

Regionaal bestuur in internationaal perspectief*

A.M.J. Kreukels

is hoogleraar planologie binnen de vakgroep Toegepaste Geografie en Planologie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Adres: Heideberglaan 2, 3584 CS Utrecht.

Samenvatting

De kern van de regionalisering ligt niet in de bestuurlijke sfeer, maar in de maatschappelijke en economische dynamiek. Juist de wisselwerking tussen deze dynamiek en de bestuurlijke sfeer is bepalend voor de ontwikkeling van de regio's. Nader beschouwd blijkt sprake te zijn van een veelheid aan regionale formaties, uiteenlopend van bovenlokaal tot bovennationaal. De huidige voorstellen voor bestuurlijke reorganisatie komen onvoldoende tegemoet aan deze differentiatie en dynamiek kenmerkend voor regionalisering. Tussen de twee primaire ankerpunten, (a) een sterk lokaal bestuur en (b) nationaal bestuur, is de provincie hét mesobestuur bij uitnemendheid waarmee de regionale verbanden op uiteenlopend schaalniveau extra kunnen worden ondersteund. De grote beleidsuitdaging op regionaal niveau bestaat uit de combinatie van gebiedsontwikkeling (economische groei) en gebiedsbeheer (andere waarden). Het beleidsmodel dat daaraan het meest tegemoet komt, is het model van de managed growth/growth management. In de beleidspraktijk treft men echter pogingen aan tot beleidscoördinatie die geënt zijn op de klassieke planningstelsels uit de jaren zeventig, d.w.z. hiërarchisering van de relaties tussen de bestuursniveaus en een onvoldoende koppeling met betrokken partijen in de samenleving zelf.

1. Plaatsbepaling van de regio in relatie tot bestuur in internationaal perspectief

De regio als meervoudig fenomeen – Alvorens de rol van de regio in internationaal perspectief aan te snijden, is het verhelderend het regio-begrip nader te beschouwen. Dat begrip blijkt in de vakliteratuur en in beleidsnota's vooral te verwijzen naar territoriale eenheden op bovenlokaal niveau. Er is echter een synoniem dat andere dimensies van regio-ontwikke-

ling aangeeft: het Nederlandse woord *streek*. Streek verwijst in eerste instantie naar wat mensen aan een bovenlokaal verband bindt. De culturele en politieke dimensies staan hier centraal.

Deze confrontatie van het regio- en streek-begrip is bedoeld om de vertekening in de huidige regio-discussie te signaleren: het eenzijdig vooropstellen van het functionele en het bestuurstechnische. En dat terwijl het politieke en culturele op termijn meer bepalend blijken voor de regionalisering. Belangrijker nog is het besef dat streekkenmerken inwerken op regiokenmerken en omgekeerd. De binding aan de streek, de identiteit van de streek, de vertegenwoordiging van de streek, ze zijn alle onmisbaar voor het vormgeven van bovenlokale verbanden in functioneel/bestuurstechnische zin. Dat laatste versterkt op zijn beurt weer het eigene en het politieke karakter van regio's.¹ Kortom, wanneer men regionaal bestuur in nationaal en internationaal perspectief nader beschouwt, dan is de wisselwerking tussen de streek- en regiodimensies essentieel. Dat staat haaks op het creëren van een tegenstelling tussen beide dimensies, waarbij al snel streekaspecten gedateerd worden verklaard en slechts toekomstwaarde wordt toegekend aan de dimensies die centraal staan in het regio-begrip. In Nederlandstalige vakliteratuur en het overgrote deel van beleidsrapporten is die trend waar te nemen.² De ruimte ontbreekt om hierop nader in te gaan, daarvoor verwijzen wij naar de bijdrage van G.A. Hoekveld in dit themanummer. Hier wordt volstaan met de kanttekening dat regionaal bestuur en regionalisering zich verbinden met identiteit, het karakteristieke van streken en met de daarmee verbonden politieke binding. Bij regionaal ontwikkelings- en investeringsbeleid, evenzeer als bij gebiedsbeleid dat mikt op behoud van de kwaliteit van de regio, behoren dan

ook de culturele en politieke gegevens in beeld te zijn, naast en aansluitend op het functioneel-bestuurlijke.

Ter introductie van de navolgende beschouwing over regionaal bestuur in internationaal perspectief is ook van belang om met het oog op de actualiteit aandacht te vragen voor de groeiende betekenis van regionale formaties rond nationale of internationale assen (*zonale regio's*), bij voorbeeld de as Randstad-Roergebied. Deze zonale regio's winnen in de westerse wereld snel aan gewicht, naast en aanvullend op de vertrouwde regionale formaties die zich ontwikkelen of ontwikkeld hebben rond kernen (*nodale regio's*). Het regio-begrip is dus ook qua verschijningsvorm gedifferentieerd.

Bestuurlijke verhoudingen in het binnenlands bestuur: regionalisering en internationalisering – Regionalisering is een verschijnsel typerend voor de hedendaagse verstedelijking en kenmerkend voor de Verenigde Staten, Japan en het Oostaziatische blok en West-Europa. In Nederland, België, Duitsland, Frankrijk en elders in West-Europa, overal wint de regio als bovenlokale gebiedseenheid aan betekenis. Krachtige voorbeelden van stedelijke regionalisering treft men aan in mediterrane landen: Barcelona, een sterke stad in een sterke regio; maar ook het verstedelijkte Noord-Italië en de opkomst van de Liga Noord.

Deze regionalisering heeft veel te maken met internationalisering.³ Men zou kunnen stellen dat de regio's de 'stepping stones' zijn in nieuwe internationale marktbevingen. Dit betekent overigens niet dat het nationale niveau aan betekenis inboet. Regio's manifesteren zich samen met en in het kader van natie-staten. In plaats van het streven naar 'het Europa van de regio's' komt dan 'het Europa van natie-staten en regio's'. Die groeiende betekenis van regio's in internationaal perspectief werpt de vraag op wat hiervoor in de komende periode de vereiste bestuurlijke setting is. Uit een eerste verkenning van diverse landen komt een twee-eenheid naar voren van (a) lokaal/regionaal bestuur aan de ene kant en (b) nationaal bestuur aan de andere kant.⁴ Wanneer in internationaal verband wordt gekeken naar succesvolle regio's, dan kan worden vastgesteld dat in die landen het lokaal/regionaal niveau (gemeentebesturen, al dan niet gebundeld in regionaal verband)

door het nationaal niveau krachtig worden ondersteund. Complementair aan een uitgesproken lokaal/regionale beleidsinvestering is er dan sprake van een strategische ondersteuning van de zijde van de centrale overheid. Deze twee-eenheid – (a) lokaal/regionaal, (b) nationaal – blijkt essentieel voor een succesvolle mededinging van regio's in internationaal verband op wat voor een vlak dan ook. Frankrijk (Lille, Montpellier, Straatsburg, Rennes) en Duitsland (Stuttgart, München, Hamburg, Frankfurt, Berlijn, Leipzig) zijn landen waar deze succesvolle formule en inzet systematisch in praktijk worden gebracht. Ook in het Verenigd Koninkrijk werd vanaf de jaren tachtig met resultaat in de internationale competitie tussen stedelijke regio's de inzet op deze manier gebundeld: Londen, Bristol, Birmingham, Manchester, Newcastle, Glasgow.⁵

In al deze voorbeelden gaat het om de nu meest voorkomende regionalisering, namelijk die van stedelijke regio's/stedelijke kerngebieden, waarbij plaatselijke/lokale besturen onderling verbonden of gecoördineerd raken. Daarmee is het proces echter niet ten einde. Steeds zijn er nieuwe regionale formaties te onderkennen, al naar gelang het schaalniveau waarop men zich plaatst (tussen het bovenlokale en het nationale). Regio's van uiteenlopende schaal tekenen zich aldus af als een veel-lagen-systeem in en tussen natie-staten. Het regio-begrip is derhalve een elastisch begrip. Het slaat op uiteenlopende gebiedsindelingen, in een 'range' vanaf bovenlokaal schaalniveau, via provinciaal niveau, via landsdeel, naar landen(groep). Die differentiatie naar schaalniveau en daarmee van regio's mondt er in uit dat naast de eerdergenoemde twee-eenheid van (a) (gebundelde) gemeenten en (b) centrale overheid verschillende varianten van tussenbestuur in beeld komen, zoals in Frankrijk arrondissements/départements/régions en in Duitsland Kreise/Bezirke/Länder.

De regio: meso-niveau en meso-bestuur – De regio is op een bijzondere wijze verbonden met het meso-niveau en het mesobestuur. Met mesobestuur worden de bestuursniveaus aangeduid tussen het lokale niveau aan de ene kant en het nationale aan de andere kant. Dit mesobegrip brengt tot uiting dat:

a. er door het tussenniveau en -bestuur een brug wordt geslagen tussen het lokale en het nationale, en

sinds kort ook het internationale;

b. regio's zich laten definiëren op wisselende schaalniveaus, variërend van (voor Nederland) de bovenlokale stedelijke agglomeratie (Rijnmond) of landelijke streek (de Peel) tot provinciale gebieds-eenheid (Noord-Brabant) tot landsdeel (West-Nederland) tot internationale regio's (bij voorbeeld: de Noordwesteuropese conurbatie van Londen – Randstad/Brussel/Antwerpen – Parijs – Roergebied). In het laatste geval gaat het om regio's die door meer landen heen lopen en landen en zelfs landengroepen met elkaar verbinden.

Tussen de twee primaire ankerpunten van (a) lokaal bestuur (gemeenten al dan niet gebundeld in agglomeratieverband) en (b) nationaal bestuur is er sprake van een middenbestuur of van uiteenlopende middenbesturen waarmee deze regionale verbanden op uiteenlopend schaalniveau extra worden ondersteund. Een dergelijke positiebepaling weerspiegelt de variëteit en dynamiek die ten grondslag ligt aan regionalisering. Ze sluit aan bij de differentiatie naar schaalniveau en de uiteenlopende verschijningsvormen (nodale en zonale regio's). Ze doet ten slotte recht aan de steeds andere verbinding met uiteenlopende staatsrechtelijke basisstructuren.⁶

Met een dergelijke positiebepaling wordt afstand genomen van een standaardisatie zoals die in Europees verband is waar te nemen. Daar komt men verwijzingen tegen naar Europese standaard regio's, die van de 'Nomenclature of Territorial Units for Statistics': bij voorbeeld de NUTS I categorie, die verwijst naar regio's met de omvang van de Duitse Länder.⁷ Afgezien van het feit dat een dergelijke standaardisatie haaks staat op de feitelijke dynamiek en differentiatie, is een bijeffect van deze benadering dat – gegeven de uiteenlopende omvang van de natie-staten – kleine landen als Nederland hun binnennationale regionale differentiatie zien wegvallen bij een indeling van hun land als Europese regio. Zoals gesteld, de realiteit en de ontwikkelingsdynamiek wijzen een andere kant uit: een schakeling van patronen en stadia van regionalisering. Dat is historisch bepaald en voor een niet onbelangrijk deel verbonden met de uiteenlopende staatsrechtelijke inrichting, bij voorbeeld het unitaire of federale type.

De Nederlandse provincie als mesobestuur bij uitnemendheid zal tegen die achtergrond de komen-

de jaren – gegeven de dynamiek en differentiatie van regionalisering – aan betekenis winnen. De provincie neemt naar beneden (naar de gemeenten toe) en naar boven (naar het Rijk) voor deze koppelingen en afstemming, juist bij een groeiende betekenis van regionalisering op uiteenlopend schaalniveau, een bijzondere plaats in. In andere landen waar een tussenlaag of -bestuur ontbreekt of weinig profiel heeft, zoals in het Verenigd Koninkrijk, wordt dan ook met afgunst naar onze provincies gekeken. Dat staat in schril contrast met het miskennen van die strategische betekenis en van het karakter van regionalisering in ons land in de jaren negentig, tot uiting komend in de keuze voor de hybride gemeente-provincie bestuursvorm voor stedelijke agglomeraties en de optie van 25 tot 30 gemarkeerde regio's op bovenlokaal niveau in de operatie 'Besturen op Niveau' (BON).

Waar in de verschillende landen het mesobestuur op uiteenlopende wijze is vormgegeven, ligt het in Nederland voor de hand het vigerende provinciaal bestel als mesobestuur met het oog op de groeiende betekenis van regionalisering op verschillende schaalniveaus te benutten en daartoe te actualiseren. Anders dan bij het voorstel voor nieuwe stadsregionale bestuursvormen op bovenlokaal niveau is de provincie in staat op verschillende schaalniveaus, naar boven en naar beneden, met de regionale dynamiek mee te bewegen. Dat komt omdat ze is ingebed in een geheel van drie bestuursniveaus met het lokaal/regionale en het nationale bestuursniveau als ankerpunten.⁸

Regionalisering: betrokkenheid van de verschillende bestuursniveaus – Dit alles mondt uit in een eigen betrokkenheid van elk van de bestuursniveaus bij regionaal beleid: het Rijk, de provincie en de gemeenten. De positie en rol van de provincie, het middenbestuur, zijn daarbij – zoals uit het voorgaande moge blijken – van bijzondere betekenis. In het algemeen zal echter sprake zijn van een gezamenlijke betrokkenheid van meer dan één bestuursniveau, of van meer besturen op hetzelfde bestuursniveau gezamenlijk. Dat verwijst naar een optiek van bestuurlijke verhoudingen, naar complementair bestuur, maar dan anders dan in de betekenis die er in de jaren zeventig aan werd gegeven, namelijk met het besef dat elk bestuursniveau een eigen positie inneemt en een

eigen aandeel heeft in het geheel. In dit licht zullen gemeenschappelijke regelingen, nu gebruikelijk op gemeenteniveau, aan betekenis winnen tussen gemeenten en provincies en Rijk, tussen provincies onderling en tussen provincies en Rijk (vergelijk: de Gemeinschaftsaufgabe tussen Länder onderling en tussen Länder en het federaal bestuur in Duitsland).

Vertrekpunt van dit bestel is een gemeentelijk niveau dat over een zodanige mate van beleidsvrijheid en financiële autonomie beschikt dat het als ankerpunt de regionalisering kan dragen en op deze manier de krachten in maatschappij en economie kan volgen. In deze decompositie van het huidige overheidsbestel zal het gecentraliseerd bestuur vooral in financieel opzicht en vervolgens qua regelgeving daadwerkelijk terug moeten treden ten gunste van strategisch ondersteuningsbeleid met behoud van garanties voor elementaire maatschappelijke en economische belangen op nationaal niveau. Bij een dergelijke decompositie gaan – anders dan de gevestigde mening suggereert – decentralisatie en centralisatie zelfs samen; ze veronderstellen elkaar. Daarbij gaan in het verlengde van maatschappelijke en economische marktbewegingen – eveneens anders dan de gebruikelijke opvatting – ook samenwerking, competitie/coöperatie en concurrentie samen. Dat laatste is vooral van belang ten aanzien van de verhouding tussen centrale steden en randgemeenten. Wanneer in Nederland door grenswijziging, waar nodig, of door de vorming van agglomeratiegemeenten, de grote steden een gedifferentieerde positie is gegeven, vervalt de noodzaak van een te ver doorgevoerd vereveningsbeleid tussen centrale steden en randgemeenten, waarbij de prikkels worden weggenomen voor coöperatie en concurrentie tussen gemeenten onderling in de stedelijke gebieden.⁹

2. Regio's: actuele dynamiek en opgaven in internationaal perspectief

Schaaldynamiek in de westerse landen als vertrekpunt – Wat men in landen om ons heen in West-Europa en meer geprononceerd in de Verenigde Staten en Japan ziet, is een verstedelijking waarin de samenhangen tussen functies en gebieden over een steeds groter oppervlak in de plaats treden van wat tot voor kort zich hoofdzakelijk afspeelde binnen stedelijke centra, stedelijke agglomeraties en zelfs

stedelijke regio's. Uitgesproken voorbeelden van deze processen komt men tegen in Japan: het verstedelijkte conglomeraat van Tokyo, Saitama, Chiba en Kanagawa; in de Verenigde Staten, Californië: de Bay Area rond San Francisco en het verstedelijkte gebied van Los Angeles tot San Diego, de verstedelijkte zones van Florida, de agglomeraties van Maryland en New Jersey. Ook kan naar onze directe omgeving worden verwezen: in Duitsland, de verstedelijkte zones van het Roergebied, Baden-Württemberg en Beieren; in Frankrijk de agglomeraties van Lille en Duinkerken van de Région Nord; in het Verenigd Koninkrijk de North East-regio rond Newcastle upon Tyne.

De schaaldynamiek – die in deze gebieden het meest manifest is – vormt de grondslag van de regionalisering. Ze is de motor van nieuwe verhoudingen binnen en tussen landen. Met nadruk wordt het begrip schaaldynamiek gehanteerd in plaats van het gebruikelijke begrip schaalvergroting. Immers bij de regionalisering is niet alleen – zoals men wellicht verwacht – schaalvergroting bepalend, maar ook schaalverkleining. Schaalvergroting en schaalverkleining gaan samen en staan met elkaar in verband. Schaalverkleining uit zich dan in het bijzonder in interne geleding en 'sub-werelden'. Tegen de achtergrond van kwaliteitsdifferentiatie dwingen eenheden hun eigen locatie en daarmee verbonden deelmilieus af en bepalen daarmee evenzeer de regionalisering als de functionele vereisten dat doen bij schaalvergroting. Overigens dient men deze schaalverkleining niet te verwarren met de bestuurlijke schaalverkleining bij de opsplitsing van onze relatief kleinschalige grote steden in deelgemeenten met een beroep op democratisering en functionele efficiency.

Nauw met de hier geschetste schaaldynamiek, met ruimtelijke samenhangen over uitgestrekte oppervlakten, hangt samen de eerder vermelde opkomst van zonale regio's: corridors van uiteenlopende soort die niet alleen binnen landen maar ook tussen landen uitdrukking zijn van nieuwe samenhangen. Ze vormen het complement van nodale regio's die zich rond stedelijke centra blijven ontwikkelen.

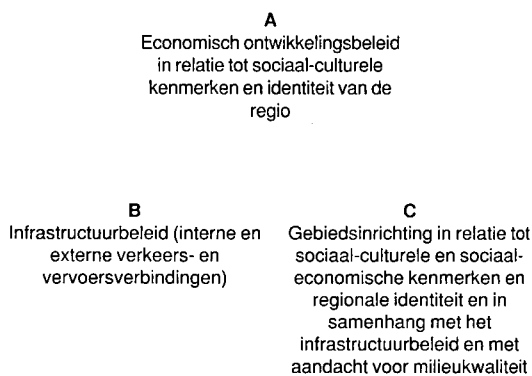
Gebiedsontwikkeling en gebiedsbeheer in regionaal verband: de centrale opgaven nader aangeduid –

Zo geschetst, ligt de kern van regionalisering derhalve niet in de bestuurlijke sfeer, maar in maatschappelijke en economische marktbevingen, waarbij nieuwe communicatie- en transporttechnieken naast nieuwe handelsrelaties in samenhang met bedrijfsvernieuwing een belangrijke rol spelen.¹⁰ Die herstructurering impliceert dat de economische ontwikkeling van regio's niet meer iets vrijblijvends is, zoals in het verzorgingsstaat-bestel van de afgelopen decennia het geval was, waarbij uiteindelijk de natie-staat garant stond voor de welvaart op regionaal niveau. In de toenemende competitie tussen regio's, ingebed in internationale marktbevingen, wordt het kenmerk dat klassieke geografen met de regio verbonden weer actueel: bestaansbronnen. Regio's en economische belangen zullen weer nauw met elkaar zijn verbonden. Die koppeling betekent niet dat de economie alles bepaalt, maar wel dat deze – vergeleken met de provinciale en gewestelijke bestuurstraditie van de afgelopen dertig jaar – meer centraal komt te staan.

Met het voorgaande is meteen de toon gezet voor de beleidsbenadering in regionaal verband. De vraag kan worden gesteld welk beleidsmodel het best aansluit bij een dergelijke economische ontwikkeling en dynamiek die ook rekening houdt met andere waarden. Dat model verwijst naar een combinatie van gebiedsontwikkeling en gebiedsbeheer in regionaal verband. Verstedelijkte landen gaan de komende decennia een ontwikkeling vol paradoxen en belangentegenstellingen tegemoet, die het beleid voor menig dilemma zal stellen. Stedelijke regio's zijn als meest belovende gebieden met een groot potentieel voor economische ontwikkeling ook de meest kwetsbare bij voortgezette groei, vanwege congestie, milieubelasting, onvoldoende extra ruimte etc. Dat leidt ertoe dat in de komende periode ontwikkelingsinvestering, d.w.z. *gebiedsontwikkeling* noodzakelijkerwijs beleid voor kwaliteitsbehoud, d.w.z. *gebiedsbeheer* impliceert. Voor de stedelijke gebieden geldt, en Nederland dient in dit verband in zijn geheel als verstedelijkt te worden beschouwd, wil men op groei van de stedelijke economie en daarmee in stedelijke regio's rekenen, dat er in eerste instantie steeds opnieuw ontwikkelingsruimte dient te zijn en daarmee reserves en reserveringen voor die groei. De recente stedelijke planologie in Nederland is daar nog onvoldoende op ingesteld.

Die ruimtelijke reserveringen mogen echter niet ten koste gaan van de gebiedskwaliteit op de langere termijn. Gebiedskwaliteit op haar beurt kan alleen worden verzekerd vanuit een economische groei die de noodzakelijke middelen oplevert voor het kwaliteitsbeleid. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal het gebieden worden gegund hier eenzijdige keuzen te maken en vervolgens externe effecten af te wentelen op andere regio's of op het gehele land.

Bouwstenen van een algemene beleidsstrategie: managed growth/growth management – De meest expliciete strategie waarbij gebiedsontwikkeling en gebiedsbeheer worden gecombineerd vanuit het besef van de noodzaak van economische groei en het belang van andere waarden, vindt men in de Noord-amerikaanse vakpraktijk en vakliteratuur onder de benaming: *growth management* of *managed growth*.¹¹ Schema 1 biedt een vertaling van die strategie voor toepassing in ons land op lokaal en regionaal niveau, en wel in de vorm van een beleidsdriehoek.



Schema 1: 'Managed Growth'/'Growth Management'; de beleidsdriehoek voor regionaal beleid

In managed growth/growth management is beleid voor groei het vertrekpunt. Dat impliceert dat eerst de aandacht uitgaat naar de (mogelijke) economische ontwikkeling en de investeringen die daarmee gemoeid zijn: *het economisch ontwikkelingsbeleid* (tophoek A). Bij het investeren in het economisch potentieel blijkt echter dat dit potentieel meer dan voorheen verbonden is met niet-economische kenmerken: de sociaal-culturele karakteristieken van

bevolking en bedrijfsleven en het eigene, de specifieke kwaliteit van de streek. Die groei-doelstellingen en de gebiedsontwikkeling brengen vervolgens een aantal implicaties mee voor de bevolking, de bedrijfssector en instellingen in het betreffende gebied. In positieve zin, maar ook in negatieve zin, met name ruimtetekort, milieubelasting en verkeerscongestie. Daarmee zijn we aangeland bij het (*verkeers*)*infrastructuurbeleid* (basishoek B) en bij het *gebiedsinrichtingsbeleid* (basishoek C). Vanuit de vernieuwing en uitbreiding onder A worden onder B en C de implicaties doorgetrokken voor de gebiedsinrichting (milieuwaarden daaronder begrepen) en verkeersinfrastructuur. De programma's van eisen onder B en C zijn ten opzichte van elkaar equivalent en complementair. De vertaling van A in B en C mondt ten slotte uit in een overzicht van de harde grenzen die B en C aan A stellen en daarmee begint de tweede optimalisatieronde van A naar B en C, totdat uiteindelijk de balans van managed growth/growth management is bereikt. Hiermee moet duidelijk zijn dat in growth management/managed growth het economische gebeuren niet heilig wordt verklaard, maar wel de betekenis krijgt die het feitelijk heeft, zij het in een afweging met andere belangen. Er wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van een gebied, maar dan vanuit de volgorde van A naar B resp. naar C met een onderlinge afstemming van de laatste twee. De A B C-cyclus is primair een politieke en in tweede instantie een technische aangelegenheid. Voor dit optimalisatieproces en de uiteindelijke balans draagt de politiek de verantwoordelijkheid.

Intussen blijkt in ons land een dergelijke open strategie in het hedendaagse regionale beleid nog nauwelijks systematisch beproefd, en aan het politiek eenduidig en doorzichtig verantwoordelijkheid dragen ontbreekt het helemaal, zoals strategische projecten als Zestienhoven en Betuwelijn op treffende wijze illustreren.¹² Meer in het algemeen blijken de mainport-projecten, de Rotterdamse havens en de Luchthaven Schiphol, te kort te schieten ten aanzien van de systematische programmering van B en C in onderling verband en in relatie tot A. De recente reeks van ROM-projecten (Ruimtelijke Ordening en Milieu) tendeert nog het meest naar de cyclus van de A, B en C-beleidsdriehoek. Echter bij deze ROM-projecten blijft in het algemeen het economische no-

minaal en ontbreken de noodzakelijke reserveringen en reserves, die vereist zijn vanuit de regionale economische dynamiek. De programmering van A naar B resp. C, met een onderlinge afstemming van B en C, is dan ook in ROM-projecten slechts partieel. Kortom, de ROM-projecten zijn – zoals de benaming al aangeeft – eerder voorbeelden van gebiedsbeheer dan van gebiedsontwikkeling en nog maar in beperkte mate een combinatie van gebiedsontwikkeling en gebiedsbeheer.

Wanneer we het Rotterdamse Havenplan 2010 in samenhang met het ROM-project Rijnmond als voorbeeld nemen, wordt het belang van de iteratieve werkwijze van A, B en C duidelijk. Als door de meer kwetsbaar geworden positie van Rotterdam als wereldhaven versneld moet worden geïnvesteerd en het Havenplan 2010 daartoe moet worden aangescherpt, dan heeft dat meteen consequenties voor de (verkeers)infrastructuur en gebiedsinrichting van Rijnmond, zoals voorzien in het ROM-Rijnmond. Dat staat echter haaks op het garantiekarakter voor (verkeers)infrastructuur en gebiedsinrichting dat het huidige ROM-Rijnmond kenmerkt, met nauwelijks ruimte voor te calculeren variaties in de economische groei van de Rotterdamse havens in de komende periode.¹³

3. Regionaal beleid en bestuur in Nederland, beoordeeld vanuit internationaal perspectief

Beoordeling van de BON-operatie – Bestuurlijke aanpassingen voor regionalisering zijn in Nederland in belangrijke mate verbonden met de BON-operatie (Besturen op Niveau). Het betreft hier de aanpassing van het bestuur van stedelijke agglomeraties sinds 1989, toen de Commissie Grote Steden/Grote Kansen (commissie-Montijn) het bestuur van de grote steden op de agenda plaatste. Voor zover er in Nederland voor het eerst systematisch werd gepoogd om de eigen vereisten van het bestuur van grote steden recht te doen, verdient deze operatie waardering. Nog tot het eind van de jaren tachtig was dit onderwerp taboe. Intussen zijn we op dit vlak een stap verder.

Tegen de achtergrond van de voorafgaande uiteenzetting over regionalisering en regionaal bestuur is echter het bestuursmodel ten aanzien van stedelij-

ke agglomeraties in de BON-operatie in strijd met de hier gesuggereerde basisstructuur. Regionale Gebiedsautoriteiten met provinciestatus, voorgesteld voor de agglomeratie Rotterdam, daarna voor Amsterdam en vervolgens voor Den Haag en ten slotte voor de overblijvende stadsregio's uit de BON-operatie, zijn in belangrijke mate 'Fremdkörper' in hun bestuurlijke omgeving. Dat zijn ze niet alleen in een staatsrechtelijk systeem van drie bestuursniveaus, dat aan elk van deze drie bestuursniveaus een eigen plaats geeft en daarmee de bestuurlijke verhoudingen stabiliseert. Dat zijn ze ook en vooral omdat afstand wordt genomen van een systeem waarbij de lager geordende agglomeratiebesturen een provincie boven zich vinden die zorg draagt voor de gebiedsafstemming op steeds hoger schaalniveau in nationaal of internationaal verband (mesobestuur). Daar komt bij dat de operatie eerder een schaalverkleining dan schaalvergroting inhoudt. Er vindt immers een verschuiving plaats van regionaal bestuur op provincieniveau naar het agglomeratieniveau en vervolgens van stad naar stadsdelen. Dat laatste is de uitkomst van de compartimentalisatie van de centrale stad in een conglomeraat van onvolwaardige gemeenten in agglomeratieverband. Op deze wijze fixeert deze vorm van agglomeratiebestuur territoriale en functionele grenzen op bovenlokaal niveau meer dan nodig en verstandig is. De BON-constructie is verder een bestuurlijke januskop, doordat ze het eigene van lokaal bestuur en van provinciaal bestuur opoffert aan een combinatie van beide, waarbij elk op zich onzuiver en onvolledig in de nieuwe combinatie terug te vinden is. Bovendien is die nieuwe bestuurlijke autoriteit ook nog eens vrijgesteld van een bovengeschildt provinciaal bestuur (mesobestuur) en daarmee te weinig ingekaderd in de netwerken die de stadsregio overstijgen.

De dynamiek binnen en tussen regio's op verschillende schaalniveaus is zodanig dat alleen met de primaire ankerpunten van lokaal bestuur en nationaal niveau stabilisatie kan worden verkregen. Voor alle regionale verbanden daartussen is een grote mate van flexibiliteit vereist. In omringende landen zijn de nodige voorbeelden te vinden van deze deels territoriale en deels functionele verbanden, waarbij het mesobestuur naar boven en naar beneden bemiddelend en coördinerend werkt. Het voorstel van de commissie-Montijn, agglomeratiege-

meenten voor de vier grote steden, voldoet in tegenstelling tot het stedelijk regiobestuur met provinciestatus in hoofdlijnen aan deze uitgangspunten en contouren van regionalisering en regionaal bestuur. Het voorstel voor agglomeratiegemeenten realiseert ook de vereiste schaalvergroting van stedelijke gemeenten met behoud van het staatsrechtelijk basismodel van drie bestuursniveaus, waarbij de rol van de provincie als mesobestuur intact blijft.

Beoordeling van aanzetten voor integraal gebiedsbeleid op regionaal niveau: ROM-projecten en de structuurvisies voor Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten (OOR) – In de statuten en regelingen van het nieuwe stadsregionale bestuur van Rotterdam en Amsterdam treft men varianten van integrale beleidsvorming aan die ook elders in Nederland opduiken onder het etiket van gebiedsgericht beleid. Het streven naar beleidscoördinatie/integratie wordt hierbij gespeeld over de band van plannen. Met name ruimtelijke ordeningsplannen – in de vorm van structuurvisie of -plan of door koppelingen tussen strategisch plan en gewestelijk streekplan – wordt hierbij een centrale positie toegekend, zodat algemeen beleidsprogramma en gebiedsplan één en hetzelfde doel dienen: beleidscoördinatie (zie bij voorbeeld: het advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening over de Lex Specialis voor het Overleg Orgaan Rijnmond-Gemeenten). Bij nadere beschouwing blijkt hieraan het denken in planningsystemen ten grondslag te liggen, dat gelijkenis vertoont met de conceptie van planningsstelsels in de jaren zeventig op rijksniveau. Die conceptie van beleidscoördinatie door middel van een hiërarchische ordening van plannen is daar niet operationeel gebleken (Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst) en intussen ingeruild voor alternatieve en effectievere mechanismen, zoals begrotings- en budgetterings-systematiek. Die ervaringen en lessen zijn ook uit de vakliteratuur over planning af te lezen en zouden benut dienen te worden voor meer effectieve vormen van beleidsafstemming in regionaal verband. Deze aantekening verwijst naar het belang van een *politieke* plaatsbepaling als grondslag van beleidscoördinatie op regionaal niveau. Dat komt neer op een strategische visie en daarvan afgeleide strategische keuzen door de politiek, in plaats van een weinig

verplichtende reeks plannen.

Ter afsluiting is het wellicht nuttig tegen de achtergrond van bestuurlijke verhoudingen die het regionaal beleid in vergaande mate bepalen, achtereenvolgens te presenteren (a) het klassieke indelingsschema van planning in relatie tot de bestuursniveaus en (b) een geactualiseerd schema dat meer recht doet aan decompositie van bestuur en bestuurlijke complementariteit.

optiek	schaalniveau		
	macro	meso	micro
Rijk	lange termijn		
Provincie		middellange termijn	
Gemeente			korte termijn

Schema 2: Bestuurlijke Verhoudingen: het Klassieke Plannings- en Beleidsmodel

Het klassieke model blijft intussen wel zijn waarde behouden voor zover het de staatsrechtelijke schikking aangeeft, als in laatste instantie de (hiërarchische) verhoudingen er toe doen. Onder meer door middel van toezicht en beroepsprocedures worden dan de hiërarchische verhoudingen bevestigd. Daarbuiten is er echter een grote beleidsruimte, die feitelijk in het beleid ook benut wordt. Het geactualiseerde schema geeft aan hoe ruim het bereik en de strekking van beleid en planning op elk bestuursniveau feitelijk zijn en kunnen zijn. Het klassieke schema suggereert dat het hoogste schaalniveau, het Rijk, de lange-termijnplanning en macro-onderwerpen voor zijn rekening neemt; het middenschaalniveau, de provincie, de middellange-termijnplanning en meso-onderwerpen; en het laagste, schaalniveau, de gemeenten, de korte-termijnplanning en de micro-onderwerpen.

Daarmee contrasteert het derde schema, dat in deze tijd van complexiteit en dynamiek meer recht doet aan geleed bestuur, waarbij in principe elk type beleid en planning op elk van de onderscheiden bestuursniveaus aan de orde is. De kern van schema 3 is dat elk overheidsniveau zich feitelijk bezighoudt en dient bezig te houden met zowel korte-, middellange- als lange-termijnplanning, met micro-, meso-

als met macro-onderwerpen. Dat wordt slechts begrensd door de staatsrechtelijke basisstructuur, die als het erop aan komt de hiërarchie bevestigt.

Gemeente/ lokaal/regionaal

Planningstermijn:

- lange termijn (strategisch)
- middellange termijn (tactisch)
- korte termijn (operationeel)

Optiek: Macro + meso + micro

Provincie / regionaal

Planningstermijn:

- lange termijn (strategisch)
- middellange termijn (tactisch)
- korte termijn (operationeel)

Optiek: Macro + meso + micro

Rijk / nationaal

Planningstermijn:

- lange termijn (strategisch)
- middellange termijn (tactisch)
- korte termijn (operationeel)

Optiek: Macro + meso + micro

Schema 3: Bestuurlijke Verhoudingen: Planning met Ruimte voor Bestuurlijke Geleding in Samenhang met Dynamiek en Complexiteit

Een opvallend kenmerk van de huidige BON-operatie is dat het primair en overwegend een bestuurlijke aangelegenheid is. De bedrijfssector, maatschappelijke instellingen en individuele burgers zijn er nauwelijks bij betrokken. De strekking van de voorafgaande uiteenzetting is juist dat regionalisering voor alles een aangelegenheid is van maatschappelijke en economische schaalontwikkeling. In de Verenigde Staten is dat terug te vinden in de bestuurlijke vormgeving van stadsregio's. De impulsen daartoe in stadsregio's zoals Pittsburgh en Baltimore stammen dan ook in eerste instantie van regionale raden, die opgestart werden door vooraanstaande vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen. Het bestuur werd vervolgens in nauwe relatie met dit draagvlak ingericht voor een regionaal stadsbeleid.¹⁴ Waar in ons land het bestuurlijk vormgeven van de stedelijke regio's primair en overwegend een aangelegenheid is geworden van bestuurlijk Nederland, is er nog een hele weg te gaan

voor het verkrijgen van een draagvlak waarbij maatschappelijke en economische regionalisering uitlopen in regionale bestuursvormen.

4. Een pleidooi voor drie bestuursniveaus met bijzondere aandacht voor de rol van de provincies

Ter afsluiting vatten we in gestileerde vorm de verhouding tussen de drie bestuursniveaus in termen van strategisch beleid samen. De basis wordt gevormd door sterke gemeenten die in regionaal verband horizontaal met elkaar allerlei verbanden aangaan en waarbij de grote steden qua omvang en profiel duidelijk een eigen positie innemen. Deze lokale bestuurseenheden vormen samen met het nationale bestuur (het Rijk) de primaire ankerpunten, waaraan veel vlottende functionele en territoriale verbanden zijn opgehangen. De provincies spelen ten aanzien van deze stabiele bestuurseenheden en veranderlijke verbanden primair een intermediaire rol, naar beneden met name naar de gemeenten toe, naar boven in interprovinciaal en nationaal en internationaal verband. Een dergelijke intermediaire rol betekent – gelet op de schaaldynamiek – dat de provincies op het schaalniveau van de bovenlokale regio's terugtreden ten gunste van afzonderlijke gemeenten en van gemeenten onderling, als deze hun krachten bundelen in regionaal verband. Daarmee wordt het maatschappelijk en bestuurlijk potentieel op dit bovenlokaal regionaal niveau geoptimaliseerd. Daarmee ontwikkelt zich ook de bestuurlijke competentie op dit niveau. Na dit terugtreden zullen de provincies in eerste instantie facilitaire ondersteuning moeten gaan bieden voor die zaken waar gemeenten afzonderlijk of gemeenten gebundeld in regionaal verband niet de expertise of middelen kunnen mobiliseren en de provincie hiervoor de nodige uitrusting heeft. Dat zal in toenemende mate niet alleen in nationaal verband maar ook in internationaal verband (Europese fondsen) een onmisbare beleidsondersteuning blijken. Het zal voor de provinciale bestuurscultuur wettelijk zijn dat deze bijdrage niet door de provincie wordt bepaald, maar dat deze conform de termen van de gemeenten wordt aangeboden en wordt aangewend.

Na deze 'uitzuivering' van provinciale taken blijft er een categorie over van strategisch beleid van

de zijde van de provincie. Ook hier bedienen de provincies de regionalisering, maar nu die op hogere schaalniveaus. Het betreft hier strategisch beleid ten aanzien van de gebiedssamenhang op schaalniveaus boven die van de bovenlokale regio's, voor provinciale hoofdgebieden, voor de provincies in hun geheel en voor groepen provincies. Hier is ofwel de provincie bepalend ofwel partner in strategische allianties met gemeenten en/of Rijk, waarbij de verantwoordelijkheden worden gedeeld (Gemeinschaftsaufgabe/Gemeenschappelijke Regering).

Tenslotte oefenen de provincies meer dan ooit de staatsrechtelijke basistaken van budgetbewaking, toezicht en beroep uit. Nadat de provincies uit de lokaal-regionale sfeer zijn teruggetreden ten gunste van het potentieel in maatschappij en bestuur op dat niveau, nadat ze strategisch hun eigen provinciale bemoeienis hebben bepaald, zullen die staatsrechtelijke basistaken aan gewicht winnen. Dat komt voor een belangrijk deel ook doordat de provincies – nadat op deze wijze hun bestuurlijk profiel is bijgesteld – meer dan gemeenten en Rijk voor die bemiddelen de rol de handen vrij hebben.

* Dit artikel is eerder verschenen in de brochure *Debat provincie en grote steden* van de provincie Noord-Brabant.

Noten

1. Zie hiervoor L.J. Sharpe (ed.), *The rise of meso government in Europe*, London, Newbury Park, New Delhi, Sage Publications, 1993, Chapter 1, The European Meso: An Appraisal, p. 1, p. 39. Sharpe toont aan dat de aberraties van politieke en culturele streekbinding, zich uitend in gewelddadige afscheidingsbewegingen (wellicht ten grondslag liggend aan het verwaarlozen van deze krachten in vakliteratuur en beleidsnota's) per saldo niet structureel, maar eerder uitzondering dan regel zijn.

2. Kenmerkend voor die trend in de vakliteratuur is een onlangs in Groningen verdedigde dissertatie: Koos Bosma, *Ruimte voor een nieuwe tijd. Vormgeving van de Nederlandse regio 1900-1945*, Rotterdam, NAI-uitgevers, 1993.

3. Zie voor een fundamentele benadering: Jane Jacobs, *Cities and the wealth of nations: Principles of economic life*, New York, Random House, 1984.

4. Zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van de stad en de rand*, 's-Gravenhage, Sdu, 1990.

5. Zie: A.M.J. Kreukels en W.G.M. Salet (eds.), *Debating institutions and cities. Proceedings of the Anglo-Dutch Conference on Urban Regeneration*, The Hague, Netherlands, Scientific Council for Government Policy, Preliminary and background studies V76, SDU uitgeverij, 1992.

6. Zie L.J. Sharpe (ed.), *op. cit.*
7. Zie *Provinciale samenwerking op subnationaal niveau. Kwaliteitsverbetering door samenwerking*, Rapport van de Werkgroep o.l.v. mr. J.A.M. Hendriks aan het Bestuur van het Interprovinciaal Overleg, 's-Gravenhage, Interprovinciaal Overleg, 1991/1992, Bjlage II, NUTS I; NUTS II: Provincie niveau en NUTS III: COROP-niveau.
8. Zie Th.A.J. Toonen, A. Kreukels, R.J. in 't Veld, T.P. Planken, C.M.S. Glim, *Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie*. Pre-advies ten behoeve van het IPO-project 'de provincie van de toekomst' (IPO-strategiegroep Van Kemenade), Rotterdam, Bureau voor Contract Research, april 1994.
9. Zie voor een meer gedetailleerde uiteenzetting: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van de stad en de rand*, 's-Gravenhage, Sdu, 1990.
10. Zie Roberto Camagni (ed.), *Innovation networks. Spatial perspectives*, London, New York, Belhaven Press, 1991, en J. Jacobs, *op. cit.*
11. Korthedshalve wordt hier verwezen naar J.M. Stein (ed.), *Growth management. The planning challenge of the 1990's*, London, Newbury Park, New Delhi, A Sage Focus Edition, 1993.
12. Anton M.J. Kreukels, *Environment, economic development and administration*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Environment Directorate, Group on Urban Affairs, Document for Expert Meeting on the Ecological City, 12 May 1993.
13. Zie T. Kreukels en A. Doe, *Rotterdam: Port Plan 2010 and the environment*, Paper for the Fourth International Conference 'Villes et Ports'/'Ports and Cities'. Montreal, 12th October 1993.
14. R. Scott Fosler, Renee A. Berger (eds.), *Public-private partnerships in American cities. Seven case studies*, Lexington Mass., Toronto, Lexington Books, 1982.