provincie had gekregen.

De toekomstkansen voor een op grondige herstructurering wachtend gebied als de Randstad Holland zijn niet slecht als men zich rekenschap geeft van het feit dat Europa toch nog steeds een machtig potentieel heeft indien tot samenwerking en bundeling van krachten kan worden gekomen. Als men dat ook beseft in het Rotterdamse, waar de neiging tot samenwerking als het Rotterdamse belang daarmee gediend was, steeds aanwezig was, zal dat kunnen leiden tot een eendrachtig optreden van de gemeenten in de agglomeratie op economisch en planologisch gebied. Op langere termijn is ook daarvan het welzijn van de agglomeratie Rotterdam afhankelijk.

Hoewel de eisen die re-urbanisatie aan het organisatietalement van het gemeentebestuur en het ambtelijk apparaat stelt,

zwaar zijn, mag voor Rotterdam geconstateerd worden dat er op dit gebied reeds veel is bereikt. De gevolgde politiek heeft een duidelijk effect gesorteerd en legt getuigenis af van een goed inzicht in de problematiek van de grote stad. Het aanwezig zijn van dit inzicht, ook bij verschillende belangrijke ringgemeenten, kan ons ook het vertrouwen geven dat de reurbanisatiepolitiek van de toekomst de gehele agglomeratie Rotterdam met haar onderling zozeer verweven onderdelen zal gaan omvatten. Alsdan zal in ieder geval één essentiële voorwaarde vervuld zijn voor de goede afloop van het te verwachten en te bevorderen proces van transitie van de grote havenstad met haar traditionele havengebonden industrieën in een door de vestiging van een verscheidenheid van nieuwe, lichte, innoverende bedrijven verjongde agglomeratie. Het moet voor de „vindingrijke” Nederlandse bestuurskundigen eenvoudig zijn een bestuurskundige structuur te vinden die dit doel zo goed mogelijk dient.

**L.H. Klaassen**