

Het 'bestuurlijke zwarte gat' gevuld?

Een regionaal- en bestuursgeografische beschouwing over regio's en hun middenbestuur

G.A. Hoekveld

is als hoogleraar regionale geografie verbonden aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Adres: Vakgroep ASG, Heidelberglaan 2, 3584 CS Utrecht.

Samenvatting

De herziening van de bestuurlijke kaders heeft naast onder andere staatsrechtelijke, bestuurs- en beleids-wetenschappelijke aspecten ook regionaal- en bestuursgeografische dimensies. In dit artikel vanuit het perspectief van regionale en bestuursgeografie worden eerst het traditionele en moderne regiobegrip tegenover elkaar geplaatst. Geconcludeerd wordt dat het huidige beleid inzake het middenbestuur gebaseerd is op een verouderd regiobegrip. In het vervolg van dit artikel worden enkele regionaal-geografische 'regels', eigenlijk heuristisch gehanteerde hypothesen, behandeld en in verband gebracht met het middenbestuur. Hoewel kan worden betoogd dat regio's tot op zekere hoogte 'maakbaar' zijn en dat die maakbaarheid een bestuurlijk beleid ten aanzien van de gebiedsinterne integratie en van de externe relaties met andere gebieden vereist, worden hier bij deze maakbaarheid vraagtekens gezet. In de discussie over de stadsprovincies zijn zowel de geringe mogelijkheid om de regionale dynamiek bestuurlijk goed in te kaderen, de kans op voortgaande aanpassingsprocessen van de bestuurlijke indeling, als de negatieve gevolgen voor de restprovincies te weinig aan de orde gekomen.

1. Inleiding

Reeds in 1985 schreef Snellen (1985, 16): 'Al minstens vijftien jaar slorpt het zwarte gat dat regio heet bestuurlijke en intellectuele energie op. Zonder dat er helderheid wordt geschapen... Men kan de vergelijking met het zwarte gat in de sterrenkunde nog verder doortrekken. Het sterrenkundige zwarte gat is geen werkelijk vacuüm maar louter het product van de menselijke waarneming. Als de sterrenkundige hypothese opgaat is er geen sprake van een vacuüm maar juist van een verdichting van de materie.'

Zo zou ook het regionale gat wel eens meer het product van binnen-bestuurlijke waarneming kunnen zijn dan een in de realiteit bestaand vacuüm.' Deze woorden zijn de regionaal- en bestuursgeograaf uit het hart gegrepen.¹ De term regio is als niet – of vanuit geografisch perspectief slecht – gedefinieerde term in de bestuurspraktijk in gebruik gekomen. Daar gaat het meer om de ruimtelijke uitgebreidheid, het territorium, van een middenbestuurlijke eenheid dan om een concreet natuurlijk en cultureel gevuld leefgebied van een samenleving.

Ik ben in de loop der jaren meer dan eens benaderd door departementale beleidsambtenaren die me vroegen nu eens de 'juiste' afgrenzing van een bepaald gebied aan te geven danwel aan te tonen dat de hun voor ogen staande territoriale indeling beter was dan die van collega's van andere departementen. Er is een behoefte om complexiteit te reduceren door die onder te brengen onder één bestuurlijke territoriale hoed. De argumenten komen neer op het herstellen van doorzichtigheid en democratische legitimiteit die door de lappendeken van bestuurlijke hulpconstructies gevormde gebiedsafbakeningen sterk is afgenomen, op het verhogen van slagvaardigheid en bestuurskracht en daarmee op het verbeteren van het dienstbetoon van de overheid en, ten slotte, op de noodzaak efficiency en effectiviteit te vergroten (Min. van BiZa, febr. 1993, 12). Daarbij wordt, bij voorbeeld, gestreefd naar 'een regievoerende en sturende rol voor bovenlokale taken in een samenhangend gebied', naar 'integraal bestuur' en naar 'integrale afweging van ruimtelijke orderingsvraagstukken, infrastructuurle zaken, ecologische vraagstukken en sociaal-economische vraagstukken' (Min. van BiZa 1995, 6). Deze passages doen een geograaf vermoeden dat hier een traditioneel geografisch regiobegrip wordt gehanteerd. In dat ver-

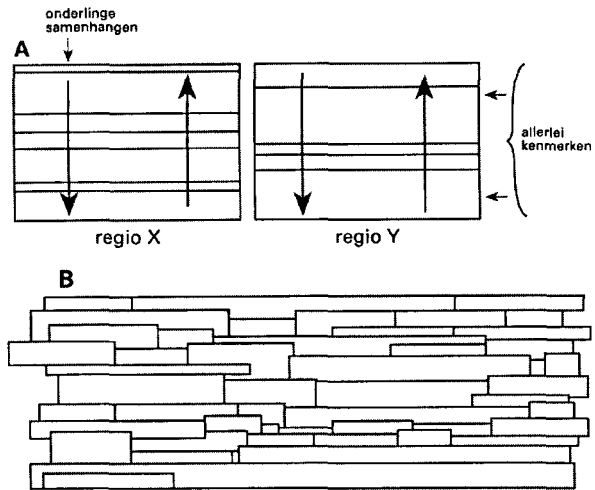
moeden wordt hij versterkt wanneer hij, ondanks de zinsnede 'dat de uiteindelijke (politeek-bestuurlijke) keuze van schaal en vervolgens van concrete grenzen, bezien vanuit een afzonderlijke taak, altijd sub-optimaal zal zijn'², ook leest: 'Het provinciaal bestuur moet, afgestemd op de aard van de provinciale taken, integraal bestuur over een logisch en functioneel samenhangend gebied kunnen voeren' (Min. van BiZa 1995, 6). Daarom zal in de volgende paragraaf eerst het traditionele regiobegrip vergeleken worden met het moderne. Dan zal ingegaan worden op regiovorming en de invloed van het bestuur daarop. Vervolgens zullen enkele heuristische 'regels' met betrekking tot bestuurlijke en regionale ontwikkeling worden behandeld. Ten slotte zullen uit het voorgaande conclusies worden getrokken.

2. Het traditionele en het moderne regiobegrip: van holistische essentie naar gedachtenconstructie

In de regionale geografie wordt de term regio op verschillende wijzen gebruikt. Zo onderscheidt men tussen de op één kenmerk gedefinieerde areale eenheid, de zogenaamde 'single feature region', en de 'multiple feature region', die door een complex bestaande uit meer kenmerken wordt beschreven. Voorbeelden van de eerste zijn het verzorgingsgebied van een krant, een brandweerregio, een gebied met één categorie van grondgebruik, zoals tuinbouwgebied, weidegebied e.d. Voorbeelden van het tweede type zijn woning- of arbeidsmarktgebieden (die immers verschillende categorieën verenigen, zoals in het geval van woningmarktgebieden woningen van allerlei aard en woningvragenden) en economisch-geografische gebieden. De traditionele regionale geografie meende dat er in de werkelijkheid gebieden voorkomen van het tweede type die bovendien een interne consistentie vertonen. Die consistentie berust op de oorzakelijke en functionele relaties die verband leggen tussen aard en waarden van de kenmerken van die gebieden (variabelen). Sommigen gingen daarbij uit van de overwegende betekenis van de cultuur voor die verbanden, anderen van die van de natuur of van de economie.

De traditionele regionale geografen zochten dus naar gebieden die op grond van zowel de ermee verbonden kenmerken (bij voorbeeld bodem, water-

huishouding, agrarische en andere vorm van bodemgebruik) als van de oorzakelijke of functionele samenhangen tussen die kenmerken afgegrensd kunnen worden van andere gebieden. Men veronderstelde dat als gevolg van die samenhangen een overeenkomst in de ruimtelijke uitgebreidheid van die kenmerken optreedt. Daardoor zouden regio's min of meer eenduidig van elkaar kunnen worden afgegrensd. Dat 'min of meer' betekent dat men zóal niet samenvallende grenslijnen van die kenmerken, dan toch wel herkenbare overgangszones verwachtte (zie A van figuur 1). Volgens deze opvatting is het dus mogelijk om in de werkelijkheid gebieden te onderscheiden die een 'geheel' vormen en als zo-



Figuur 1: Het traditionele (A) en het moderne (B) begrip van regio's. Bron: G.A. Hoekveld in J. Schoute ed. (1995)

Toelichting: In de traditionele opvatting van regio's nam men aan dat de verschillende kenmerken, hier weergegeven door de verschillende horizontale 'lagen' per regio zo duidelijk verschilden naar aard en frequentie als gevolg van per regio verschillende samenhangen, dat deze regio's ruimtelijk goed van elkaar waren te scheiden. Thans gaat men echter uit van een situatie als in B geschetst. Het ruimtelijk voorkomen van kenmerken of verschillende frequenties ervan vallen niet zo fraai samen dat zich een eenduidige indeling in verschillende regio's voordoet. Hoe men de grens trekt, steeds zal men een 'laag' doorsnijden en daarmee bepaalde samenhangen doorbreken.

danig van elkaar verschillen naar aard en ruimte. Uiteraard betekent dat niet dat er geen relaties tussen regio's zouden bestaan. Die interactie vloeit juist voort uit, en bestendigt tevens, het eigen karakter of de identiteit van regio's.

Door allerlei theoretische en empirische onderzoeken werd die traditionele opvatting in de jaren vijftig grondig ondermijnd. Men stelde vast dat de meeste kenmerken een eigen areale uitgebreidheid hebben en dat deze uitgebreidheden vaker niet dan wel overeenkwamen en dus niet ruimtelijk samenvielen (zie B van figuur 1). Ook de oorzakelijke en functionele samenhangen bleken minder binnen één uitgebreidheid te werken dan men voorheen had gedacht. Aanvankelijk leidde dit tot de opvatting dat 'de regio' niet meer is dan een gedachtenconstructie van de onderzoeker; een ruimtelijk instrument ter vergemakkelijking van het onderzoek of, om met Snellen te spreken, een middel tot en produkt van waarneming. Nog weer wat later werd duidelijk dat de verkregen vrijheid van de onderzoeker om een voor hem bruikbare regionale grens te trekken grote gevolgen had. Die grens bepaalt namelijk het verschil tussen 'intern' en 'extern'. Dat heeft consequenties voor het waarnemen en benoemen van samenhangen en – in bestuurlijk opzicht – voor de mogelijkheden van het beïnvloeden van die samenhangen.

Gemeenschappelijk voor oude en moderne regionale geografie is de aandacht voor regionale ontwikkeling. De laatste wordt omschreven als verandering van de kenmerken van de subgebieden ten opzichte van elkaar. De geleding van een gebied in zijn subgebieden noemt men 'regionale differentiatie' (in het vervolg worden de termen subgebied en gebied hier ingevuld met respectievelijk gemeenten en een samenstel van gemeenten met eigen kenmerken zoals provincies, WGR-gebieden, dus het territorium van het middenbestuur). Deze gebieden hebben ook betrekkingen met elkaar en met de buitenwereld, die respectievelijk interne en externe relaties worden genoemd. Die interne relaties, bij voorbeeld verkeers-, forensen- of goederenstromen, vormen de 'regionale integratie'. Deze relaties hebben een grote oorzakelijke of functionele uitwerking in de regio, ongeacht hoe men de regio afgrenst en zo interne in externe relaties verandert, of omgekeerd. Daardoor

wordt de opvatting dat de regio 'slechts' een gedachtenconstructie is, weer gerelativeerd.

Een geheel andere relativisering van het moderne regiobegrip vloeit voort uit het feit dat regio's in de tijd veranderlijk zijn, groeien, bloeien en verdwijnen. Wie kent nu nog het Land van Gastel of het Vrije van Sluis? Ze zijn opgegaan in andere regio's. De Finse geograaf Paasi (1986) onderscheidt vier gedaanten ('shapes') van een regio. Elk dezer gedaanten kan zich, onafhankelijk van de andere gedaanten in de tijd ontwikkelen of teloorgaan en een andere uitgebreidheid hebben, dat wil zeggen een ander areaal beslaan.³ Paasi noemde als eerste de *territorial shape*, de kenmerken qua oppervlak, ligging en fysisch-geografische gesteldheid van het areaal. Zijn *conceptual* of *symbolic shape* bestaat uit voorstellingen en symbolen die verbonden worden met de naam van het gebied. De *institutional shape* omvat hier de bestuurlijke instellingen en 'praktijken'. De vierde gedaante, de *functional role* wordt hier opgevat als de economische rol en functies van het gebied in een groter geheel. Zoals gezegd hebben die gedaanten alle hun eigen dynamiek. De symbolische gedaante kan blijven voortbestaan terwijl de institutionele gedaante die erop gebaseerd was, inmiddels verdwenen is, of omgekeerd. Een economische gedaante kan zich ontwikkelen en de behoefte aan een eigen institutionele vorm oproepen, maar ook het omgekeerde komt voor, zoals regionaal economisch stimuleringsbeleid aangeeft. De behoefte aan legitimiteit en aan een goede grondslag voor interne communicatie tussen tegengestelde belangengroepen of -organisaties kan weer leiden tot het bevorderen van een gemeenschappelijke conceptuele gedaante (zie Van der Meulen 1989).

Paasi's ideeën in verband brengend met de bestuurlijke vernieuwing kan men zeggen dat, hoewel men dan door de beknoptheid zowel aan Paasi als aan de bestuurlijke vernieuwing te kort doet, de conceptuele gedaante vooral een grondslag biedt voor democratische legitimiteit en draagvlak, de institutionele vorm voor doorzichtigheid en efficiency, en de functionele vorm voor effectiviteit.

De bestuurlijke vernieuwing wordt behalve door processen van bestuursinterne rationaliteit ook aangedreven door de wens om de 'institutional shape' van gebieden weer in overeenstemming te brengen met de andere 'shapes' binnen het kader van een in-

tegraal bestuur. Uit het voorgaande moge duidelijk worden dat, zelfs indien dit al op enig moment in enkele gebieden mogelijk zou zijn, aan dit ruimtelijk samenvallen slechts een kort leven is beschoren. De dynamiek van de shapes is een gevolg van maatschappelijke veranderingen en van veranderingen in de omgevende gebieden. 'Aanpassing' van de institutionele shape betekent dus een voortgaand proces dat nooit lang een volledig samenvallen van de institutionele met de andere gedaanten van de regio's bereikt. Ook de Kaderwet kan dat doel niet bereiken.

3. Regio's; van gedachtenconstructie naar de empirie?

Het voorgaande is geen abstracte theorie. Het proces van ontwikkeling van deze regionale gedaanten is vaak beschreven. Een voorbeeld moge hier volstaan. Heinritz (1990) maakte een studie van de Hallertau, een nu als zodanig benoemde streek ten noorden van München. In de negentiende eeuw ontstond daar een economische specialisatie, namelijk hopteelt. Aldus werd de functional shape gevormd. Die werd gevolgd door een zekere naamsbekendheid. De overheid controleerde namelijk de kwaliteit van de hop en verstrekke dan een kwaliteitszegel dat het gebied van herkomst van de hop vermeldde. Na deze territoriale en functionele gedaanten vormde zich de symbolische. Deze berustte vooral op in de jaren dertig van deze eeuw gecomponeerde 'volksliederen', hopteesten, sedert 1953 verkiezingen van hopkoninginnen en veel publiciteit in de regionale pers. Ten slotte deed men een, door tegenwerking van bestuurlijke organen in het gebied en de omliggende gebieden, mislukte poging om één institutionele, bestuurlijke gedaante te scheppen voor het inmiddels, mede dank zij de bouw van Autobahndreieck en Raststätte Holledau, wijd en zijd bekende gebied.

Dit voorbeeld toont aan dat regionale identiteit in de loop der tijd kan worden ontwikkeld.⁴ De 'symbolic shape' is zeker in de Hallertau, in tegenstelling tot de functional shape, zeer bewust 'gemaakt'. Meer in het algemeen kan men ook denken aan region- of citymarketing en aan regionaal-economisch ontwikkelingsbeleid. Het openbaar bestuur neemt bij de ontwikkeling van 'zijn regio' dus vaak een belangrijke plaats in (zie Keman 1993, 196). Deze regio-ontwikkelingsactiviteiten vloeien veelal niet al-

leen voort uit behoeften en druk van de regionale samenleving(en), maar ook vaak uit de behoefte aan zelfhandhaving van bureaucratie en politici in de regio. Immers, de dynamiek van de regionale gedaanten kan de efficiency, effectiviteit, de legitimiteit alsmede het draagvlak van het openbaar bestuur aantasten maar ook versterken. Nog daargelaten de mening van Scharpf c.s. (1976, 237) dat 'Hypothesen die beim institutionellen Eigeninteresse der beteiligten Akteuren ansetzen für besonders erklärungskräftig' worden gehouden (zie ook Van de Graaf en Hoppe 1992, 256, die wijzen op de betekenis van 'bureaupolitiek'), mag worden aangenomen dat een bestuurlijke vorm niet alléén een fundering in het bestuursstelsel, maar ook in de regionale samenleving dient te hebben. Die laatste fundering is niet efficiency, effectiviteit of equity bij de uitvoering van taken. Zij berust op het voldoen aan vijf minimumcondities die nodig zijn voor het op langere termijn voortbestaan van de institutionele gedaante van een regio (Hoekveld en Hoekveld-Meijer 1993, 104). Die condities zijn:

1. een bestaansstructuur (functional shape) die de regionale bevolking kan voeden en zo vasthouden; kortom, voldoende werkgelegenheid om een bepaald bevolkingsminimum in stand te houden. *Bestaat die niet, dan wordt het gebied 'zwak' en valt het uiteindelijk ten prooi aan bestuurlijke samenvoeging met andere soortgelijke gebieden (schaalvergroting) of wordt het door sterkere gebieden geannexeerd.*
2. een zekere interne regionale differentiatie van complementaire, 'gespecialiseerde' subgebieden die de afwikkeling van het dagelijks leven voor een in toenemende mate heterogene en meer-eisende bevolking waarborgt. Deze differentiatie levert dus elkaar aanvullende woon-, verzorgings- en produktiemilieus op.
3. een zekere mate van interne regionale integratie die de subgebieden zodanig onderling verbindt dat die integratie opweegt tegen de middelpuntvliedende werking van de altijd aanwezige en noodzakelijke externe relaties (bij voorbeeld: woonforensenstromen naar elders gelegen werkgebieden, relaties tussen agrarisch producerende gebieden en de gebieden waar die produkten verder verwerkt worden, verzorgingsrelaties in de

- sfeer van winkelen, onderwijs of medische zorg). Externe relaties scheppen afhankelijkheden buiten het eigen gebied. Soms zijn die afhankelijkheden zelfs bepalend voor het functioneren van andere condities. Een voorbeeld zijn de mainportgebieden.
4. een institutionele gedaante die een beleid ondersteunen kan – en dat beleid ook ontwikkelen wil – dat gericht is op het handhaven of aanbrengen van die regionale differentiatie en integratie tegen de werking van die externe relaties in (dus vooral regionaal economisch ontwikkelings- en planologisch beleid).
 5. een minimum relatie tussen inwoners en hun gebied en wel een die zowel hun gedrag in het gebied als dat ten opzichte van de institutionele structuur met haar bureaucratie en politici bepaalt. Zo'n relatie kan zakelijk zijn (belangenbehartiging en stemgedrag) maar zich ook affectief uiten, bij voorbeeld in 'Heimatliebe' en regionalisme. Men zou dan kunnen spreken van een 'conceptual shape' die de andere shapes 'bezielt'.

Al deze condities zijn tot op zekere hoogte 'maakbaar', zelfs de vijfde. Men kan namelijk als bestuur ontwikkelingen in en van de verschillende shapes beïnvloeden. Dergelijke regionale ontwikkelingen vragen echter tijd, veel tijd. Die lange tijdsduur van dat ontwikkelingsproces houdt in dat het ontwerp pas na lange tijd gerealiseerd wordt als regionale werkelijkheid. In de tussentijd ontstaan er weer andere fricties tussen de shapes dan die welke door de beoogde aanpassing van de institutionele vorm zijn opgelost. Het interne en externe beleid moeten opnieuw worden gedefinieerd en een politiek, bureaucratisch en maatschappelijk draagvlak vinden. Dat kost niet alleen geld, maar ook veel energie en strijd. Kortom, deze maakbaarheid heeft haar prijs, want men kan een bestuurlijke vorm niet opzetten zonder relatie met die regionale werkelijkheid.

Die maakbaarheid van regio's is door de overheid verbonden aan haar beleid. Men kan in dit kader onderscheiden tussen regiovorming-sturend en -accomoderend beleid enerzijds en regiovorming-volgend beleid anderzijds. Tot het eerste behoort de drieling (regionaal) economisch beleid, infrastructuur, en ruimtelijke ordening met milieu, zoals landbouw, industrievestiging, recreatie, woningbouw,

Vinex-locaties en wegen (zie ook WRR 1990, 78). Tot het tweede behoren bij voorbeeld de beleidsterreinen afvalstoffen, verkeersveiligheid, sociale werkvoorziening, politie, brandweer en ambulancevervoer (zie bijlage I Kabinetsstandpunt Vernieuwing Bestuurlijke organisatie dd. 15/9/95). Het regiovorming-sturend beleid zal zich op alle vijf genoemde condities moeten richten, ook al zullen de tweede en volgende condities mede bepaald worden door de gang van zaken op de regiovorming-volgende beleidsterreinen.

Op de meeste beleidsterreinen kunnen de abstracte begrippen regionale integratie en differentiatie een zéér concrete inhoud krijgen. De termen integratie en differentiatie van gebieden hebben betrekking op samenhangen en verschillen tussen die gebieden. In het beleid maakt men onderscheid tussen integraal en sectoraal beleid. De term integraal wordt op de verschillende beleidsniveaus verschillend ingevuld. Hoe hoger in de hiërarchie van de bestuurslagen, des te sterker is het beleid in sectorale kaders verankerd. Op het niveau van de Staat en dus op de schaal van het staatsterritorium, wordt de samenhang van het beleid beter aangeduid met 'coördinatie' dan met 'integraal'. Zelfs wanneer het zich richt op concrete vormen en inhouden van regionale integratie, bij voorbeeld door middel van infrastructuur of regionale omroepen, blijft het beleid vooral 'sectoraal' of 'monofunctioneel'. Op het gemeentelijk niveau is er echter een beleid dat verschillende functies met elkaar moet verbinden in het gemeentelijk territorium. Barlow (1995, 398) stemt daarom in met Stewarts opvattingen over de tegenstelling tussen een monofunctioneel en een integralistisch beleid. 'Only local authorities have the capacity to make decisions and choices based on responsibility for many functions, and the ability to detect and respond to problems and issues from a multi-functional perspective...'

Men mag het woord 'local' in dit verband ook vervangen door 'regional'. Dan verschuift echter de betekenis van zowel de term regionale integratie als die van integralistisch beleid. Bij subregio's als gemeenten wordt het multifunctioneel perspectief gericht op één ruimtelijk gedifferentieerde en geïntegreerde 'dagelijkse leefomgeving'. Op het midden-niveau is dat perspectief gericht op de afstemming van al die dagelijkse leefomgevingen op elkaar en

naar de buitenwereld toe. In het eerste geval gaat het er bij voorbeeld om geluidsoverlast uit werk- en verkeerszones in woonwijken te verhinderen, of om de verzorging met dagelijkse levensbehoeften of lager onderwijs veilig te stellen; in het tweede geval om toegankelijkheid van werkgelegenheidsgebieden ten opzichte van woongemeenten, of om de hiërarchie van onderwijsvoorzieningen een goed ruimtelijk draagvlak te geven. De regionale integratie op het tweede niveau is in hoge mate bepalend voor die op het eerste niveau. Zij is niet minder belangrijk, maar wel anders. In tegenstelling tot de differentiatie en integratie van de dagelijkse leefomgeving voelt de burger zich er meestal niet of weinig bij betrokken (Leresche en Joye 1995, 409). Vaak bestaat de regio als conceptual shape voornamelijk in de geest en op de kaarten van ambtenaren en de daardoor gevoede pers en omroepen (Leresche en Joye 1995, 410). Dan is de vijfde conditie niet vervuld. Meestal hebben de politici in dat geval veel moeite om hun beleid met de wil en het belang van hun kiezers te legitimeren. Met voorlichting en public relations tracht men dan die leemte te vullen.

In het voorgaande zijn op de weg tussen de regio als gedachtenconstructie en de regio als empirische realiteit twee tegenstellingen zichtbaar geworden. Enerzijds is er de tegenstelling tussen de ongelijktijdige en in uiteenlopende ruimtelijke omvang optredende dynamiek van de regionale gedaanten. Deze tegenstelling vertaalt zich in het al of niet voldoen aan de condities voor het voortbestaan van de bestuurlijke gedaante van een regio. Anderzijds is er de tegenstelling tussen de verschillende wijzen van bestuurlijke en beleidsmatige vormgeving aan de regionale integratie en differentiatie, namelijk door 'multifunctioneel bestuur' en door 'coördinatie'. Juist de vele hulpstructuren hebben tot dusver deze tegenstellingen bestuurlijk hanteerbaar gemaakt. Zij zijn in de regel immers zowel in tijd als ruimte flexibel. De dynamieken van de verschillende regionale vormen vereisen bestuurlijke flexibiliteit. Tot dusver is de aandacht met betrekking tot deze hulpstructuren te veel gericht geweest op hun nadelen van een eventueel tekort aan democratische legitimiteit en van onoverzichtelijkheid. Te weinig heeft men oog gehad voor het voordeel van hun flexibiliteit in tijd (men kan een overeenkomst voor een beperkte tijd aangaan) en in ruimte (men kan het werkingsgebied

naar behoefte aanpassen).⁵

In de volgende paragraaf worden enkele regels geformuleerd die – vanuit een regionaal-geografische optiek dus op grond van de verhouding tussen gebieden en subgebieden – enkele verbanden aangeven tussen bestuurlijke en andere regionale gedaantevorming.

4. Bestuurlijke en andere regionale ontwikkelingen: zes regels

In een regionaal- en bestuursgeografische verklaring zijn zowel 'algemene', dat wil zeggen ontleend aan een deductief of empirisch gefundeerde theorie, als 'unieke' elementen aanwezig. De laatste berusten op voor een gebied specifieke kenmerken als ligging, fysisch-geografische, historische en culturele omstandigheden. Men kan denken aan bodem, reliëf, uitkomsten van oorlogen maar ook aan 'human agency', en de doorwerking van bepaalde persoonlijkheden. Deze dubbele verklaringsgrondslag leidt ertoe dat de hieronder weergegeven 'regels' ongeacht hun theoretische of empirische grondslag het karakter van heuristische hypothesen hebben.

1. De eerste regel is nog zeer algemeen en betreft de identiteit van het gebied. Deze regel van de 'contrastbepaalde identiteit' (contrast ten opzichte van een relevante omgeving) luidt: *De kenmerken van een bepaalde regionale gedaante die het minst in de omgeving van een gebied voorkomen, bepalen het meest de identiteit van dat gebied.* Met andere woorden, als de identiteit zich vormt in een contrast ten opzichte van andere gebieden, dan gaat die een rol spelen in de bestuurlijke communicatie naar binnen en naar buiten en moet ze bovendien beschermd worden tegen invloeden van buiten. Deze, nogal abstracte, regel kan zowel betrekking hebben op de territoriale, bestuurlijke, symbolische als op de economische gedaante van een regio. Respectievelijk fysisch-geografische kenmerken ('Waddeneilanden') of grondgebruik, planologische streekplanconcepten en -benamingen, zoals het 'Groene Hart', etnische kenmerken zoals de Friese cultuur en taal, en marktkrachten zoals die hebben geleid tot mainport- of tuinbouwgebieden zijn voorbeelden hiervan. Niettemin blijft het verband tussen be-

stuurlijke gedaante en de ontwikkeling van de andere gedaanten nog vaag. Trouwens, in de moderne gesecculariseerde unitaire staten zal dikwijls homogenisering optreden. De contrasten tussen de conceptuele of symbolische gedaanten zijn dan niet groot genoeg om bij voorbeeld, op grond van een symbolische gedaante, een afdoende grondslag voor een bestuurlijke gedaante te kunnen bieden. In de volgende regels worden daarom concretere relaties gelegd.

2. De regel van 'de bestuurlijke stabiliteit bepalende regionale integratie'. Die regel kan aldus worden geformuleerd: *Des te meer de bestuurlijke gedaante en dus het daardoor ontwikkelde regionale beleid ruimtelijk samenvalt met, respectievelijk zich richt op, de 'interne' regionale integratie van de subgebieden van een gebied, des te stabiel is de bestuurlijke gedaante van dat gebied.* Immers, indien het territorium van het bestuur overeenkomt met door belangrijke relaties onderling verbonden subgebieden, kan men door middel van beleid trachten om de uitwerking op die subgebieden op te vangen van de naar buiten toe oriënterende en van de buitenwereld afhankelijk makende externe relaties. Economisch, infrastructuur- en ruimtelijke ordenings- en milieubeleid kunnen direct aanknopen bij en zich richten op die ruimtelijke integratie (zie ook Häkli 1994, 35). Anders gezegd, door de interne samenhang te bevorderen wordt weliswaar de betekenis van de levensnoodzakelijke externe relaties niet verminderd, maar wel de onderlinge verhouding tussen interne en externe afhankelijkheden beïnvloed. Daardoor kunnen ontbindende krachten (zie de hieronder genoemde regel 3a) worden geneutraliseerd zodat de institutionele structuur, althans om die reden, niet ter discussie gesteld behoeft te worden en stabiel kan blijven. Er zijn vele vormen van beleid die aan deze voor het voortbestaan van de bestuurlijke regio – volgens conditie 3 – levensnoodzakelijke regionale integratie gestalte geven. De meest gebruikte zijn het bevorderen van sterke, al of niet met elkaar verbonden maar zoveel mogelijk het hele eigen gebied bestrijkende verzorgingscentra en een goed centrumgericht verkeers- en openbaar vervoerssysteem. Met de (eventuele) vorming van stadsprovincies lijkt voor de desbetreffende grootstedelij-

ke gebieden voldaan te worden aan de eis van voldoende flexibiliteit. Dat geldt zowel voor het kunnen overbruggen van de genoemde tegenstellingen tussen de verschillende dynamieken in de regionale gedaanten, als voor de spanning tussen multifunctioneel bestuur en te integreren sectoraal beleid. Voor de restprovincies werkt deze regel, in samenhang met de regels 3 en 4, echter ongunstig uit. Zij hebben namelijk de stedelijke kristallisatiepunten van hun regionale integratie verloren.

3. Bij de derde regel, die van de 'bestuurlijke destabiliteit bevorderende externe integratie' (van subgebieden), is het omgekeerde van de tweede regel aan de orde. Hij luidt: *Op lange termijn ontbrekende of uiteenvallende regionale integratie van de subgebieden van een gebied leidt tot een onstabiele bestuurlijke gedaante van dat gebied.* In zo'n situatie worden de interne relaties namelijk zwakker en de externe relaties relatief sterker. Het ligt dan voor de hand om een institutionele bescherming voor die externe relaties te zoeken door ze in een ander of nieuw bestuurlijk verband veilig te stellen. Als, bij voorbeeld, vestiging van woonforensen in een randgemeente een nieuwe externe relatie met een stad schept, komt annexatie van die randgemeente binnen de mogelijkheden. In dat geval kunnen subregionale samenwerkingsstructuren vaak een goede en flexibele oplossing bieden, met name in de restprovincies. Essentieel lijken vooral de economische relaties te zijn omdat het hier de belangrijkste minimumconditie voor het bestaan van (sub)regio's betreft, te weten de bestaansstructuur. Daarom is de volgende regel met betrekking tot een bestuurlijke catalysefunctie van economische relaties, een subregel van de bovenstaande.
- 3^a Deze regel is als volgt: *Des te meer en dominanter externe economische relaties zich in een subgebied ontwikkelen, des te sterker wordt de tendens om aan dat subgebied een eigen of nieuwe bestuurlijke gedaante te geven.* De geschiedenis van Rijnmond en O.O.R. illustreert deze regel.⁶
4. De vierde regel is die der 'regionale integratie volgende bestuurlijke territorialiteit' en zegt: *Ruimtelijk zich uitbreidende regionale integratie leidt op termijn tot bestuurlijke schaalvergroting.* De aard van het bureaucratisch en politiek-be-

- stuurlijk zelfhandavingsmechanisme dat achter dit proces staat, wordt door regionaal- en bestuursgeografen niet bestudeerd. Zij zijn geïnteresseerd in het effect ervan door ontwikkeld beleid, dus in de 'governance' van de regionale integratie. Juist op het niveau van het middenbestuur zal men door middel van bestuurlijke schaalvergroting pogen het groeiproces van de regionale integratie (minimumconditie nummer drie) te blijven beheersen teneinde territoriumverlies op lange termijn te vermijden. Zo'n proces eist tijd en moet de eventuele werking van de regels 3 en 3a overwinnen. Vooral de restprovincies worden van deze regel het slachtoffer. De stadsprovincies daarentegen zullen hun buitengebied langs deze weg ten koste van de restprovincies op langere termijn steeds kunnen uitbreiden.
5. Ten slotte moet nog de regel der 'bestuurlijke randvereëling' ('peripheral callosity') vermeld worden. Hij beschrijft een consequentie voor regionale ontwikkeling van bestuurlijke schaalvergroting en vloeit voort uit regel 4. Indien een bestuurlijke eenheid een groter territorium krijgt, wil zij, ingevolge regel 2, de regionale integratie van dat territorium bevorderen. Dat betekent, althans voorlopig, een binnenwaartse gerichtheid van het regiovorming-sturend beleid. Voormalige externe relaties zijn nu door de gebiedsvergroting gebiedsintern geworden en moeten goed worden ingepast in de regionale integratie. Een grotere eenheid kan meer zelf doen dan een kleinere en is dus minder aangewezen op de buitenwereld, dus op omringende gebieden. Er kan meer complementariteit van de subgebieden worden gerealiseerd dan in kleinere eenheden. De rand, dus de grens van het territorium, heeft daardoor de kans om harder te worden, te vereëlen, althans in bestuurlijk opzicht. Regel 5 stelt daarom: *Des te meer, als resultaat van bestuurlijke schaalvergroting in het territorium, de regionale differentiatie en integratie toenemen, des te meer ook krijgen de grenzen van het territorium betekenis voor de regionale ontwikkeling als gevolg van bestuurlijke randvereëling.*

Regel 5 impliceert een paradox. Meestal wordt schaalvergroting gemotiveerd met de noodzaak omwille van effectiviteit en efficiency de bestuurlijke grenzen ruimtelijk te overstijgen.

Regel 5 zegt nu dat de grenzen van het vergrote gebied harder worden. Dat betekent dat de nieuwe grote eenheden het minder gemakkelijk hebben om aan hun interregionale relaties vorm te geven dan de kleine eenheden. De laatste zijn noodgedwongen tot elkaar veroordeeld. De naast-hogere bestuurslaag voor het middenniveau is echter de Staat. Bij interregionale problemen op het middenniveau acht de Staat zich gerechtvaardigd om in te grijpen, hetzij door rechtstreekse toeëigening van grotere bevoegdheden, hetzij door middel van specifieke organisatieverbanden (Salet 1994, 43, Barlow 1995, 395). Bovendien zal de Staat wanneer de afstand tussen zichzelf en het vergrote en zwaardere middenbestuur bedreigend is afgenomen, bewust geneigd zijn door middel van financiële en andere sturingsmechanismen zijn positie in het bestuursstelsel te handhaven (Paddison 1983, 12, Van der Wusten 1993, 109). Kortom, schaalvergroting op het middenniveau roept centralisatie door de Staat op. Overigens kan hetzelfde proces in werking treden wanneer door schaalvergroting van gemeenten en verkleining van de schaal van het middenbestuur de afstand tussen die twee lagen geringer wordt. Dit geldt temeer daar beide een integralistisch, multifunctioneel of coördinerend beleid ontwikkelen.

Wie boosaardig is kan zich daarom afvragen of vanuit de Haagse kerk een centralistisch vosje de middenbestuurlijke passie preekt en of de nieuwe middenbestuurlijke kapellen eigenlijk geen Haagse droomkastelen zijn.

5. Regio's tussen dromenland en werkelijkheid

Het argument dat vergrote regio's die de concurrentie in het Europa der regio's aan kunnen, nodig zijn, klinkt de laatste tijd minder dan voorheen. Gezien de grote variatie in omvang der regio's in de ons omringende landen is het moeilijk daar een referentiepunt te vinden. De Duitse Länder lopen – als we nog afzien van de stadstaten Bremen en Hamburg⁷ – qua oppervlak uiteen van 2.750 km² (Saarland) tot 70.554 km² (Beieren). De Franse régions variëren tussen 8.260 km² (Elzas) tot 43.698 km² (Rhône-Alpes). Ter vergelijking: Gelderland is 5.144 km² en

heel West-Nederland, inclusief Zeeland 11.321 km². Naar bevolking bezien is de variatie nog groter.

Beschouwt men de bovenstaande regels vanuit het perspectief van de regionale integratie, dan doet zich in het kleine, dichtbevolkte en zeer verstedelijkte Nederland het probleem voor dat die integratie vorm krijgt in elkaar ten dele overlappende, door een dicht verkeersinfrastructureel net aaneengeschaalde, arbeids- en woningmarkten. Er zijn weinig scherpe ruimtelijke breuklijnen, hoogstens verdichtingen en ijlere zones. De Rijksplanologische Dienst noemde daarom herhaaldelijk – overigens vanuit de precieze inhoud van het begrip gezien ten onrechte – heel Nederland één 'urban field'. De laatste tijd krijgt de regionale integratie in Nederland steeds meer ruimtelijk vorm in ruimtelijke netwerkstructuren. Deze bestaan uit stedelijke knooppunten van verkeersassen met een wijd vervlechtingsveld met hun omgeving en uit, vaak in internationale systemen opgenomen, 'corridors' – bundels van transport- en verkeersassen die dus langgerekte zones tussen de belangrijkste stedelijke knooppunten vormen – (zie bij voorbeeld NCW/West-V.N.O. 1995), en uit de 'mazen' die tussen de corridors liggen. Door deze vorm van ruimtelijke integratie wordt, bij verdichte netwerken zoals die in ons dichtbevolkte land zijn of worden uitgebouwd, een bestuurlijke afgrenzing met behulp van perifere, ijle zones steeds minder mogelijk. Bovendien, ook al treedt buiten de grote steden een afname van verdichting op, in deze door het bestaan van vele middelgrote steden, meerkernige gebieden met hun veelzijdige gerichtheid van relaties zijn tal van regionale motoren van economische groei werkzaam. In dat geval zijn steden meer faciliterend dan genererend voor de economische groei, hetgeen overigens ook van belang is maar wel een minder eenzijdig grote-stadsgerichte beleidsvisie op economische groei impliceren kan. Dijkink (1995, 339) heeft daarom terecht de identificatie van stedelijke regio's met 'growth engines' een zwakke schakel in het huidige beleid genoemd.

Dit alles leidt tot de conclusie dat in het algemeen het verzelfstandigen van grote stedelijke gebieden op lange termijn geen goede oplossing biedt. Deze conclusie moet echter direct gedifferentieerd worden: De bijzondere middenbestuurlijke positie van Rotterdam en Amsterdam als internationale, dus op externe relaties gebaseerde mainports is in overeen-

stemming met regel 1, 2 en 3a. Wel past het de geografie bij Rotterdam de kanttekening te maken dat, hoewel in politiek opzicht begrijpelijk, het niet bij het O.O.R. betrekken van een groot deel van Zuid-Holland-Zuidoost vanuit het gezichtspunt van ruimtelijke integratie een misser is. Hetzelfde geldt voor het R.O.A. Almere en IJmond zouden op die grond deel moeten uitmaken van het R.O.A. Het verzelfstandigen van de overige vijf potentiële stadsprovincies kan niet gebaseerd worden op regel 1 of 3a, maar zal eerder het in werking treden van regel 3 oproepen omdat de belangrijkste knooppunten nu zijn 'buitengesloten'.

Een tweede conclusie is gebaseerd op de werking van regel 2 en 4 op de corridors. De dynamiek van de regionale ontwikkeling, leidt, zolang de mobiliteitsgroei doorgaat, tot verdere integratie van de woning-, arbeids- en voorzieningenmarktgebieden. Juist de corridors zijn de economische groeiassen, vooral nabij de grote steden.⁸ Gezien hun intermediaire aard en positie kunnen ze zich niet als de knooppunten verzelfstandigen, maar blijven ze aan de invloed van steden onderhevig. Er zal voortdurend behoefte blijken om delen van die corridors nabij de steden aan de (beoogde) stadsprovincies toe te voegen.

Een derde conclusie betreft de vorming van grote restprovincies. Die leidt tot het in werking treden van regel 3 en/of van regel 2 plus 5. In het eerste geval moet ook in de toekomst bestuurlijke onstabieliteit verwacht worden met steeds voortgaande territoriale uitbreiding van de stadsprovincies. In het tweede geval treedt bestuurlijke randvereëling op en bijgevolg staatsingrijpen. Essentieel is de vorm van de nieuwe provincies en de regionale integratie ervan. De mogelijkheden om deze regionale integratie vorm te geven zullen bepalen welke regels gaan werken.

Gezien hetgeen gezegd is over de 'maakbaarheid' van regio's leiden deze drie conclusies tot een vierde, namelijk dat de Kaderwet Bestuur in Verandering zijn naam eer zal aandoen en na de eerste beoogde verandering nog vele andere veranderingen zal blijven oproepen. Dat is overigens geheel overeenkomstig het model van Barlow van de ontwikkeling in de tijd van het zogenoemde 'metro-government' (1991, 287). Dit model voorspelt – zolang de stedelijke groei doorgaat – een proces van 'phased

restructuring, or successive reorganizations, interspersed with growing ad hoc arrangements for area-wide operations. An alternative interpretation, however, is that it is a process of growing ad hoc arrangements punctuated by reorganisations'.⁹ Men moet zich dan ook afvragen of het proces van de bestuursstelselherziening dat begonnen is als een poging om door regionalisering van het grote-stedenbeleid de grootstedelijke problematiek op te lossen, nu niet te veel is gegaan in de richting van een bestuursstelselherziening met de nadruk op efficiency en effectiviteit van bestuurlijke taakvervulling. Daardoor dreigt de inbedding in een dynamische regionale problematiek en regionale werkelijkheid op de achtergrond te geraken.¹⁰

Deze vier conclusies vloeien voort uit een regionaal- en bestuursgeografisch gezichtspunt. Vanuit dat perspectief bezien is de regio een meervormige realiteit. Daarvan zijn zowel ruimtelijke dimensies als overige kenmerken als gevolg van de maatschappelijke dynamiek veranderlijk. Die veranderlijkheid is slechts zeer ten dele en soms in het geheel niet 'maakbaar'. Wanneer men meent dat door middel van de in de Kaderwet gevormde gedachtenconstructies de beweeglijke realiteit echt kan worden ingekaderd, vertoeft men in dromenland. De empirie zal volgens haar eigen regels andere rationaliteiten doen gelden dan die van een vooral door het Haagse perspectief en een daarop geënte bestuurstaal bepaalde 'fractionele rationaliteit'.

Het 'regionale zwarte gat' kan niet alleen met bestuurlijke visies uitgaande van traditionele regio-beelden worden gevuld. Het gat is echter al gevuld met een verdichte menselijke en gebouwde materie. De bestuurlijke visies, zoals neergelegd in de Kaderwet, lijken het zicht op *die* materie nog niet gevonden te hebben.

Noten

1. De regionale geografie is een geografische deelwetenschap die regionale ontwikkelingen beschrijft en verklaart. De laatste worden gezien als de ten opzichte van elkaar in de tijd veranderende kenmerken van de subgebieden waarin een regio verdeeld kan worden. De bestuursgeografie is een geografische deelwetenschap die gericht is op het toepassen van wetenschappelijke geografische kennis en inzichten op het vlak van het ontwerpen en uitvoeren van beleid door de (lagere) overheden dat gericht is op het veranderen danwel in stand

houden van de fysieke en/of maatschappelijke kenmerken van hun territorium en van de relaties die vanuit dat territorium met andere territoria worden onderhouden. Regionale en bestuursgeografie hebben als gemeenschappelijke kenmerken hun object, het gebied of territorium, en de verschillende regionale ontwikkelingen van subgebieden in hun gebied of territorium. Regionale geografie is in de praktijk meer onderzoeksproductief en bestuursgeografie meer onderzoeksconsumptief. Ondanks een methodologisch grote gemeenschappelijkheid zal de regionale geografie zich voornamelijk met meso- en macroschaal bezighouden en bestuursgeografie vooral met micro- en mesoschaal.

2. In dit verband is het interessant dat Barlow (1991, 285) in zijn model van metropolaan bestuur een zeer wijde ruimtelijke 'range' van bestuurlijke functies onderkent: 'In any political system there are more scales of performance than there are levels of government since almost every government function has its own optimum spatial unit... Ideally the levels of government are clearly defined and distinct, they reflect major scales of community interest and human interaction, and they act at levels of integration and control of functions and areas, revenue generation and allocation and democratic control and political accountability' (p. 286).

3. In deze en andere bijdragen heb ik de soms door Paasi slordig gedefinieerde – want elkaar niet uitsluitende – 'shapes' wat scherper en daarom van de oorspronkelijke definitie enigszins afwijkend omschreven.

4. Zie voor recente nadere omschrijvingen van dit vage maar veel bediscussieerde begrip, de bijdragen in: Dirven e.a. eds., *Stuck in the region?*

5. Tijdens onderzoek dat ik momenteel samen met G. Hoekveld-Meijer in Duitsland verricht naar de regionaal-geografische effecten van de Gebiets- und Verwaltungsreform in het begin van de jaren zeventig, horen we steeds weer van de Kreis- en Bezirksregierungsambtenaren hetzelfde geluid: 'das nie wieder.' Men geeft de voorkeur aan moeilijke samenwerkingsrelaties en -vormen boven een wellicht 'practische' gebiedsvergroting.

In de stedelijke gebieden van Hannover en Braunschweig is door de regering van het land Niedersachsen bij wet aan die gebieden (de centrale steden en de omliggende Kreise) een samenwerkingsverband opgelegd. Dat heeft zeer specifieke, maar beperkte taken, bij voorbeeld het openbare personenvervoer (Ö.P.N.V.), de planning. Langs deze weg is getracht zowel de vorming van een brede bestuurslaag te vermijden als essentiële voorwaarden voor regionale integratie, dus het functioneren van het gebied, veilig te stellen.

6. Interessant is het Westland, dat deze regel lijkt te weer spreken. Het is hier helaas onmogelijk om op het 'geval Westland' verder in te gaan.

7. Het bestaan van Bremen (404 km²) en Hamburg (755 km²) kan, voor wat Bremen betreft, niet als voorbeeld voor de Nederlandse stadsprovincies gelden. De bestuurlijke problemen zijn er zeer groot. Er gaan steeds meer stemmen op om het 'land' op te heffen. Niedersachsen wil het armlastige Bremen echter niet 'cadeau hebben'. De situatie in Hamburg is anders. De enorme economische en politieke kracht van deze stad kan ook in het omgevende Niedersachsische en Schles-

wig-Holsteinse gebied veel Hamburgse problemen tot een oplossing brengen.

8. Onderzoek in Duitsland van de afd. Regionale Geografie in Utrecht leert dat de corridorgebieden zeer verschillend reageren. In ver van de steden afgelegen gebieden die ze doorsnijden, hebben ze soms eerder een negatieve uitwerking op de regionale ontwikkeling dan een positieve.

9. De fasen in Barlows model zijn: 'ad hoc arrangements' rond 'area-wide provision of services'; reorganisatie met opbouw van een formele metropolitane bestuursstructuur; ad hoc arrangements met tussenbestuurlijke regelingen en het oprichten van additionele 'special purpose' organisaties; reorganisatie van het metropolitaan bestuur met vergroting van zowel het territorium als het aantal taken; ad hoc arrangements enz.

10. De referenda in Amsterdam en Rotterdam worden te veel gezien als een onvoorziene bestuurlijke hobbel en te weinig als een nog tijdig aan het licht gekomen aspect van die regionale werkelijkheid. Ze toonden de kracht van Paasi's conceptual shape. Hoezeer de laatste ook 'maakbaar' is, indien eenmaal gegroeid of gemaakt, is ze een conserverend element geworden. Dat laat zich slechts moeilijk veranderen omdat het dan steunt op zowel de burgers, op andere maatschappelijke organisaties in het gebied als op vaak zeer stereotiepe voorstellingen die leven buiten het gebied. Dit betekent dat ook de nieuwe veranderingen weer met veel conflicten gepaard zullen gaan.

Literatuur

- Barlow, L.M., 1991, *Metropolitan government*. Routledge, London.
- Barlow, M., 1995, 'Greater Manchester: Conurbation complexity and local government structure', *Political Geography* 14, 4, p. 379-400.
- Dijkink, G., 1995, 'Metropolitan government as a political pet? Realism and tradition in administrative reform in the Netherlands', *Political Geography* 14, 4, p. 329-341.
- Dirven, E., J. Groenewegen, S. van Hoof (eds), 1993, *Stuck in the region? Changing scales for the regional identity*. Nederlandse Geografische Studies 155, Kon. Ned. Aardr. Gen./VUGS, Utrecht.
- Graaf, H. van de, R. Hoppe, 1992, *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Coutinho, Muiderberg.
- Häkli, J., 1994, 'Territoriality and the rise of the modern state', *Fennia* 172, 1, p. 2-82.
- Heinritz, G., 1993, 'Regional identity in the Hallertau'. In: Dirven, E., e.a. eds., *Stuck in the region?* Nederlandse Geografische Studies 155, Kon. Ned. Aardr. Gen./VUGS, Utrecht, p. 47-60.
- Hoekveld, G.A., 1993, 'Regional identity as the product of regional integration'. In: Dirven, E., e.a. eds., *Stuck in the region?* Nederlandse Geografische Studies 155, Kon. Ned. Aardr. Gen./VUGS, Utrecht, p. 15-38.
- Hoekveld, G.A., en G. Hoekveld-Meijer, 1993, 'Regional policy from a regional geographic point of view: A comparison of the Dutch provinces Friesland and Zeeland', *Fennia* 171, 2, p. 99-135.
- Hoekveld, G.A., 1995, 'The case of the Gelderse Vallei: Images of a region: a dangerous makeshift'. In: J. Schoute ed., *Scenariostudies for the rural environment*, Kluwer Academic Press, Dordrecht, p. 679-690.
- Keman, J.E., 1993, Staatsvorming en politiek. In: J.W. van Deth (red.), *Handboek politicologie*, Van Gorcum, Assen, p. 179-690.
- Leresche, J.-P., en D. Joye, 1995, 'The emergence of the "Lemanique metropole": A process of apprenticeship', *Political Geography* 14, 4, p. 401-417.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1993, *Bestuur op niveau, deel 3, Vernieuwing bestuurlijke organisatie*, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken DGO/VBO, 1995, *Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie*, 's-Gravenhage.
- N.C.W. West-V.N.O., 1995, *Plan van Aanpak West-Oost corridor, naar een V.N.O.-N.C.W. visie*, Eindrapport, Nijmegen.
- Paasi, A., 1986, 'The institutionalization of regions: A theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity', *Fennia* 164, 1, p. 105-146.
- Paddison, R., 1983, *The fragmented State, the political geography of power*, Basil Blackwell Publ. Oxford.
- Salet, W.G.M., 1994, *Gegronde bestuur: Een internationale vergelijking van bestuurlijke betrekkingen*, Intreerede Technische Universiteit Delft, Delft.
- Scharpf, F.W.B., B. Reissert en F. Schnabel, 1976, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Skriptor, Kronberg.
- Sharpe, L.J., 1993, 'The European meso: an appraisal'. In: L.J. Sharpe ed., *The rise of meso government in Europe*, Sage, London, p. 1-39.
- Snellen, J.Th.M., 1985, 'De regio: een vermeend vacuüm?' *Bestuur* nr. 2, februari 1985, p. 16-19.
- Toonen, Th.A.J., 1993, 'Bestuur en beleid'. In: J.W. van Deth (red.), *Handboek politicologie*, Van Gorcum, Assen, p. 250-281.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1990, *Van de stad en de rand*, Rapporten aan de regering 37, S.D.U. uitgeverij, 's-Gravenhage.
- Wusten, H. van der, 1993, 'The politics of region: Land as a basis for political allegiance'. In: Dirven, E. e.a. eds., *Stuck in the region?* Nederlandse Geografische Studies no. 155, Kon. Ned. Aardr. Gen./VUGS, Utrecht, p. 103-110.