

TNO-rapport

Inro 2002/RRO-008

**Bestuurlijk maatwerk voor maatschappelijke
ontwikkelingen in regionale context**

TNO Inro
Schoemakerstraat 97
Postbus 6041
2600 JA Delft

Telefoon 015 269 68 29
Fax 015 269 43 41
Internet <http://www.inro.tno.nl>

Contactpersoon opdrachtgever
Drs. G. Beukema (IPO)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de 'Algemene Voorwaarden voor Onderzoeksopdrachten aan TNO', dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2002 TNO

Plaats en datum
Delft, 22 februari 2002

Nummer
01 5N 246 52141

ISBN nummer
90-6743-888-x

Auteur(s)
Drs. M. Duijn
Drs. W. Oosten
Ir. H.J.M. Puylaert
Drs. Th. Reijs

VOORWOORD

De discussie over de vorm en schaal van bovenlokaal bestuur is in bestuurlijk en politiek Nederland nog steeds actueel. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is één van de belangrijkste partijen in die discussie. Het IPO heeft de commissie Regionaal bestuur in Nederland ingesteld, de Commissie Geelhoed, om een nadere inbreng in de discussie voor te bereiden. De Commissie Geelhoed adviseert over de wenselijke vormen van effectief en democratisch regionaal bestuur in Nederland, waardoor enerzijds recht kan worden gedaan aan de specifieke problemen in samenhangende grootstedelijke gebieden, maar anderzijds ook aan de noodzaak van een openbaar bestuur dat adequaat is afgestemd op de toegenomen en toenemende schaal van verschillende maatschappelijke vraagstukken.

Aan TNO Inro is gevraagd om de Commissie Geelhoed vanuit een expertise in ruimtelijke ontwikkeling te informeren over welke maatschappelijke vraagstukken niet of onvoldoende opgelost worden en welke bestuurlijke knelpunten hiervoor oorzakelijk zijn. Dit adviesrapport is het resultaat van de opdracht aan TNO Inro. De onderzoekers danken de heer G. Beukema (directeur van het IPO) voor de geboden begeleiding van het onderzoek.

SAMENVATTING

Over bovenlokaal bestuur in Nederland wordt al jaren gediscussieerd. Met de aanpassing van de Kaderwet bestuur in verandering is weer een momentum aanwezig om de discussie over de bestuurlijke organisatie op dit niveau sterk te doen opleven. Om goede aanbevelingen te doen over vorm en schaal van het bovenlokaal bestuur in Nederland is een zorgvuldige analyse van maatschappelijke ontwikkelingen gerelateerd aan het functioneren van bovenlokaal beleid en bestuur vereist. In dit rapport wordt het startpunt gelegd bij dynamische maatschappelijke processen, die van invloed zijn op leefomgevingsvraagstukken. Nagegaan is voor thema's als ruimtelijke ordening, wonen, verkeer en vervoer, water, natuur, landschap en milieu en ruimtelijke economie wat actuele ontwikkelingen zijn relevant voor bovenlokaal bestuur en wat daarbij de grote bestuurlijke punten zijn. De bevindingen zijn gebruikt als aanzet voor structurering van beleid op bovenlokaal niveau en in het bijzonder de veranderingen, die nodig zijn op het provinciaal niveau.

Dynamische processen relevant voor het leefomgevingsbeleid

Het uitdijen van steden en de opkomst van stedelijke nevencentra leidt ertoe dat bovenlokale voorzieningen en bovenlokale arbeidsplaatsen steeds meer verspreid raken over wat tot voor kort het stadsgewest heette. Het verplaatsingspatroon heeft zich aangepast aan die spreiding. De belangrijkste problemen en uitdagingen liggen nu niet langer in de centrumgemeente, maar eerder in de gehele regio. Hét schaalniveau bestaat niet of niet meer: er is sprake van een lappendeken van schaalniveaus met wisselende dominanties. De regio is, zo lijkt het, het schaalniveau geworden voor het functioneren van het ruimtelijk systeem.

Dat geldt ook voor de samenhang tussen stad en land. Het onderscheid tussen deze gebiedscategorieën heeft door een vervaging van de grenzen nauwelijks meer betekenis. De betekenis van groen in en om de stad en water in de stad is net zo onomstreden als stedelijke recreatie in het aan de stad grenzende gebied en landelijk wonen in het groen. Er zijn andere beleidscategorieën ontstaan. Illustratief voor deze ontwikkeling is voorts dat het begrip regio niet meer eenduidig te definiëren c.q. af te bakenen is. Een veelheid van begrippen, die allen een regionale dimensie hebben, is ontstaan binnen het werkveld van de ruimtelijke ordening. Denk aan termen als stadsgewest, netwerkstad en (regionaal) stedelijke netwerk.

De rode draad in de ontwikkelingen binnen de geanalyseerde sectoren, die een belangrijk onderdeel uitmaken van het leefomgevingsbeleid, is in twee hoofdpunten te typeren:

1. Een groter wordende wereld vanuit wiens perspectief die ook bekeken wordt: de geografische schaal waarop activiteiten zich afspelen neemt voor individuen toe, de reikwijdte van effecten neemt in geografisch opzicht toe, schaalniveaus interfereren in toenemende mate met elkaar, waarbij het kristallisatiepunt een zwaarder regionaal accent krijgt. Op dat niveau komen effecten duidelijk tot uiting, is het mogelijk om concreet te maken wat ambities zijn, zijn betrokken partijen te organiseren en is de afstand tussen visies en uitvoering overbrugbaar.

2. Een toenemende mate van verweving van problemen en oplossingsmogelijkheden zowel in de zin van betrokken actoren (publiek en privaat) als in de zin van betrokken velden (wonen, werken, recreatie, natuur, enzovoorts).

Essentiële uitdagingen voor bovenlokaal bestuur

Op regionaal niveau bestaat er voor de provincie de planvormende én integrerende opgave, die zij vervult op basis van gebiedskennis en kennis van het actorennetwerk. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het vormen en uitvoeren van beleid voor hun eigen grondgebied en zijn hierin ook gespecialiseerd. De gemeentelijke of stedelijke problematiek inkaderen in een regionale context is niet de kracht van de gemeenten. Provincies missen tot nu toe veelal de affiniteit met de uitvoering van beleidsmaatregelen, die vereist is om interventies tot een goed eind te brengen. Echter, nu de regionale dimensie van (ook gemeentelijke) vraagstukken groter wordt, liggen er op bovenlokaal niveau twee hoofdpunten c.q. uitdagingen, die verder opgepakt moeten worden en die in feite vragen om bundeling van het beste van provincies en (samenwerkende) gemeenten:

1. Het aanbrengen van samenhang op regionaal niveau tussen verkeers- en vervoersbeleid, ruimtelijk beleid, sociaal-economisch beleid en andere aspecten van omgevingsbeleid niet alleen in de visievorming, maar ook in de uitvoering. Belangrijke vragen hierbij zijn: hoe kunnen provincies de eigen strategische kaders meer als richtinggevend voor investeringsimpulsen van buitenaf (Europese Unie, Rijk, gemeente, private sector) gebruiken en hoe kunnen eigen begrotingsmiddelen op kernbeleidsterreinen actief worden ingezet?
2. Het management van besluitvormingsprocessen en bijbehorende investeringsprojecten dwars door schaalniveaus met uiteenlopende publieke en private partijen en verantwoordelijkheden. Belangrijke aandachtspunten hierin zijn de ontwikkeling van door alle betrokken partijen (publiek en privaat) gedragen plannen, waarin de hierboven genoemde samenhang is opgenomen en het creëren van randvoorwaarden voor een slagvaardige uitvoering van plannen door gemeenten, onder meer door het creëren van draagvlak en het verschaffen van middelen. Een belangrijke belemmering die overwonnen moet worden is dat samenhangende ontwikkelingen in gebieden ernstig belemmerd worden door een decentrale afhankelijkheid van verschillende wijzen van rijksfinanciering.

Lessen voor structurering bovenlokaal bestuur

Mede als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en dynamiek in bestuurlijke verhoudingen onder meer door internationalisering, recentralisatie en decentralisatie groeit de behoefte aan samenwerking op regionaal niveau, met wisselende partners op wisselende beleidsterreinen. Het gaat om maatwerk in een netwerksamenleving, waarbij territoriale afbakening aan belang inboet. In dit licht is het de vraag welke lessen geformuleerd kunnen worden om de mogelijkheden van bovenlokaal bestuur beter te richten en te versterken. Zes lessen voor structurering van bestuur op bovenlokaal niveau worden mede op grond van analyse van maatschappelijke ontwikkelingen relevant voor de leefomgeving en de dynamiek van bestuurlijke processen geformuleerd.

1. Het schaalniveau van knelpunten en oplossingen bestuurlijk sterker aan elkaar knopen.
2. Naast taken en verantwoordelijkheden ook bevoegdheden en middelen decentraliseren.
3. De kwaliteit van de leefomgeving is gebaat bij een lagere plandichtheid.
4. Een bestuur dat investeert in de relatie met de burger vraagt om behoud en versterking van de democratische legitimatie.
5. Een creatief ruimtelijk ontwerpproces waar diverse actoren bij betrokken zijn, draagt in belangrijke mate bij aan een heldere visie en is een belangrijke basis voor duurzame oplossingen.
6. Resultaatgericht procesmanagement is een belangrijke overheidstaak.

Bij de structurering is het belangrijk om recht te doen principes van transparantie en verantwoording. Instituties die beslissingen nemen, die effect hebben op burgers moeten hiertoe verplicht zijn. Het binnenlandse bestuur volgens het model van Thorbecke wordt positief gewaardeerd om zijn heldere structuur en democratische controle, die in het bestuur is ingebouwd.

Betekenis voor de provincies

Provincies ambiëren de rol van gebiedsgerichte regisseur, het van visievorming tot en met beheer. Dat houdt in het ontwikkelen van integrale visies op gebiedsniveau waarin samenhangende visievorming gekoppeld is aan samenhangende uitvoering. Het waar maken van die regierol vergt van provincies het één en ander. Kort gezegd, zijn er met betrekking tot het provinciale handelen drie veranderingen nodig om de ambities waar te maken.

1. Een andere houding en actievere inzet. Provincies kunnen als bestuurslaag tussen Rijk en gemeenten een belangrijke rol spelen bij afwegingen, maar wel in meer open procesmanagement.
2. De vertaling van provinciale visies in operationele integrale uitvoeringsprogramma's. Zo worden projecten van wonen, werken en infrastructuur in samenhang geprogrammeerd en uitgevoerd.
3. Aanvullende middelen en met name financiële zeggenschap.

Bestuurlijke mogelijkheden

Bij de analyse komt naar voren dat het de provincie ontbeert aan de houding en beleidsinstrumentele aangrijpingspunten voor een effectieve uitvoering van beleid. Dit belet de provincie om adequaat naar voren te treden wanneer gemeenten er door belangentegenstellingen niet in slagen om gezamenlijk een visie te formuleren en om gezamenlijk ruimtelijke maatregelen te treffen. Eigenlijk los van de vraag bij welk soort regionaal bestuursorgaan de verschillende verantwoordelijkheden en bevoegd-

heden zullen worden neergelegd, dienen provincies te werken aan hun uitvoeringsoriëntatie. Voor versterking hiervan staan verschillende mogelijkheden open. Zo ook de *aanpak van procesmanagement*. Die aanpak vergt een bewustzijn van het netwerk van actoren, heldere probleemformulering, inventarisatie van de kennisbehoefte en zicht op de randvoorwaarden bij beleidsontwikkeling, sturing en begeleiding van de verschillende soorten betrokken actoren, en communicatie met en verantwoording naar alle betrokkenen en verdere belanghebbende actoren. Het procesmanagement speelt met name in op het vervlochten bestuurlijk landschap en op de integrale productieketen.

De maatschappelijke en bestuurlijke wereld kent een dermate grote sectorale ineengrijping en onderlinge afhankelijkheid van publieke en private partijen, dat aan die vervlechting werkelijk niet te ontkomen is. Bij decentralisatie dient dan ook steeds te worden bedacht, dat naast de goede overdracht van taken ook een blijvende (centrale) facilitering nodig is.

De ruimtelijke kwaliteit, voor uiteenlopende actoren en hun sectoren, is als geheel slechts gebaat bij zowel integrale visievorming als integrale uitvoering. Integraliteit betekent in dit geval niet dat alles op alles betrokken moet worden, maar dat elementen die van wezenlijke betekenis zijn in samenhang bij elkaar gebracht moeten worden om tot meerwaarde te komen. Daarbij spelen achtereenvolgens openheid, vertrouwen, draagvlak en loyaliteit. De rol van procesmanager houdt tenminste in dat een beleidsproces een open aanvang kent. De integraliteit van het gehele proces kan worden gerealiseerd door gebiedsgericht en door projectmatig werken.

Publiek-private samenwerking is één van de mogelijke aspecten van procesmanagement. Een duurzame belangstelling en coöperatieve opstelling kan van bedrijven niet verwacht worden wanneer voor hen bij de beleidsvorming pas plaats wordt ingeruimd wanneer een financieringstekort bij een ruimtelijke investering daartoe dwingt. De inbreng van private partijen zal waarschijnlijk toenemen in het proces van visievorming naar uitvoering toe. Naast procesmanagement bieden ook de formele kaders ruimte voor de betrokkenheid van bedrijven en maatschappelijke groeperingen. Bijvoorbeeld in functionele commissies van de Raad/Provinciale Staten op grond van de Gemeentewet/ Provinciewet en in organisaties op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen private actoren een plaats krijgen en nauw betrokken zijn bij ruimtelijke investeringen of bij beheer. Bij publiek-private samenwerking omhelst goed procesmanagement onder meer dat de relevante private actoren gesignaleerd en gemobiliseerd worden, dat de nationale en Europese regels inzake mededinging niet overtreden worden en dat de invloed van bedrijven geen consumentenbelangen schaadt.

Naast procesmanagement biedt *verdere decentralisatie* bestuurlijke mogelijkheden voor versterking van de uitvoeringsoriëntatie op bovenlokaal niveau. Ervaringen over onder meer de strijd tussen enerzijds ruimtelijke ordening en anderzijds verkeer en vervoer geven aanleiding om een beginsel te formuleren namelijk het beginsel van *parallele en synchrone decentralisatie (PSD)*. Het verdient aanbeveling om bij decentralisatie van financiële middelen en van bevoegdheden van het Rijk naar decentrale overheden, dit te laten plaatshebben over alle relevante sectorale lijnen voor het leefomgevingsbeleid, tegelijkertijd en in dezelfde mate.

Wanneer op het regionale schaalniveau na decentralisatie besloten kan worden over grotere projecten dan dient ook op diezelfde regionale schaal de discussie over nut en noodzaak plaats te hebben. Wanneer niet die discussie daar gezocht wordt, is er geen reden om aan te nemen dat samenwerkende gemeenten sterker zullen worden in het ontwikkelen van een ruimtelijke visie. Hieraan zijn consequenties verbonden voor provincies en vooral voor het Rijk. Rijk en provincies dienen zich, naast het aangeven van nationale danwel provinciale “projecten” en voor uitvoering zorgdragen, meer te richten op randvoorwaarden en toetsingscriteria. Nationale nota’s mogen niet langer gebiedsdekkend zijn voor heel Nederland, die nota’s dienen een thematische opzet te kennen die zich beperkt tot een hoog schaalniveau van infrastructuur en tot bijzonder waardevolle gebieden. Al is voor een provincie of voor samenwerkende provincies meer detail toelaatbaar, ook deze dient de regionale ontwikkeling de ruimte laten om te werken vanuit een eigen visie. Maatwerk, bepaald door de thematiek en de (bestuurlijke) complexiteit, is een vereiste. Per landsdeel kunnen verschillen optreden in de rol van de partijen. Bij de vaststelling van regionale visies binnen het gebied van de provincie kan de provincie aan tafel plaatsnemen of zelfs de rol van procesmanager op zich neemt.

Op bovenlokaal niveau is behoefte aan een plannings- en besluitvormingssystematiek, die goede samenwerking in de regio stimuleert en faciliteert. Twee typen planningdocumenten kunnen daarbij een hoofdrol spelen, waarbij centraal staat dat de besluitvorming gefocust wordt op een strategisch niveau en op een uitvoeringsniveau. Voor het strategische niveau is dit een regionale structuurschets (kan ook de vorm van omgevingsplan of streekplan hebben) waarin voldoende scherpomlijnd de kaders worden aangegeven. Nut en noodzaak van ruimtelijke investeringen zijn via een dergelijke visie aangetoond. Een dergelijke structuurschets moet voor het Rijk aanleiding zijn om geldstromen voor de leefomgeving gebundeld beschikbaar te stellen (het principe van parallelle en synchrone decentralisatie). Het document is door de bestuurlijke partners in de regio gedragen, waarbij op samenwerking een beloning staat. Voor de provincie is een belangrijke rol weggelegd in het procesmanagement van de totstandkoming van een dergelijke visie.

Op uitvoeringsniveau speelt een ingekaderde projectvisie, die de basis is voor een investeringsconvenant en vervolgens voor realisatie een belangrijke rol. Vooral projecten, die complex en sterk bepalend voor gebiedsontwikkeling zijn, worden via een dergelijk plandocument tot ontwikkeling gebracht. Private partijen kunnen op basis van de regionale structuurvisie hun belangstelling voor investeringsprojecten kenbaar maken.

In een dergelijke planningsystematiek is het van groot belang om op visieniveau de samenwerking tussen overheden goed te organiseren (inclusief de aandacht voor de internationale dimensies) en daarmee planconcurrentie en een hoge plandichtheid te voorkomen. Op uitvoeringsniveau is belangrijk om de samenhang van wezenlijke elementen voor de kwaliteiten van het gebied te garanderen.

INHOUDSOPGAVE

pag.

VOORWOORD.....	I
SAMENVATTING	II
1. INLEIDING	1
1.1 Probleemstelling	1
1.2 Structuren voor beleid	2
1.3 Opbouw van het rapport	2
2 DYNAMISCHE PROCESSEN OP BOVENLOKALE SCHAAL	4
2.1 Ruimtelijke ordening en wonen.....	4
2.2 Verkeer en vervoer	12
2.3 Economie.....	14
2.4 Water	16
2.5 Natuur, landschap en milieu	20
2.6 Rode draden.....	22
3 NIEUWE STRUCTUREN VOOR BELEID.....	23
3.1 Inleiding.....	23
3.2 Lessen voor structurering	23
3.3 Bestuurlijke mogelijkheden.....	26
4 LITERATUUR	31
BIJLAGE: DUITSE RUIMTELIJKE ORDENING IN SCHEMA.....	33

1. INLEIDING

1.1 Probleemstelling

De bestuurlijke omgeving van een provincie is veelzijdig¹. Noch beneden, noch boven de provincie heerst er uniformiteit en klaarheid. Beneden het schaalniveau van een provincie zijn er waterschappen en gemeenten. Hoewel de Gemeentewet van J.R. Thorbecke hierop niet was voorzien, kennen gemeenten onderling aanzienlijke verschillen. Daarbij gaat het niet alleen om te verwachten verschillen als in inwonertal, morfologie van de bebouwing, economisch functieprofiel en de cultuur en kwaliteit van de lokale politici en ambtenaren, maar zelfs om de bestuurlijke vorm. Het bestaan van stadsdelen, deelgemeenten en van diverse samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, zorgt voor in acht te nemen verschillen tussen gemeenten. Bovenprovinciaal is vooral de rijksoverheid van belang, maar het krachtenveld van de ministeries en parlementariërs maakt dat het Rijk vaak niet als eenheid ervaren wordt. In de discussie over het schaalniveau van bovenlokaal bestuur wordt vaak verwezen naar het groeiend belang van de Europese Unie. Wat de betekenis is van een 'Europa van de regio's' is echter geenszins duidelijk. Het kan niet licht worden aangenomen dat het gegeven dat Duitse Bundesländer groter zijn dan Nederlandse provincies, betekent dat de schaal van de provincies daarom moet worden vergroot. Een zorgvuldige analyse van maatschappelijke ontwikkelingen, gerelateerd aan het functioneren van bovenlokaal beleid en bestuur, is vereist alvorens over vorm en schaal aanbevelingen gedaan kunnen worden.

Dit adviesrapport is bedoeld bij te dragen aan de actuele discussie over bovenlokale beleidsvorming. De tekst van het wetsvoorstel dat het kabinet bij de Tweede Kamer heeft ingediend ter opvolging van de Kaderwet bestuur in verandering, was de onderzoekers ten tijde van het onderzoek nog niet bekend. Het onderzoek richt zich op bovenlokale beleidsvorming en bovenlokaal bestuur in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling en het bouwt daarbij voort op eerder onderzoek en advies. De gebruikte publicaties zijn in het literatuuroverzicht opgenomen. Naast geschreven bronnen hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van de deskundigen in eigen huis.

Het is niet reëel om te verwachten dat één nieuw bestuurlijk model gegeven kan worden dankzij de hier gemaakte analyse van bovenlokaal beleid en bestuur met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling. Knelpunten doen zich voor op en tussen meerdere schaalniveaus tegelijkertijd, er zijn verschillen tussen sectoren zoals milieu en wonen en ook tussen gebieden in Nederland. Natuurlijk heeft daarnaast het toeval een hand in het verloop van processen. Desalniettemin verschaft analyse de basis om voorstellen te doen waarmee in de bestuurlijke organisatie verbeteringen worden aangebracht. De analyse beschrijft ruimtelijke trends, inventariseert inhoudelijke thema's en strategieën van beleid en

¹ Het accent in dit rapport ligt op de bestuurlijke omgeving. Dit el vanuit het besef, dat een provincie niet alleen bestuurlijke actoren in haar omgeving vindt, maar ook bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Effectief beleid is niet alleen afhankelijk van goede interbestuurlijke samenwerking, maar ook van de relaties tussen openbaar bestuur, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties.

bestuur, formuleert aandachtspunten en met de analyse worden zowel inhoudelijke als procesmatige vragen geformuleerd.

1.2 Structuren voor beleid

Hoe en welk ruimtelijk beleid er op bovenlokaal schaalniveau tot stand komt, is zeker niet alleen afhankelijk van de wettelijke vorm van het bovenlokaal bestuur. Voor dit onderzoek zijn van belang het onderscheid en de relatie tussen structuur, ook wel institutie genoemd, en proces. Daarbij wordt structuur opgevat als de stabiele relatiepatronen die ontstaan door een opeenvolging van dynamische besluitvormingsprocessen tussen actoren. Die patronen conditioneren en structureren op hun beurt weer het toekomstige handelen van de actoren in concrete handelingsituaties. Er moet evenwel bedacht worden dat een structuur de uitkomst van handelingsprocessen niet op voorhand bepaalt (Lukassen, 1999: 24). Formele kaders zoals de Wet op de ruimtelijke ordening of de Provinciewet zijn goed kenbare en ook belangrijke onderdelen van de structuur voor bovenlokale beleidsvorming. Die structuur kent echter ook minder goed kenbare, meer informele onderdelen. Ervaringen in het verleden en de attitudes en opinies van beleidsvormers zijn namelijk evenzeer van invloed op de actuele handelingsituaties. De opzet van formele kaders kan, op zich beschouwd, ook misleidend werken. De mogelijkheden tot sturing door een streekplan en tot het geven van een aanwijzing, mogelijkheden waarover provincies beschikken krachtens de Wet op de ruimtelijke ordening, zijn in de praktijk bijvoorbeeld niet zo beperkend voor gemeenten. Toch kan alleen al de dreiging die van een dergelijke mogelijkheid uitgaat aanleiding zijn tot een betere onderlinge afstemming. Halfweg tussen een formele structuur zoals de Gemeentewet en een informele structuur zoals de organisatiecultuur van een provincie, worden processen gestructureerd door beleidsvoering bij overeenkomst. Allerhande overeenkomsten tussen publieke en ook private actoren kunnen vaak een volwaardig alternatief zijn voor ingrepen in het wettelijk stelsel van bestuur (Toonen en Ten Heuvelhof, 1993).

1.3 Opbouw van het rapport

Het rapport heeft de volgende opzet: na het inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk twee het verloop van actuele processen geanalyseerd. In hoofdstuk drie wordt vervolgens vooruitgeblikt op de verdere ontwikkeling van die processen en op de structuren voor beleid, die daarmee gepaard (dienen te) gaan. Door het geheel van de eerste twee hoofdstukken is een beschrijving van het stelsel voor ruimtelijke ordening in de Bondsrepubliek Duitsland toegevoegd. Het doel daarvan is om met andere inzichten, casu quo het Duitse stelsel, ons denken over alternatieven te stimuleren. De vergelijking Nederland - Duitsland blijft beperkt qua breedte en diepgang. Het Duitse stelsel wordt dan ook niet voorgesteld: ten eerste omdat niet één nieuw bestuurlijk model hét model kan zijn en ten tweede omdat wat goed is voor elders hier niet zo goed hoeft te zijn (De Jong, 1999; De Jong, 1998).

In Duitsland is het regionale schaalniveau één van de vier zogenaamde 'Planungsebenen'. De Bund heeft in Duitsland op het gebied van ruimtelijk beleid alleen maar kaderstellende bevoegdheid. Dit houdt in dat de Bund wettelijk algemene principes vastlegt. Behalve op het gebied van de nationale wegen en militaire terreinen, waarover op het federale niveau wel beslist wordt, heeft de Bund een beperkte 'planungs'competentie.

De Regionalplanung is een onderdeel van de Landesplanung. Zij werkt bovenlokaal in verhouding tot de gemeenten en integrerend tussen de verschillende beleidssectoren. Zij heeft een eigen beleidstaakstelling. Regionalplanung is de interface tussen Landesplanung en Bauleitplanung. Aan de ene kant moet zij de door de Landesplanung geformuleerde doelen concretiseren en aan de andere kant is het haar taak de decentraal geformuleerde beleidsuitspraken van de gemeenten te coördineren en met de doelen van de Landesplanung in overeenstemming te brengen. Het schema dat als bijlage bij het rapport is opgenomen, toont duidelijk dat er naast de top-down beleidsstroom ook een afwegingsproces in tegengestelde richting bestaat. Het Gegenstromverfahren houdt in dat het in autonomie bepaalde beleid van lagere overheden wordt overgenomen door een hoger schaalniveau. Daarnaast wordt steeds meer geprobeerd de rol van de Regionalplanung als regionale ontwikkelingsmanager te versterken. Dit laatste vooral in verband met het stimuleren van de intergemeentelijke samenwerking.

De organisatievorm op regionaal niveau verschilt per Bundesland. In het geheel kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee hoofdtypen.

Aufbauorganisatorisch (regionale Planungsgemeinschaften): hierbij wordt voor het regionale schaalniveau een eigenstandige organisatie opgericht. Deze organisaties verschillen onder elkaar ook weer in opbouw. Men onderscheidt monofunctionele organisaties, deze staan alleen voor een bepaald sectoraal doel op regionaal niveau (bijvoorbeeld verkeer, water, afval, ruimtelijke ontwikkeling), en multifunctionele organisaties, en ook mengvormen hiervan.

Ablauforganisatorisch (formeel deelnameproces): hierbij wordt voor het regionaal niveau niet een tussenliggende organisatie opgericht. De gemeenten worden binnen een formeel deelnameproces bij de Regionalplanung betrokken. Dit type bestaat in twee (kleinere) Bundesländer: Saarland en Schleswig-Holstein.

Naast die twee organisatietypen wordt de Regionalplanung afhankelijk van het Bundesland aan verschillende ministeries toebedeeld. De Regio Stuttgart is bijvoorbeeld aan het Ministerie van Economische Zaken van het Land Baden-Wuerttemberg gekoppeld. In bepaalde regio's, bijvoorbeeld de Regio Stuttgart, worden leden van het regionale parlement direct door de bevolking gekozen.

Financiën voor de regio.

Er is een vast bedrag van het Land: wordt meer als een symbolische bijdrage ervaren. Er is een algemene heffing naar de gemeenten die deel uitmaken van de regio. De hoogte van het bedrag is onder andere afhankelijk van het aandeel inwoners per gemeente. Er zijn financiële middelen van de Bund.

Op projectniveau bestaan ook PPS-constructies.

2 DYNAMISCHE PROCESSEN OP BOVENLOKALE SCHAAL

Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens voor de beleidsvelden ruimtelijke ordening en wonen (2.1), verkeer en vervoer (2.2), economie (2.3), water (2.4) en natuur, landschap en milieu (2.5) de processen die gaande zijn en impact hebben op het bovenlokale schaalniveau. Daarbij wordt een onderscheid aangebracht in (maatschappelijke) ontwikkelingen en bestuurlijke punten. Aan het eind van het hoofdstuk (2.6) worden de rode draden opgepakt.

2.1 Ruimtelijke ordening en wonen

2.1.1 Uitdijende stedelijke gebieden

Ontwikkelingen

Het uitdijen van steden en de opkomst van stedelijke nevencentra leidt ertoe dat bovenlokale voorzieningen en bovenlokale arbeidsplaatsen steeds meer verspreid raken over wat tot voor kort het stadsgewest heette. Het verplaatsingspatroon heeft zich aangepast aan die spreiding. De belangrijkste problemen en uitdagingen liggen nu niet langer in de centrumgemeente, maar eerder in de gehele regio. Hét schaalniveau bestaat niet of niet meer: er is sprake van een lappendeken van schaalniveaus met wisselende dominanties. De regio is, zo lijkt het, het schaalniveau geworden voor het functioneren van het ruimtelijk systeem.

Dat geldt ook voor de samenhang tussen stad en land. Het onderscheid tussen deze gebiedscategorieën heeft door een vervaging van de grenzen nauwelijks meer betekenis. De betekenis van groen in en om de stad en water in de stad is net zo onomstreden als stedelijke recreatie in het aan de stad grenzende gebied en landelijk wonen in het groen. Er zijn andere beleidscategorieën ontstaan. Illustratief voor deze ontwikkeling is voorts dat het begrip regio niet meer eenduidig te definiëren c.q. af te bakenen is. Een veelheid van begrippen, die allen een regionale dimensie hebben, is ontstaan binnen het werkveld van de ruimtelijke ordening. Denk aan termen als stadsgewest, netwerkstad en (regionaal) stedelijke netwerk.

Bestuurlijke punten

De provincie is zich al jaren bewust van deze schaalvergrotingsprocessen en de noodzaak om beleid via andere invalshoeken te benaderen. Ambities op het gebied van planvorming getuigen hiervan. Veelal is deze ambitie vertaald in streekplannen, die in de loop der tijd een steeds groter gebied zijn gaan omvatten. Dit niet in de laatste plaats gegeven het feit, dat processen een groter geografisch marktgebied hebben. In combinatie met deze rol op het gebied van visievorming bestond ook de rol van arbiter: probleemoplosser tussen steden. Een rol die in de praktijk maar al te vaak lastig was waar te maken mede gezien de geringe mogelijkheden om uitvoering handen en voeten te geven. We zien nu een ontwikkeling op provinciaal niveau waarbij de provincie wenst op te treden als regisseur-planactor en territoriaal sturingsactor op regionaal niveau-. Die ambitie richt zich op het aanbrengen

van samenhang tussen verschillende ruimtelijke sectoren, getuige ook de verschijning in enkele provincies van een provinciaal omgevingsplan. Op visieniveau wordt in deze omgevingsplannen wel getracht de samenhang aan te brengen tussen ruimtelijk beleid en daaraan gerelateerde andere belangen. Her en der gaat dit gepaard met een in afnemende concretisering in de beleidsformulering, wat een risico inhoudt van vage plannen die onvoldoende kaderstellend zijn voor verdere uitvoeringsbeslissingen..

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid spreekt van 'meekoppelende belangen' op het gebied van de ruimtelijke ordening. Waren dit voorheen de volkshuisvesting en de landbouw, tegenwoordig ontwikkelen water, infrastructuur en natuur zich steeds meer tot een meekoppelend belang, echter nog wel van een ander kaliber dan voorheen met name de (sociale) woningbouw. De provinciale ambitie verlangt, dat er niet alleen wordt meegekoppeld, maar ook dat richting uitvoering ruimtelijke potenties worden gekapitaliseerd, bijvoorbeeld in de vorm van investeringen in infrastructuur. De visievorming en arbitrage vult de zo (pro)actieve provincie dan aan met investeringsmaatregelen.

Op regionaal niveau bestaat de planvormende én integrerende opgave, op basis van gebiedskennis en kennis van het actorennetwerk.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het vormen en uitvoeren van beleid voor hun eigen grondgebied en zijn hierin ook gespecialiseerd. Echter, nu de regionale dimensie van (ook gemeentelijke) vraagstukken groter wordt, liggen er op bovenlokaal niveau drie aandachtspunten die verder opgepakt moeten worden:

1. Het aanbrengen van samenhang op regionaal niveau tussen verkeers- en vervoersbeleid, ruimtelijk beleid, sociaal-economisch beleid en omgevingsbeleid niet alleen in de visievorming, maar zeker ook in de uitvoering. Lessen uit de opstelling van integrale omgevingsplannen in een aantal provincies, en ook van gebiedsgerichte streekplanuitwerkingen, dienen hierbij betrokken te worden.
2. Het ontwikkelen van door alle betrokken partijen (publiek en privaat) gedragen plannen, waarin de hierboven genoemde samenhang is opgenomen.
3. Het creëren van randvoorwaarden voor een slagvaardige uitvoering van plannen door gemeenten, onder meer door het creëren van draagvlak en het verschaffen van middelen. Hieraan zitten twee aspecten. Enerzijds voor de provincie zelf een sterkere rol in de uitvoering daar waar de provincie voorheen vooral sterk was in visievorming. Anderzijds stimuleren dat gemeenten in de uitvoering het bredere perspectief van waaruit visies opgesteld zijn ook overeind weten te houden en niet vervallen tot een sectoraal tunnelperspectief.

Instrumenten voor de sturing van de verstedelijking.

1. System der Zentralen Orte: door dit systeem krijgen bepaalde steden en gemeenten taakstellingen voor hun omgeving. Daarbij worden omliggende gemeenten aangewezen en hun krachten worden gebundeld. Doel is om een gelijkmatige bovenlokale verzorging in de hele regio te realiseren. Het systeem van de Centrale Orte is een belangrijk instrument voor het slagen van het ruimtelijk beleid van de decentrale concentratie. In het kader van het Landesentwicklungsplan (LEP) worden twee hoogste categorieën, de Ober- en Mittelzentren, vastgelegd en de regio zelf legt de Unter- en Kleinzentren vast. De hiërarchie van de Centrale Orte kan in principe met het herzien van een Regionalplan worden veranderd, waardoor een gemeente een ruimere taakstelling krijgt, maar dat gebeurt niet vaak. Het systeem van de Centrale Orte verliest evenwel aan betekenis. Bijvoorbeeld in de Region Stuttgart wordt de ruimtelijke ontwikkeling niet meer primair met het systeem van de Centrale Orte gestuurd. Dit systeem speelt vooral in het kader van het vestigingsbeleid voor detailhandel nog een grote rol. Grootschalige detailhandel mag zich alleen in gemeenten vestigen, die ten minste de status van een Unterzentrum hebben.
2. Entwicklungsachsen: de voornamelijke ontwikkelingscorridors worden in het kader van het Landesentwicklungsplan vastgelegd (grootschalige ontwikkelingscorridors). Daarnaast zijn er door de regio vastgelegde ontwikkelingscorridors (kleinschalige corridors).
3. Siedlungsbereiche: dit omvat het aanwijzen van specifieke concentratielocaties voor wonen en bedrijvigheid. Naast de gemeenten met concentratielocaties voor wonen bestaat er de mogelijkheid om gemeenten aan te wijzen waar alleen uitbreiding op het gebied van wonen mogelijk is in het kader van Eigenentwicklung. Daar mag alleen gebouwd worden voor de natuurlijke bevolkingsgroei.

Coördinatie van open ruimte.

Het doel van de onderstaande twee instrumenten is vooral het aan elkaar groeien van steden tegen te gaan.

1. Aanwijzing van een regionale groenstructuur.
2. Aanwijzing van Vorranggebiete (doel van de Regionalplanung²), Vorbehaltsbereiche (Grundsatz of basisprincipe van de Regionalplanung) voor water, bos, bijzondere biotopen of landschapsgebonden recreatie. Voorrang betekent een duidelijke prioriteit voor de beleidsmatig gewenste functie.

Deze en de drie bovengenoemde instrumenten worden middels een kaart vastgelegd in de regionale planfiguur. De Region Stuttgart bezit daarnaast het instrument om in de vaststelling van een bestemmingsplan in te grijpen in het belang van een regionaal belangrijk initiatief, bijvoorbeeld de vestiging van een grote jaarbeurs.

² Binnen het regionale beleid worden doelen met verschillend gewicht geformuleerd: zogenaamde 'doelen' (bijvoorbeeld Vorranggebiete, Wohnungs- en Gewerbeschwerpunkte) zijn dwingend te realiseren, zogenaamde 'basisprincipes' moeten bij afwegingen op lokaal niveau meegenomen worden.

2.1.2 Wonen

Ontwikkelingen

De groei van de woningbouw is geconcentreerd in de stadsgewesten, maar suburbanisatie strekt zich verder uit dan de randgemeenten. Dit laatste door overloopbeleid en de stimulering van groeikernen. Het oude beleid van gebundelde deconcentratie heeft zich werkelijk laten gelden. De woningmarkt is al met al een regionale markt geworden. Deze trend zal nog verder in kracht toenemen vanwege de verbeterde regionale bereikbaarheid en het beperkte aanbod van nieuwbouwlocaties in centrumgemeenten, terwijl ook in de komende jaren nog aanzienlijke volumes nieuwbouw gerealiseerd moeten worden.

Op de achtergrond vraagt nog een viertal ontwikkelingen expliciete vermelding.

1. Keuzeprocessen van huishoudens.

In de afweging van huishoudens speelt de kwaliteit van woonmilieus en de regionale woonomgeving een steeds grotere rol. De groei van het aantal tweeverdieners en de groei van het besteedbare inkomen voor grote delen van de bevolking liggen daaraan ten grondslag. Het keuzeproces vindt in toenemende mate plaats op basis van een integraal kwaliteitsperspectief waarin naast woonkwaliteiten, bereikbaarheid, groene kwaliteiten en sociale aspecten een belangrijkere rol spelen.

2. Processen van sociaal-ruimtelijke sortering.

Individuele keuzes leiden tot een sociaal-ruimtelijke uitsortering op het niveau van wijk en buurt en van stad en land. Uit een oogpunt van algemene maatschappelijke waarden en normen is een dergelijke sortering niet altijd wenselijk. Problemen in de stad zijn niet uitsluitend problemen van de stad.

3. Keuzeprocessen van bedrijven.

De kwaliteit van woonmilieus wordt een belangrijkere vestigingsplaatsfactor voor bedrijven: waar woont het benodigde personeel en wat zijn de eisen die dit (potentieel) personeel stelt aan woonomgeving en bereikbaarheid? Dertig jaar geleden volgde het wonen veelal het werken, nu zijn in bepaalde sectoren en beroepsgroepen omgekeerde bewegingen zichtbaar.

4. Effecten van bouw- en herstructureringsprocessen.

De wijze waarop met de woningvoorraad op verschillende plekken wordt omgegaan heeft regionale effecten. Grootschalige nieuwbouwlocaties en binnenstedelijke herstructureringslocaties hebben regionale effecten nu en straks, getuige allerlei doorstromingsprocessen die deze tot gevolg hebben. Daarnaast zijn er ook effecten op het gebied van verkeer en vervoer en de druk op het landelijk gebied. Tot slot zij er op gewezen dat intensivering van ruimtegebruik consequenties heeft voor de veiligheid: allerhande veiligheidsbuffers en ook rampenplannen dienen bij herontwikkeling te worden meegenomen.

Door deze ontwikkelingen ontstaat een groter accent op de vraagkant van het wonen dan op de aanbodkant. De regio wordt in toenemende mate het niveau waarop processen voor het wonen zich afspelen en waarop effecten zichtbaar zijn.

Bestuurlijke punten

Op een beheerste stedelijke groei en woningbouw is in Nederland een stapel afspraken gericht. Die afspraken tussen Rijk en decentrale overheden, na lang onderhandelen opgetekend in de VINEX-convenanten, omhelzen belangrijke kwesties als locatiekeuze, woningaantal en financiering voor de periode tot 2010³. Het Rijk heeft contracten gesloten met de organen van de kaderwetgebieden inzake de zeven grootste stadsgewesten en met de provincies inzake overige stadsgewesten. Uitgangspunt van het beleid uit de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* is dat verdere ontwikkeling van Nederland vooral plaatsvindt door bouwen aan bepaalde stadsranden. De aanpak van de VINEX-convenanten is effectief voor wat betreft de realisatie van aantallen woningen en omvang van bedrijfsruimte, maar veel minder voor wat betreft kwalitatieve aspecten van de ontwikkeling. Het lukt nauwelijks het duurdere wonen in steden te behouden of te introduceren, vaak lukt dit zelfs niet goed binnen de stadsgewesten. De uitdaging is te komen tot een aanpak in regionaal verband (bijv. vastgelegd in een strategische woonvisie), die leidt tot een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve portfolio aan woonmilieus. In dat licht verdient ook de zeggenschap over prognoses (volumes) en de fasering (tempo) van de woningbouw aandacht.

Een verschuiving van aanbod naar vraag betekent een verschuiving van de focus op producenten, op korte termijnen en op bouwlocatie en hun afzonderlijke en gemeenschappelijke belangen naar de focus op waarden voor duurzaam belanghebbenden (woonconsumenten, woongemeenten) en op schaalvervlochtening. Een focus op de schaal van wijk en buurt, stad en zelfs regelmatig het stadsgewest is ontoereikend als vraag en aanbod veel meer in een kwaliteitsperspectief geplaatst worden omdat de consument dit vraagt, maar ook omdat kwaliteiten van regio's hier groot belang bij hebben.

Dat vraagt om de vormgeving van regionale structuren voor het wonen, in het bijzonder voor drie thema's: voorraadbeheer op regionale schaal, wonen en ruimtelijke ordening, en wonen en zorg. Deze thema's worden kort toegelicht.

1. Voorraadbeheer op regionale schaal.

Nieuwbouw is nog teveel gebaseerd op traditionele volkshuisvestingsopgaven en gemeentelijke wachtlijsten, de doelgroepenbenadering wordt (nog) niet waargemaakt. Nieuwe woonmilieus zijn ook weinig toekomstgericht; de VINEX-wijk is als het ware een tussenstation. Marktpartijen en bouwgemeenten vertonen een zeker kortetermijndenken, dat door de VINEX-uitvoeringsconvenanten in de hand gewerkt wordt.

Een voorraadbeheerbenadering kan niet beperkt blijven tot een gemeentelijk of stadsgewestelijk territorium. Dat is een vereiste om te voorkomen dat er op regionaal schaalniveau geen keuze-

³ Voor de periode 2010-2030 wordt nu beleid ontwikkeld.

mogelijkheden zijn en om te voorkomen dat er verdringingsprocessen optreden en bepaalde typen woningen leeg staan. Een grens wordt evenwel gesteld doordat mensen redelijkerwijs niet verplicht kunnen worden in een bepaalde woning te gaan wonen.

2. Wonen en ruimtelijke ordening.

Er wordt gestreefd naar hoogwaardige woonmilieus met voldoende differentiatie op basis van een portfolio benadering. Realisatie dient plaats te vinden door bestaande woonmilieus met behulp van selectieve impulsen aan te passen en te verbeteren en door nieuwe woonmilieus te ontwikkelen. Voor dit thema kunnen vier opgaven worden geformuleerd.

- a. Wonen en de koppeling tussen ruimtelijk beleid en grondbeleid (de Wet voorkeursrecht gemeenten is hiervoor te gebruiken). Ten eerste blijft er druk op goedkopere locaties met name de gebieden buiten de aangewezen VINEX-bouwlocaties (de contramalggebieden), maar ook de relatief goedkopere locaties aan de stadsrand ten opzichte van duurdere locaties binnen de stad. Een belangrijke rol speelt dat vormen van kostenverevening tussen dergelijke locaties nog niet of beperkt van de grond zijn gekomen.
Ten tweede wordt kwaliteitsbeheer van groene functies slecht beloond. Lastig hierbij is dat buitengebieden zijn ingedeeld naar gemeentegrenzen en niet naar ecologische kenmerken. Een benadering vanuit grotere gebieden kan een ander perspectief bieden, die meer recht doet aan regionale kwaliteiten. Dit stelt eisen aan het grondbeleid.
- b. Er geldt nog steeds een kwantitatieve opgave: een groeiend aantal huishoudens en verdunning als kwaliteitssprong binnen herstructurering leiden tot een grotere behoefte aan nieuwe bouwlocaties. Het vinden daarvan wordt steeds moeilijker. Noties van zuinig en duurzaam ruimtegebruik staan op gespannen voet met de behoefte aan meer ruimte. Afweging van ruimteclaims in regionaal verband leidt waarschijnlijk tot slimmere oplossingen dan een optelsom van lokale afwegingen.
- c. Wonen en groen in en om de stad. De realisatie van groen in en om de stad komt moeizaam tot gang. Naast een matige afstemming tussen de woningbouw- en groenplanning en tekortschietende budgetten verdeeld over diverse instanties, speelt, dat ontwikkelaars nog weinig bereid zijn om hierin te investeren. Tevens is het lastig om met de vele partijen goede afspraken te maken over het beheer van groengebieden.
- d. Bereikbaarheid als kwaliteitsfactor van wonen: multimodale ontsluiting voor verschillende doelgroepen en de interregionaal bepaalde woonplaatskeuze van (tweeverdienende) woonconsumenten vraagt in regionaal verband een samenhangende visie op lokatieontwikkeling en bereikbaarheid.

3. Wonen en zorg.

Het demografische verschijnsel van vergrijzing dient te worden gecombineerd met uiteenlopende woonwensen. Het gaat dan om relaties met inkomen, leefstijl, mobiliteit en gezondheidssituatie. Zo treedt er een drastische verandering in woonmilieuvorkeuren op. Er is een verbinding met het eerstgenoemde thema van regionaal voorraadbeheer omdat daarmee in de toekomst tegemoet gekomen kan worden aan de vraag naar doelgroepspecifieke woonmilieus. Woningcorporaties als

eigentijdse leveranciers van woondiensten worden in dit licht behalve partners van gemeenten ook partners van het bovenlokaal bestuur.

Ruimtelijke ordening: wonen en bedrijventerrein.

Zoals hiervoor vermeld, worden door het Landesentwicklungsplan en Regionalplan de belangrijkste ontwikkelingscorridors aangewezen. Daarnaast worden door de regio belangrijke concentratielocaties voor wonen en bedrijvigheid vastgelegd en gemeenten waar alleen woningbouw mogelijk is voor de Eigenentwicklung. Ook voor bedrijvigheid bestaat het regionale instrument om dergelijke concentratielocaties aan te wijzen. Deze concentratielocaties worden nauwkeurig per locatie aangegeven. Ter vrijwaring van de open ruimte geeft de regio Regionale Grünzüge aan en Vorranggebiete voor verschillende functies zoals bijvoorbeeld water, bos, biotopen en landschapsgebonden recreatie.

Wat gebeurt er als bijvoorbeeld een grote onderneming zich bij een kleine gemeente vestigen wil? Dit kan volgens het Regionalplan alleen maar als deze gemeente een aanwijzing als Gewerbeschwerpunkt heeft. Maar vaak krijgen grote bedrijven toch een toezegging op grond van een meer politieke afweging. Vooral de economisch effecten zijn er hierbij een belangrijke reden voor dat het regionale beleid niet nauwkeurig gevolgd wordt.

Wat betreft het grondbeleid heerst er in Duitsland voornamelijk een particuliere markt. De Duitse gemeenten hebben ook niet de bevoegdheid om te onteigenen of een voorkeursrecht te vestigen.

2.1.3 Stedenbeleid

Ontwikkelingen

De ruimtelijke dynamiek in de steden is groot. Komt dit niet zo helder tot uiting in allerlei fysieke veranderingen, juist in de verandering van de samenstelling van de bevolking, bedrijven en gebruikers van steden is dit goed zichtbaar. De vergrijzing van de bevolking in steden bereikt eerder een top dan in andere gebieden, steden herbergen absoluut en relatief veel meer bewoners van andere nationaliteiten en culturen, de aanwezigheid van specifieke doelgroepen van sociaal beleid is in de steden groter. In veel gevallen hebben allochtone Nederlanders, die in steden sterker vertegenwoordigd zijn, een achterstand op autochtonen (denk aan onderwijs, werkgelegenheid en inkomen). De verhoudingen in werkgelegenheid en inkomen tussen de centrale stad en randgemeenten zijn verschoven ten gunste van de laatste. Veel steden hebben te maken met functieverlies doordat bedrijven, die willen aansluiten op de internationale dynamiek, op zoek gaan naar vestingplaatsen die snel toegang verschaffen tot de grote infrastructuur. Bewoners van steden, die het zich kunnen permitteren, vestigen zich op plaatsen met meer (onbebouwde) ruimte. Steden staan voor de opgave om bedrijven en bewoners vast te houden en gelijktijdig voldoende voorzieningen aan te bieden voor lager geschoolden en mensen met lagere besteedbare inkomens.

Bestuurlijke punten

Naast allicht de richting van de vraag, is de tekortschietende kracht van regionale sturing een oorzaak van de scheve situering van woon- en werkmilieu (en daarmee ook van sociaal-economische problemen en andere zogenoemde weglekeffecten). Wellicht is de vraag terecht of niet van gemeenten verlangd wordt dat zij zichzelf aan de haren uit het moeras trekken. Vraagstukken van ruimtelijke ordening zijn vaak regionaal van aard, de trend van gebiedsgericht beleid erkent dit. Binnen een stadsgewest bestaan vaak tegengestelde belangen tussen de centrale gemeente en de omliggende gemeenten. Die belangentegenstelling vormt een serieuze hindernis voor regionale sturing vanuit de gemeenten. Hindernissen als deze zijn soms opgelost (gepasseerd) met een gemeentelijke herindeling, waarbij een grotere gemeente de plaats innam van een slecht functionerende gemeenschappelijke regeling. Het gegeven dat veel rijksgeld voor regio's bestemd is, is van groot belang om gemeenten in zulk een regio bij elkaar te houden waar gemeenschappelijke belangen of een gedeelde visie op ontwikkeling ontbreken.

De impuls voor de grote steden toont dat niet alleen belangentegenstellingen maar ook een gebrek aan gedeelde visie gemeenten opbreken in beleid voor een regionaal schaalniveau. Van de GSB/ISV-plannen wordt gezegd dat deze teveel op de stadsinterne problematiek gericht zijn en ook in hun voorstellen tot herstructurering en vernieuwing te weinig een handreiking naar de regio bevatten. Het opstellen van de GSB/ISV-plannen brengt aan het licht dat in vergelijking met de provincies de meeste gemeenten eenzijdig gericht zijn op uitvoering van beleidsmaatregelen. De aanwas van door het Rijk naar gemeenten doorgeschoven uit te voeren regels is daar allicht niet vreemd aan. Waar regionale sturing stukloopt mede op gemankeerde gemeentelijke visievorming, blijkt de provincie niet zonder meer paraat te zijn om het proces te stimuleren en nader richting te geven. Al valt wel een ontwikkeling ten goede te signaleren. Het verschil tussen gemeentelijke en provinciale oriëntatie is daarvoor te groot: provincies missen de affiniteit met de uitvoering van beleidsmaatregelen, die vereist is om een interventie tot een goed einde te brengen.

Daarnaast valt te constateren dat diverse provincies niet altijd voor de volle honderd procent de grootste (25 + 5) steden in hun gebied gesteund hebben en onvoldoende oog hebben gehad voor zowel de aard en de omvang van de problemen van de stad en de waarde van de grote stad als motor voor de regio.

Een regionale kop op het grootste stedenbeleid is een bestuurlijk agendapunt inclusief een verkenning naar mogelijkheden voor een stimulerende financiële bonus op grote stedenbeleid in regionaal perspectief. Als sturingsmodel vraagt dit een benadering waarin projecten geprogrammeerd worden gebaseerd op een regionale visie en waarover achteraf verantwoording wordt afgelegd (zie ook VROMraad, 2001).

2.2 Verkeer en vervoer

Ontwikkelingen

Een aantal ontwikkelingen in verplaatsingen en verplaatsingspatronen vormt een gegeven voor het beleid inzake verkeer en vervoer. Het gaat om een sterke groei van 'kris-kras'-relaties, waarop in elk geval het radiaal vormgegeven collectief-vervoersnet (in het bijzonder railgebonden) niet is voorzien. Achterliggende oorzaken zijn een toegenomen ruimtelijke uitwaaiering van diverse functies, verdergaande processen van specialisatie en schaalvergroting, een stijgend opleidingsniveau gepaard gaande met een geografisch grotere arbeidsmarkt, de opkomst van een diversiteit aan centra en subcentra en de welvaarts-groei waardoor mensen kunnen beschikken over individuele vervoermiddelen (met name de auto) die bij uitstek geschikt zijn voor kris-krasverplaatsingen.

Er is verder een blijvende toename van het autobezit. De mogelijkheid om relatief snel grotere afstanden te overbruggen zowel met individueel vervoer als met een aantal vormen van collectief vervoer leidt tot langere verplaatsingsafstanden en andere verplaatsingspatronen: het aandeel van regionale en bovenregionale verplaatsingen stijgt relatief snel. Desondanks blijft het merendeel van de verplaatsingen binnen de gemeente, maar dit aandeel neemt af.

Deze ontwikkelingen in verplaatsingspatronen geven aanleiding om enkele aandachtspunten te expliciteren.

1. Weginfrastructuur.

Het hoofdwegennet heeft een sterke regionale functie. Het gebruik van het hoofdwegennet illustreert dit: in 1997 besloeg twaalf procent van de verplaatsingen 0-15 kilometer, veertig procent 15-50 kilometer en achtenveertig procent besloeg meer dan vijftig kilometer. De delen van het hoofdwegennet die in aanmerking zouden komen om (door decentralisatie) geregionaliseerd te worden, zullen evenwel voor een aanzienlijk deel toch gebruikt worden voor lange-afstandsverplaatsingen. Er is dan te denken aan de A10-ringweg, de A2-randwegen van Eindhoven en Den Bosch en aan de A20 in de Ruit van Rotterdam. Dit leidt onder andere tot vraagstukken op het gebied van ontvlechting van infrastructuur (scheiding van lokaal/regionaal verkeer van regionaal/nationaal doorgaand verkeer). In de beleidspraktijk zijn benaderingen die het wegennet als een samenhangend systeem beschouwen nog niet ver ontwikkeld.

2. Openbaar vervoer.

De vervoersprestatie van het openbaar vervoer concentreert zich met name op het nationaal en provinciaal schaalniveau en voor de grote steden ook op stedelijk niveau. De vraagstukken op het gebied van bereikbaarheid (inclusief congestie) zijn echter het grootst op regionaal niveau. Op dat niveau vormt voor veel reizigers het collectief vervoer een onvoldoende interessant alternatief voor de auto, mede door aspecten die te maken hebben met reistijd, betrouwbaarheid en comfort. Met de ruimtelijke ordening dient een verbinding te worden gelegd: (regionaal) openbaar vervoer is bedrijfseconomisch gezien slechts minder onrendabel te maken indien het in samenhang ontwikkeld en geëxploiteerd wordt met het stedelijk systeem. Maatschappelijk gezien is voor het verblijfsklimaat (onder andere milieukwaliteit, beleving en gebruik openbare ruimte, diversiteit

van gebruikers van stedelijke voorzieningen) in steden een goed functionerend (regionaal) collectief vervoer een belangrijke voorwaarde. Dat vraagt om een regionaal geïntegreerd verstedelijkingsbeleid (zie Duijn en Puylaert, 2000). Regionaal beleid zou dan ook gericht moeten zijn op een optimale organisatie van het ruimtelijk systeem, met inbegrip van het (gehele) vervoersysteem. Ook hierbij is een samenhangende systeemopbouw van het regionale vervoer een belangrijk agendapunt mede in relatie tot het landelijk net (NS) en het stedelijk openbaar vervoer. Het vervoersbeleid mag geen sluitstuk zijn, zoals op veel VINEX-locaties het geval was of is, waardoor er daar problemen ontstonden rond de financiering van de ontsluiting per openbaar vervoer.

Bestuurlijke punten

Nederland heeft een klein landoppervlak en een groot deel daarvan is dichtbevolkt. Een ander gegeven is een relatief groot aantal op- en afritten van rijkswegen. De snelwegen worden hierdoor veelvuldig gebruikt voor regionaal verkeer. Door de scheiding van verantwoordelijkheden over verschillende wegenbeheerders vinden afwentelingsprocessen plaats tussen het snelwegennet en het onderliggend wegennet. Het ruimtelijk(-relevant) beleid op bovenlokaal schaalniveau kent een serie van recente bestuurlijke ontwikkelingen over verkeer en vervoer. Zo worden bij privatisering en vermarkting van het openbaar vervoer de provincies concessieverlener, waar zij voorheen de eigenaar van het streekvervoer waren. Het NVVP *Van A naar Beter* kondigt aan dat de provincies en (post-) Kaderwetgebieden budgethouder worden voor een gebundelde doeluitkering bestemd voor grotere projecten dan totnogtoe gebruikelijk was. Dit roept uitdagingen op voor het regionale bestuur hoe om te gaan met investeringen in infrastructuur die zowel een regionale als nationale functie hebben. Ook de samenhang met andere ruimtelijke investeringen in de vorm van ontwikkelingen van concentraties van activiteiten is evident.

Het openbaar bestuur en 'het veld', hier ook in letterlijke zin, kennen een aanzienlijke strijd tussen enerzijds ruimtelijke ordening en anderzijds verkeer en vervoer. De genoemde strijd is bijvoorbeeld goed zichtbaar in de onvolkomen afstemming tussen enerzijds de VINEX-uitleg en anderzijds wijkontsluiting met (spoor)weg-infrastructuur en met tijdig openbaar vervoer. Oorzaak van veel knelpunten is niet eenvoudig dat er twee afzonderlijke ministeries bestaan. De bestaande departementale organisatie is wel een belangrijke structuur voor beleid, maar vormt niet het geheel van de stabiele relatiepatronen en is ook niet bepalend voor handelingsprocessen van actoren. Het optreden en de toegankelijkheid van de verschillende delen van de rijksoverheid kunnen veel treffender aangemerkt worden als oorzaak van knelpunten. Verandering hierin kan bestaande knelpunten dan ook oplossen, zo wordt het bij de sleutelprojecten erg gewaardeerd dat het rijk zich op een heldere wijze laat vertegenwoordigen.

Ongeacht of tot samenwerking gedwongen gemeenten of een provincie de ontwikkeling van een regio ter hand nemen, de integraliteit en kwaliteit van de gebiedsontwikkeling wordt belemmerd door de decentrale afhankelijkheid van verschillende wijzen van rijksfinanciering. Wanneer geoormerkt geld naar verschillende bestuurslagen wordt gedecentraliseerd en/of wanneer er voor de aanwending van

geld uiteenlopende toetsingscriteria gelden, hindert dit integrale gebiedsontwikkeling meer dan wanneer aandacht en geld gericht zijn op terreinen waarvan de territoriale grenzen niet helemaal samenvallen. De diverse fondsen en besluitvormingstrajecten vormen elk hun eigen wereld. De rijksoverheid beweegt zich niet snel genoeg naar afstemming of integratie van MIT, GSB, ISV, StIR enzovoorts. Die verdere afstemming of integratie aan rijkszijde dient vorm te krijgen als een ook gebiedsgerichte aanpak.

Besluitvormingsprocessen rond infrastructuur zijn complex en (mede daardoor) langlopend. Die complexiteit wordt ook bepaald door de verweving met andere investeringsprojecten (lokatieontwikkeling, nationale infrastructuur) in hetzelfde gebied. De regie (en de timing) bij complexe verkeer- en vervoerprojecten binnen een regio is door een te sterke interne gerichtheid binnen de afzonderlijke deelprojecten (bestuurlijk en qua uitvoeringsorganisatie) matig. Een uitdaging ligt er om het management van een dergelijke gebiedsontwikkeling efficiënter te doen verlopen.

1. De Regio is de exploitant van de S-bahn. Dit houdt in het kopen van treinstellen bij de Duitse Bahn en het uitbouwen van het traject.
2. De exploitatie van de bussen ligt bij de Kreisen, die meerdere gemeenten omvatten.
3. De Regio is ook niet de opdrachtgever bij het bouwen van regionale wegen: dat zijn Bund, Land en Kreise.

2.3 Economie

Ontwikkelingen

De discipline van de economie richt zich op schaarstevraagstukken. Die schaarstevraagstukken spelen al voordat een bedrijf zich vestigt om aan het spel van aanbod en vraag deel te nemen. Ruimte is schaars, ook de ruimte voor bedrijven. Daarbij is 'ruimte' niet alleen een direct invulbaar land- of wateroppervlak, maar ook een ge- en verbruiksruimte. De uitputting van natuurlijke hulpbronnen en de hinder van zicht en geur stellen ook grenzen aan de ruimte voor bedrijven. Zo worden er omwille van milieuhygiëne en ter bestrijding van onnodig extensief ruimtegebruik tal van oudere bedrijven-terreinen gesaneerd en bedrijven "uitgeplaatst".

We zien dat bedrijven, die relatief veel ruimte behoeven uit het bestaand stedelijk gebied verdwijnen c.q. verdrongen worden door bedrijven die per arbeidsplaats een relatief klein ruimtegebruik hebben. Veel bedrijven blijken nog steeds "om de hoek" te verhuizen. Daar waar grondprijzen te hoog zijn en de bereikbaarheid niet optimaal zien we verhuizingen over langere afstand.

Zowel voor het werken als voor diverse voorzieningen zijn er verschijnselen waarneembaar die zich laten samenvatten onder de noemer van spreiding. De suburbanisatietrend strekt zich uit ook tot het werken: de economische groei van centrumgemeenten is lager dan de groei in randgemeenten. Daarbij

zijn er de trends van uitbesteding, specialisering, schaalvergroting en clustering. Al met al komt de stedelijke regio op als volwaardig economisch systeem en verdringt de centrumgemeente uit die rol. Verschijnselen van front- en backoffice doen zich zowel voor op het niveau van stad en ommeland als op het niveau van Randstad en de rest van Nederland (als op mondiale schaal).

De spreidingstrend houdt voor voorzieningen in dat grote(re) centra hun marktaandeel kwijt raken aan kleine(re) (stads)centra. De opname van winkelloppervlak op A1-lokatie daalt, terwijl de opname buiten die locaties stijgt. Verzorgingsgebieden raken steeds meer geregionaliseerd, denk aan de vestiging van megabioscopen, grotere winkelcentra, scholen en ziekenhuizen. Dat heeft allicht gevolgen voor de locatie van dergelijke voorzieningen: er hebben verschuivingen plaats van binnenstad naar de stadsrand als gevolg van bereikbaarheidseisen en ruimtebeslag. Het ontstaan van belangrijke nevencentra wordt zo gestimuleerd.

Bestuurlijke punten

Tijd is geld, zo wordt vaak gesteld, maar ruimte is dat ook. Het is aannemelijk dat intensief en meervoudig ruimtegebruik het stedelijke reconstrueren en bouwen duurder gaan maken, merkbaar duurder dan stedelijke uitleg. De spreidingstrend in de ruimtelijke ontwikkeling heeft beslist (financiële) consequenties voor gebruik van centraal-stedelijke locaties. Bestuurlijk speelt de vraag hoe concurrentie van locaties omwille van de ongewenste ruimtelijke effecten, is te beteugelen. Grondbeleid is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

Zoals bij het wonen een portfolio van vestigingsmilieus in regionaal perspectief een belangrijk agendapunt voor de toekomst wordt, zo is dat ook het geval bij werkmilieus. De uitdaging is te komen tot een aanpak in regionaal verband, die leidt tot een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve portfolio aan werkmilieus. Juist het bewerkstelligen van een gecombineerde inzet van investeringsmiddelen vanuit verschillende partijen (publiek en privaat) is een taak vanuit een regionale regierol. Ook hierbij gaat het om samenhang tussen locatieontwikkeling en bereikbaarheid eventueel aangevuld met investeringen in groene en blauwe kwaliteiten. In het bijzonder verdient de samenhang tussen herstructurering van bestaande bedrijvigheid en de aanleg van nieuwe werkgebieden de aandacht. Juist door uitplaatsing van een bedrijf uit een bestaand stedelijk gebied in combinatie met hervestiging in de regio kunnen herstructureringsprocessen katalyserend werken zowel voor de inrichting van nieuwe terreinen als voor de kansen van het oude terrein. Dit vraagt een regionaal (proces) management.

Ongeacht de verschuivingen van centrum naar rand, of misschien wel juist daarom, blijft aandacht voor de stedelijke distributie noodzakelijk. Die aandacht dient te worden vertaald in investeringen ten behoeve van het lokale en bovenlokale goederenvervoer. Op regionale schaal moeten hiervoor de publieke en private partijen samengebracht worden die dergelijke investeringen kunnen plegen of financieren. Tot heden is dit nog geen succes geweest. Dat dit geen louter gemeentelijk vraagstuk kan zijn, volgt wel uit het gegeven dat veel van het regionale gebruik van de hoofdinfrastructuur

goederenvervoer betreft en ook uit het gegeven dat innovatieve oplossingen van distributieknelpunten een regionaal karakter hebben.

2.4 Water

Ontwikkelingen

Er worden drie wateropgaven onderscheiden. Deze opgaven zijn vertaald naar het regionale schaalniveau waar er een versterkte of andere inzet van de provincie gevraagd wordt. Het onderscheid tussen hoog of Pleistoceen Nederland en laag of Holoceen Nederland wordt hier buiten beschouwing gelaten.

1. Te veel water: veiligheid en wateroverlast.

De regionale opgave ten aanzien van 'te veel water' heeft vooral te maken met het voorkomen van wateroverlast. Onder invloed van de verwachte klimaatveranderingen is er in de toekomst sprake van een toename van de hoeveelheid winterse neerslag, die bovendien een buiger karakter zal kennen. De kans op wateroverlast neemt in deze situatie toe. Bovendien zal een toenemende verharding van het oppervlak betekenen dat neerslag versneld wordt afgevoerd, waardoor het de verwachting is dat de afvoerpieken als gevolg van neerslag extra zullen stijgen. Als gevolg van toenemende ruimtelijke investeringen in het landelijk gebied, is het de verwachting dat bij wateroverlast de economische schade in de toekomst hoger zal zijn. Door de bodemdaling neemt in polders de opvoerhoogte tussen boezem en polder toe. Door hogere waterstanden in het waterhuishoudkundig hoofdsysteem (zeespiegelrijzing en hogere rivierafvoer) neemt ook het peilverschil tussen boezem en zee of rivier toe. Hierdoor zal de huidige spui- en gemaalcapaciteit in de toekomst onvoldoende blijken, waardoor de kans op wateroverlast zal toenemen.

2. Te weinig water: verdroging, verzilting en laag water. Van verdroging is sprake wanneer aan een gebied de natuurfunctie is toegekend en de grondwaterstand onvoldoende hoog is, danwel wanneer de kwel onvoldoende sterk is om bescherming van karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden, waarop de functietoekenning is gebaseerd, in dat gebied te garanderen. Een gebied met een natuurfunctie wordt ook als verdroogd aangemerkt indien ter compensatie van een te lage grondwaterstand water van onvoldoende kwaliteit moet worden aangevoerd (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1994). In deze definitie is verdroging dus direct gerelateerd aan de functie natuur. Echter, ook de landbouw ondervindt schade van te lage grondwaterstanden door verminderde gewasopbrengsten. De verzilting heeft betrekking op een toename van het zoutgehalte in zoetwater, waardoor het water minder geschikt wordt voor verschillende gebruiksfuncties. In het grondwater treedt verzilting op als gevolg van een toename van zoute kwel. In het oppervlaktewater kan door uitbreiding van de zouttong het zoutgehalte in het rivierwater toenemen en daarmee wordt dit water minder geschikt voor de doorspoeling van regionale wateren. Laag water heeft betrekking op de benodigde vaardiepte voor de binnenvaart. Gedurende eeuwen is dat een probleem geweest: het vervoer werd gehinderd doordat 's winters het water bevroren was en doordat 's zomers het waterpeil te laag was. Tegenwoordig neemt het

vervoer over water een belangrijke plaats in binnen 'Nederland distributieland'. Binnen het vervoersbeleid is het stimuleren van transport over water een belangrijk punt. In het *Tweede structuurschema verkeer en vervoer* zijn de Bovenrijn en de Waal aangemerkt als hoofdtransportassen (achterlandverbindingen). Samen met de Waal, de Nederrijn, de Lek en de bedijkte Maas vormen zij oost-westassen in het goederenvervoer, terwijl de IJssel en de onbedijkte Maas van belang zijn als noord-zuid-transportassen (Middelkoop e.a., 1998).

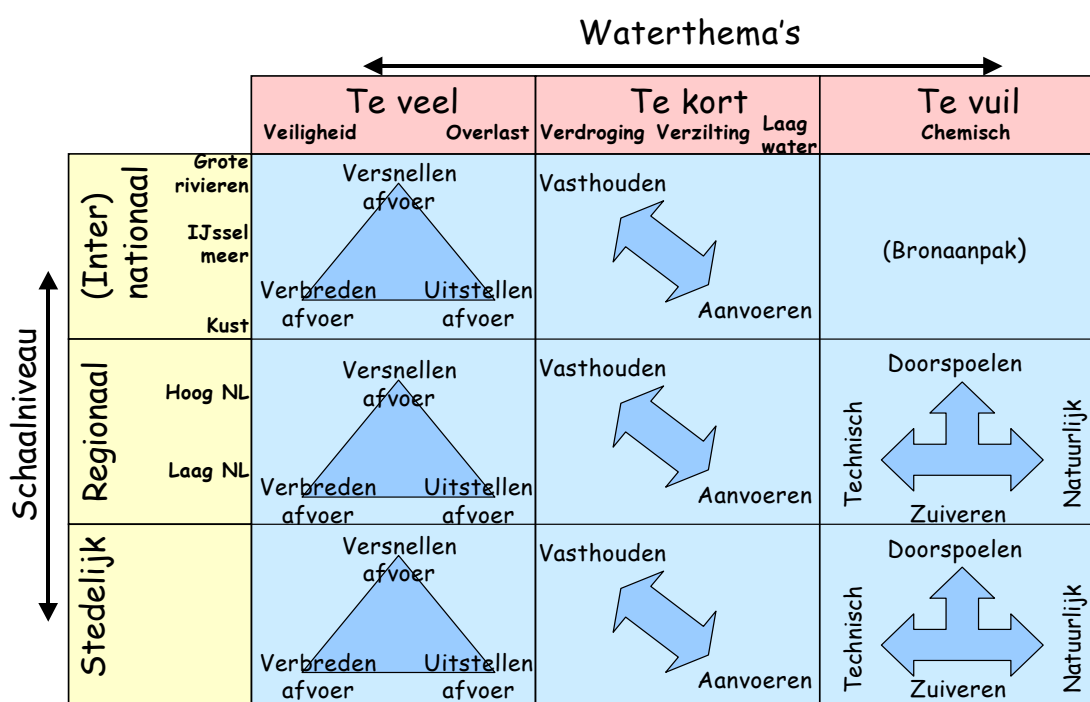
3. Te vuil water: verontreiniging in grond- en oppervlakte water. Door terugdringing van de emissie van verontreinigingen is de (chemische) waterkwaliteit van regionale wateren in het algemeen verbeterd. In de toekomst zal de waterkwaliteit in geval van watertekort (tijdelijk) negatief beïnvloed kunnen worden. Zoals beschreven dienen regionale watersystemen binnen zeelei- of veengebieden van tijd tot tijd verversd te worden. Indien het water hiervoor niet beschikbaar is, neemt de kwaliteit in het systeem af: polders worden brak of zilt door de kwel.

De wateropgaven zijn in combinatie met het schaalniveau weergegeven in figuur 1.

		Waterthema's							
		Te veel		Te kort		Te vuil			
		Veiligheid	Overlast	Verdroging	Verziltning	Laag water	Chemisch	Ecologisch	
Schaalniveau	(Inter) nationaal	Grote rivieren	IJssel meer	Kust	Handhaven veiligheidsniveau	Bevaarbaar houden, Tegengaan Zouttong	Verbeteren kwaliteit water en bodem		
	Regionaal	Hoog NL	Laag NL	Tegengaan economische schade	Verminderen verdroging, Tegengaan verziltning	Handhaven en verbeteren chemisch en ecologische kwaliteit			
		Stedelijk		Tegengaan economische schade	Verminderen verdroging	Handhaven en verbeteren chemisch en ecologische kwaliteit			

Figuur 1. Wateropgaven naar schaalniveau

De drie onderscheiden wateropgaven kunnen op elk schaalniveau met een specifieke strategie aangepakt worden, hetgeen is verbeeld in figuur 2.



Figuur 2. Strategieën van waterbeheer

De opgaven en hydrologische maatregelen dienen grotendeels op het regionale schaalniveau gestalte te krijgen. Dit geldt zowel voor maatregelen die een bijdrage moeten leveren aan het invullen van opgaven op het (inter)nationale schaalniveau zoals met betrekking tot veiligheid in de vorm van retentiegebieden of nood-overloopgebieden, als dat het geldt voor maatregelen met betrekking tot het regionale schaalniveau bij het verder vormgeven van veerkrachtige watersystemen. De ruimte voor maatregelen zal op het regionale schaalniveau gevonden en ingericht moeten worden, met inachtneming van de reeds eerder aangegeven samenhang tussen de verschillende maatregelen. Er is dus sprake van een accumulatie van de maatregelen op het regionale schaalniveau. We zien in de provinciale praktijk dat water in toenemende mate de ruimtelijke ontwikkeling mede stuurt.

Bestuurlijke punten

De bestuurlijke praktijk van waterbeheer op het provinciale schaalniveau maakt op dit moment een belangrijke ontwikkeling door. De bestuurlijke praktijk van waterbeheer op het provinciale schaalniveau maakt op dit moment een belangrijke ontwikkeling door. Mede door de Europese kaderrichtlijn en Waterbeheer voor de 21e eeuw (WB21) werken de provincies in samenwerking met andere publieke overheden aan meerjarenvisies voor deelstroomgebieden. Deze visies leveren een ruimtelijk afgewogen wensbeeld op, dat opgenomen zal worden in de ruimtelijke plannen die een uitwerking van de Vijfde nota ruimtelijke ordening zullen vormen. Deze visies kunnen ook een bijdrage leveren c.q. een kader vormen om een aantal van onderstaande bestuurlijke knelpunten dichter bij een oplossing te brengen.

1. Problemen in de verticale afstemming, met name inzake de procedures.

De afstemming tussen nota's loopt in de tijd niet altijd parallel: beleidsdocumenten kennen uiteenlopende planhorizonten en de vaststelling van een ruimtelijk plan kent ook een zwaardere procedure dan een water- of milieuplan. Op regionaal en lokaal niveau verloopt de integratie van het waterbeheersplan en de bestemmingsplannen voor het buitengebied vaak moeizaam vanwege de verschillen in ruimtelijke bestemmingen en de waterhuishoudkundige functies en relaties en vanwege de verschillen in schaal van ruimtelijke en waterplannen.

2. Onvoldoende overlap tussen de werkingsgebieden van actoren.

De begrenzingen van regionale waterhuishoudkundige eenheden, bijvoorbeeld grondwater en oppervlaktewater, vallen vaak niet samen met de territoria van de regionale en lokale overheden.

3. Het beleidsinstrumentarium is ontoereikend.

De onoverzichtelijke financiële structuur belemmert de integratie. Interbestuurlijke projecten vergen veelal convenanten en bestuursafspraken vanwege het ontbreken van een publiek-rechtelijke toets: dit type regelingen staat niet bekend om robuustheid en kan nogal vrijblijvend zijn. De ontoereikendheid van het instrumentarium geldt met name voor de uitvoering van het beleid.

4. De veranderingen in taakopvatting van provincie en waterschap.

Nederland kent van oudsher het waterschap als een vorm van openbaar bestuur, dat nog relatief dicht bij de perceelseigenaar staat. Hierin is echter een ontwikkeling in te zien. Het waterschap maakt (evenals de provincie) een aantal ontwikkelingen door die te typeren zijn met schaalvergroting (fusies van waterschappen tot steeds grotere gebiedseenheden) en een meer integrale benadering met name op het raakvlak van ruimte en water. Beleidsconcurrentie en verhoging van plandichtheid vragen de aandacht.

5. Draagvlak voor andere vormen van veiligheidsmaatregelen.

De strijd tegen het water heeft geleid tot technologische hoogstandjes (onder andere allerlei vormen van waterkeringen) die relatief weinig ruimte in beslag nemen. Nu gekozen wordt voor een andere, meer natuurlijke omgang met water vraagt dit ruimte. Land moet weer worden teruggegeven aan het water. Op diverse plaatsen stuit dit op weerstand. Juist op regionaal niveau kunnen processen georganiseerd worden die omgaan met casu quo anticiperen op deze weerstand en die leiden tot breed gedragen oplossingen.

1. Voorrangsgebieden voor water of waterbeschermingsgebieden worden in het Regionalplan aangewezen.
2. Plannen van de Wasserwirtschaftsbehörde (Kreise) worden door de Regio overgenomen.

2.5 Natuur, landschap en milieu

Ontwikkelingen

Belangrijke ontwikkelingen met een sterke regionale component zijn de nog steeds verdergaande versnippering van het landelijk gebied door ‘stedelijke’ functies, functies die ruimte vragen en mede daardoor aantasting betekenen van de kwaliteiten van natuur, landschap en milieu. De claims op de ruimte nemen toe niet alleen vanuit natuur, landschap en milieu zelf, maar ook vanuit andere sectoren. Zo vragen taakstellingen op het gebied van duurzame energie, gemaakt in internationaal verband, ruimte voor de inpassing van duurzame energiebronnen (windmolenparken). Een dicht verstedelijkt land vraagt ook om handhaving en ontwikkeling van unieke kwaliteiten op het gebied van natuur en landschap, waarbij zoveel mogelijk de behoefte is om functies te combineren (onder andere recreatief medegebruik). Ook een toenemende waardering in de samenleving voor cultuurhistorische kwaliteiten en aspecten die te maken hebben met (regionale) identiteit is waarneembaar.

Belangrijke ontwikkelingen relevant voor natuur en milieu doen zich voor in de landbouw. Bedrijfsbeëindiging op grond van bedrijfseconomische overwegingen en doordat opvolging ontbreekt, komen frequent voor. Ontwikkelingen op het gebied van voedselveiligheid en diervriendelijke productie leiden tot een andere wijze van bedrijfsvoering. Ook de internationale concurrentiepositie en ontwikkelingen op de wereldmarkt voor landbouwproducten zullen in Nederland effect hebben. Dat geldt eveneens voor een toekomstige uitbreiding van de Europese Unie, maar ook voor een andere benadering van water (ruimte voor water, verandering in grondwaterstanden). De verhouding landbouw – natuur en landschap zal in een ander daglicht komen te staan.

Een laatste ontwikkeling die van belang is, is de teruglopende soortenrijkdom en het beleid dat ontwikkeld is om die teruggang te keren, onder andere in de vorm van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Bestuurlijke punten

De natuurontwikkeling in Nederland blijft achter bij de beleidsmatige ambitie. Realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS) is vaak onvoldoende (financieel) opgewassen tegen de posities van sterke ‘stedelijke’ functies en landbouw. Een bestuurlijke benadering, die meer open staat voor landschappelijke eenheden en biotopen en waarbij niet de bestuurlijk-territoriaal gegeven economische belangen centraal staan, vergelijkbaar met de benadering welke voor waterbeheer wordt vereist, zou de tijdige realisatie van de EHS bevorderen.

De toekomst van de Nederlandse landbouw is eveneens op regionaal niveau een belangrijk bestuurlijk punt. De toekomst voor diverse vormen van landbouw in Nederland is weinig rooskleurig. Dit leidt ook tot een verandering in de opstelling van de landbouwers in relaties met de overheid. “Confrontaties” tussen overheid en het landbouwbedrijfsleven zullen zich blijven voortdoen nu voor o.a. water en natuurontwikkeling de overheid een belangrijke claim op landbouwruimte legt.

Natuurbeleid afgewogen met en ingekaderd in ruimtelijk beleid is eveneens een belangrijk bestuurlijk aandachtspunt. Natuurontwikkeling en natuurprotectie zullen dan ook steeds in een breder kader

geplaatst moeten worden, terwijl anderzijds Vogel- en Habitatrichtlijnen dit sterk kunnen beperken met als resultante een sterke versnippering van gebieden en daardoor kwaliteitsverlies op meerdere terreinen (natuur, landbouw, landschap en andere groene ontwikkelingen). Natuurcompensatie in regionaal verband geplaatst kan kansen opleveren en vraagt om een plaats op de bestuurlijke agenda op bovenlokaal niveau.

Ook de combinatie van wonen en natuurontwikkeling (combineren van rood en groen), zowel in stedelijk als in landelijk gebied (dankzij vrijkomende agrarische gebouwen of volgens reconstructieplannen) blijkt moeilijk te zijn door het vraagstuk van grondverwerving.

In de sectorale wereld van natuur en milieu zijn de pilot-projecten van belang die sinds september 2000 in ontwikkeling zijn gebracht in het kader van het bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS). De ervaringen met deze projecten houden namelijk inzicht in met betrekking tot de inhoudelijke en procesmatige aspecten van gebiedsontwikkeling. De provincies zijn partners bij de uitvoering en bij de op dit moment verrichte evaluatie van de BANS-projecten. Het is alvast één van de lessen uit BANS dat wetgeving soms de reconstructie en integrale ontwikkeling van landelijk gebied frustrereert. De formele structuren waarvan hinder wordt ondervonden variëren van de Huisvestingswet en ruimtelijke zoneringen tot de Wet basisvoorziening kinderopvang, Algemene wet bijzondere ziektekosten en de Welzijnswet (Engbersen e.a., 2001). Het blijkt niet eenvoudig om in het landelijk gebied nieuwe sociaal-economische processen een aanvang te laten nemen en vooral niet om deze dan beleidsmatig in te bedden. Samenwerking tussen de verschillende partners wordt veelal nog gekenmerkt door wederzijds wantrouwen (o.a. gemeente richting provincie). Op grond van de ervaringen met BANS is een aantal plannen van aanpak opgesteld waaronder het vormgeven een sturingsmodel voor het landelijk gebied.

Van oudsher situeert de overgang van de ene naar de andere gemeente zich buiten de bebouwde kom. Hoewel een planologisch concept als de bufferzone en misschien ook de samenvoeging van gemeenten die situatie actueel tracht te houden of eigentijds invulling tracht te geven, ontmoeten veel gemeenten elkaar nu in stedelijk gebied. Niet zelden botsen de gemeentebesturen daar op elkaar. Menig stadsgewest lijkt een agglomeratie te zijn geworden. De zorg voor het stedelijk weefsel dat gemeentegrenzen overschrijdt, brengt veelvuldig beproefde structuren met zich mee zoals een regionale milieudienst en een brandweerkorps. Wanneer intergemeentelijke samenwerking of de regionale sturing slecht functioneert, bestaat door de genoemde ruimtelijke vormen bijvoorbeeld de kans dat een groot bedrijventerrein in een randgemeente voor rampenbestrijding afhankelijk is van een brandweerkorps dat niet ook op die schaal (maar door alleen de centrumgemeente) is gefinancierd. In de organisatie en navolging van intergemeentelijke samenwerking (door gemeenschappelijke regelingen) heeft de provincie dan ook een taak.

2.6 Rode draden

Ontwikkelingen

Het beeld dat uit de ontwikkelingen naar voren komt is met twee hoofdpunten te typeren.

1. Een groter wordende wereld vanuit wiens perspectief die ook bekeken wordt: de geografische schaal waarop activiteiten zich afspelen neemt voor individuen toe, de reikwijdte van effecten neemt in geografisch opzicht toe, schaalniveaus interfereren in toenemende mate met elkaar, waarbij het kristallisatiepunt een zwaarder regionaal accent krijgt. Op dat niveau komen effecten duidelijk tot uiting, is het mogelijk om concreet te maken wat ambities zijn, zijn betrokken partijen te organiseren en is de afstand tussen visies en uitvoering overbrugbaar.
2. Een toenemende mate van verweving van problemen en oplossingsmogelijkheden zowel in de zin van betrokken actoren (publiek en privaat) als in de zin van betrokken velden (wonen, werken, recreatie, natuur, enzovoorts).

Bestuurlijke punten

Wat de bestuurlijke punten betreft zijn eveneens twee hoofdpunten te formuleren.

1. Een integrale aanpak van problemen niet alleen op visieniveau maar ook op het niveau van de uitvoering. Belangrijke vragen hierbij zijn: hoe kunnen provincies de eigen strategische kaders meer als richtinggevend voor investeringsimpulsen van buitenaf (Europese Unie, Rijk, gemeente, private sector) gebruiken en hoe kunnen eigen begrotingsmiddelen op kernbeleidsterreinen actief worden ingezet?
2. Het management van besluitvormingsprocessen en bijbehorende investeringsprojecten dwars door schaalniveaus met uiteenlopende publieke en private partijen en verantwoordelijkheden.

3 NIEUWE STRUCTUREN VOOR BELEID

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op welke kaders voor bestuur op regionaal niveau in de toekomst betekenisvol zullen zijn. In het vorige hoofdstuk is uitvoerig stilgestaan bij de dynamiek in processen gericht op ruimtelijke ontwikkelingen, die op bovenlokaal schaalniveau spelen. In dit hoofdstuk staan we allereerst stil bij een aantal lessen, die gebruikt kunnen worden bij de versterking van de mogelijkheden van bovenlokaal bestuur (3.2). Vervolgens gaan we in op de bestuurlijke mogelijkheden en de daarvoor noodzakelijke veranderingen (3.3.)

3.2 Lessen voor structurering

De nieuwe formele kaders, die worden ontwikkeld voor bovenlokaal bestuur en beleid, staan vanzelfsprekend niet op zichzelf. De eerder beschreven processen relevant voor het leefomgevingsbeleid en bewegingen als de economische conjunctuur of technologische vernieuwing zijn hierop van invloed. In het licht van de centrale thematiek in deze studie geldt dat zeker voor (politiek-)bestuurlijke veranderingen, die plaatsvinden en die er toe leiden dat bovenlokaal bestuur in nieuwe verhoudingen komt te staan tot andere publieke en private instituties.

Alvorens lessen te formuleren gericht op het beter richten en versterken van bovenlokaal bestuur beschrijven we eerst nog enkele relevante politiek bestuurlijke ontwikkelingen.

Allereerst het belang van het Europees beleid. Al jaren worden voor wat betreft regio's het Europese beleid en het Europese schaalniveau in acht genomen. Betekenisvolle eenheden van natuur en leefmilieu worden ook op dat schaalniveau benoemd en beschermd. Het landbouwbeleid wordt intergouvernamenteel geregeld en gefinancierd. De Nederlandse provincies zijn met name bekend met de aanwending van Europese fondsen voor ontwikkeling. Sedert een aantal jaren kent de Europese Unie ook een beleidsinitiatief voor stedenbeleid. De Europese regio's, of het nu gaat om een metropool, een landsdeel of een deelstaat, kunnen zich op dit bestuurlijke schaalniveau laten horen in het Comité van de Regio's. Ook op het gebied van water is de Europese Unie van steeds toenemende invloed getuige o.a. de Kaderrichtlijn water.

Naast een bestuurlijke opschaling naar het Europese niveau zie we ook voortgaande decentralisatie vanuit het Rijk naar andere overheidslagen, onder andere op terreinen van verstedelijking en van verkeer en vervoer. Daar staat tegenover dat op enkele andere terreinen weer recentralisatietendenzen zichtbaar zijn. Dit geldt o.a. op het gebied van veiligheid en rampenbestrijding.

Het is niet ondenkbaar dat zowel door de zwaardere rol van Europa als door de verdergaande decentralisatie op termijn een verschuiving plaatsgrijpt in het politiek-maatschappelijke discours. Veel maatschappelijke problemen en discussies worden nu nog sterke gerelateerd aan een rol voor de

Rijksoverheid. Dit komt nu bijvoorbeeld ook tot uiting in de hoeveelheid aandacht die de landelijke nieuwsmedia besteden aan kabinetsbeleid over verkeer en vervoer en de enorme aandacht voor veiligheid en rampenbestrijding (incl. toezicht). De vraag is of door verdere internationalisering en decentralisatie niet de EU en bovenlokale overheden meer aandacht zullen krijgen.

Van oudsher wordt leefomgevingsbeleid gekenmerkt door een hoge plandichtheid. Die plandichtheid is toegenomen door de groei van het aantal overheidsorganisaties dat zich verantwoordelijk voelt voor een gebied en door het toenemende besef van beleidsintegratie c.q. noodzaak van samenwerking om ruimtelijke investeringen te realiseren. Illustratief is onder meer de groeiende aandacht binnen waterschappen voor de inrichting van de leefomgeving. Veel plannen worden opgesteld. Van plannen komen nog steeds plannen en de roep om coördinatie neemt dan ook toe.

Bovenstaande ontwikkelingen doen de behoefte aan samenwerking op regionaal niveau groeien, met wisselende partners op wisselende beleidsterreinen. Het gaat om maatwerk in een netwerksamenleving, waarbij territoriale afbakening aan belang inboet.

In het licht van bovenstaande veranderingen en in aansluiting op de bovenlokale dynamiek, die in hoofdstuk 2 is beschreven, is de vraag welke lessen geformuleerd kunnen worden om de mogelijkheden van bovenlokaal bestuur beter te richten en te versterken. Als dit gebeurt kan er met die verandering daadwerkelijk iets gedaan worden aan de knelpunten, die in het vorige hoofdstuk zijn benoemd. Onderstaand beschrijven we zes lessen.

1. Schaalniveau van knelpunten en oplossingen bestuurlijk aan elkaar knopen.

Verschillende ruimtelijke problemen doen zich voor op uiteenlopende schaalniveaus, zoals van wijk, stadsgewest of stroomgebied. Met functionele differentiatie (bijvoorbeeld enerzijds politieregio's en anderzijds waterschappen), met beleidsvoering bij overeenkomst (bijvoorbeeld ROM-projecten) en met regulier overleg kunnen het schaalniveau van knelpunten en dat van oplossingen bestuurlijk aan elkaar gekoppeld worden. Een bestuurlijke transformatie in de lijn van gemeente, gemeenschappelijke regeling en provincie mag niet zo uniformerend en strak zijn, dat van beleid op maat geen sprake meer kan zijn. Bijvoorbeeld de wel al voorgestelde stadsprovincie biedt geen oplossing omdat de contramal van de stedelijke opgave buiten het werkingsgebied valt, maar wel onlosmakelijk is verbonden met de stedelijke problematiek. Bij ingrepen in de structuur voor bovenlokale beleidsvorming dienen de ervaringen te worden meegenomen van het huidige verlengd lokaal bestuur, van waterschappen en van het provinciaal bestuur, maar ook de ervaringen met regionale rijksinspecties, gedeconcentreerde rijksdiensten en vooral die met gebiedsgericht nationaal beleid zoals de ROM-projecten. Bijvoorbeeld de grote betekenis van de ROM-projecten, die destijds de gepolariseerde verhoudingen tussen enerzijds milieu-groeperingen en overheden en anderzijds bedrijven corrigeerden en die het effect van een andere werkwijze duidelijk maakten, mag voor de bestuurlijke transformatie nu niet onderschat worden.

1. *Naast taken en verantwoordelijkheden ook bevoegdheden en middelen decentraliseren.*

Doeltreffend en doelmatig beleid dient beleid op maat te zijn, waarbij oplossingen worden gezocht op het niveau waarop knelpunten zich voordoen en waarbij dus maximaal gebruik wordt gemaakt van de bestaande (uitvoerings)kennis. Gevolg geven van de notie van subsidiariteit houdt in dat behalve taken en verantwoordelijkheden ook bevoegdheden en (financiële) middelen worden gedecentraliseerd, terwijl centraal de beleidsvoering wordt gefaciliteerd.

2. *Kwaliteit van de leefomgeving is gebaat bij een lagere plandichtheid.*

Wanneer bij het zoeken naar oplossingen het bestuurlijk schaalniveau de schaal van knelpunten volgt, zoals hierboven gevraagd wordt, dreigt er een dilemma in de ordening. Omwille van de integraliteit en de uiteindelijke kwaliteit van de leefomgeving is het dringend gewenst om de hier en daar te hoge plandichtheid aan te pakken. Bijvoorbeeld zowel de gemeente Amsterdam, het ROA op grond van de Kaderwet en de provincie Noord-Holland maken voor hetzelfde gebied allemaal, net iets verschillende, plannen. Die hoge plandichtheid doet afbreuk aan de integraliteit, de ruimtelijke kwaliteit en aan de positie van burgers en bedrijven. Een hoge plandichtheid is gerelateerd aan de dichtheid van de bestuurlijke structuur. In bepaalde delen van het land (m.n. de Randstad) dringt de vraag op of de dichtheid niet te hoog is en de oplossing van problemen in de weg zit c.q. zelf een deel van het probleem is.

3. *Behoud en versterking van de democratische legitimatie van bestuur dat investeert in de relatie met de burger*

Niet alleen de aloude democratisch-rechtsstatelijke inrichting van Nederland maar ook de actuele bestuurlijke transformatie dient inhoud te geven aan democratische legitimatie. Transparantie en verantwoording zijn vereist van alle instituties, die beslissingen nemen, welke effect hebben op het leven van burgers. Van elk soort bestuur mag verlangd worden dat het werkt aan de relatie met de burger. Het binnenlands bestuur van het model-Thorbecke wordt positief gewaardeerd om zijn heldere structuur en om de democratische controle die in het bestuur is ingebouwd. De uitgroei van bovenlokale beleidsvorming in de huidige vormen doet afbreuk aan de helderheid van het binnenlands bestuur. Met de stap van een monistisch naar een dualistisch stelsel verandert de democratische controle, maar er is geen reden om aan te nemen dat dit inhoudelijk ander beleid tot gevolg zal hebben. De transparantie en verantwoording van het 'huis van Thorbecke' hoeven niet verloren te gaan bij ingrepen in de structuren voor beleid of bij een nieuw bestuurlijk model. Behoud en versterking van het democratisch-rechtsstatelijk karakter van het bestuur is een uitdaging in het proces van transformatie.

4. *Resultaat gericht procesmanagement als belangrijke overheidstaak*

Er is sprake, in dit rapport niet voor het eerst, van een veranderende rol van overheden in een snel veranderende samenleving. Daarbij wint resultaatgericht procesmanagement aan belang: de uiteindelijk ervaren kwaliteit van de leefomgeving is afhankelijk van het samenspel van (nevenschikte) publieke en private actoren. De bestuurlijke opgave is vergelijkbaar met het ketenmanagement dat in het bedrijfsleven is ontstaan (Teisman en Reudink, 2001): producten

kunnen niet meer in isolatie worden gemaakt. In hoeverre beseffen overheden dat zij elk voor zich slechts bijdragen leveren in een productieketen? En in hoeverre bieden overheden publiek-private samenwerking meer ruimte in hun processen van beleidsvorming dan alleen om bij afzonderlijke ruimtelijke investeringen een financieringstekort op te lossen?

5. *Een creatief ruimtelijk ontwerpproces, waar diverse actoren bij betrokken zijn, draagt in belangrijke mate bij aan een heldere visie en is een belangrijke basis voor duurzame oplossingen.* De nieuwe aard van de samenleving doet ons vragen stellen over de toekomst van planfiguren.⁴ Gezien de ook geïnitieerde fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening zijn dat geen marginale vragen bij de actuele bestuurlijke transformatie. Aan de werking van planfiguren zijn drie randvoorwaarden verbonden: functionele en territoriale differentiatie, procesmanagement (beide hierboven al genoemd) en ook een creatief ruimtelijk ontwerp dat voldoende innovatief is om duurzame oplossingen te bieden en dat partijen voldoende kan verleiden tot een bijdrage aan de integrale beleidsvoering. Het ruimtelijk ontwerp kan een belangrijke bindende factor zijn voor partijen. Planfiguren moeten inspirerende ruimtelijke ontwerpen faciliteren.

3.3 Bestuurlijke mogelijkheden

Provincies ambiëren de rol van gebiedsgerichte regisseur, strekkende van visievorming tot en met beheer. Dat houdt in het ontwikkelen van integrale visies op gebiedsniveau waarin samenhangende visievorming gekoppeld is aan samenhangende uitvoering. Het waar maken van die regierol vergt van provincies het één en ander, Kort gezegd, zijn er met betrekking tot het provinciale handelen drie veranderingen nodig om de ambities waar te maken.

1. Een andere houding en actievere inzet. Provincies kunnen als bestuurslaag tussen Rijk en gemeenten een belangrijke rol spelen bij afwegingen, maar wel in meer open procesmanagement.
2. De vertaling van provinciale visies in operationele integrale uitvoeringsprogramma's. Zo worden projecten van wonen, werken en infrastructuur in samenhang geprogrammeerd en uitgevoerd.
3. Aanvullende middelen en met name financiële zeggenschap.

De bestuurlijke mogelijkheden worden in de volgende subparagrafen nader toegelicht. Die toelichting maakt vooral inzichtelijk waaraan gedacht kan worden bij de vertaling van visie naar uitvoering en bij de aanvulling van de provinciale middelen. Achtereenvolgens komen aan de orde procesmanagement, verdere decentralisatie, (bindende) planfiguren en formele kaders.

⁴ Er worden termen gebruikt als 'de ongekende samenleving' (Herman van Gunsteren), 'informatiesamenleving', 'netwerksamenleving', 'glocalization'.

3.3.1 Procesmanagement

Verschillende manieren om inhoud te geven aan de structurering van ruimtelijke en beleidsprocessen kunnen worden gevonden in een aanpak van procesmanagement. Die aanpak vergt een bewustzijn van het netwerk van actoren, heldere probleemformulering, inventarisatie van de kennisbehoefte en zicht op de randvoorwaarden bij beleidsontwikkeling, sturing en begeleiding van de verschillende soorten betrokken actoren, en communicatie met en verantwoording naar alle betrokkenen en verdere belanghebbende actoren. Het procesmanagement speelt met name in op een tweetal gegevens.

1. Het vervlochten bestuurlijk landschap.

De maatschappelijke en bestuurlijke wereld kent een dermate grote sectorale ineengrijping en onderlinge afhankelijkheid van publieke en private partijen, dat aan die vervlechting werkelijk niet te ontkomen is.

Het concept van Brabantstad behoeft provinciale steun om vruchtbaar te kunnen zijn. Hoe wenselijk of onvermijdelijk is bijvoorbeeld ook de spanning tussen enerzijds de Vereniging Deltametropool vanuit de vier grote steden en anderzijds de westelijke provincies? Bij decentralisatie dient dan ook steeds te worden bedacht dat naast de goede overdracht van taken ook een blijvende centrale facilitering nodig is.

2. De integrale productieketen.

De ruimtelijke kwaliteit, voor uiteenlopende actoren en hun sectoren, is als geheel slechts gebaat bij zowel integrale visievorming als integrale uitvoering. Daarbij spelen achtereenvolgens openheid, vertrouwen, draagvlak en loyaliteit. De rol van procesmanager houdt tenminste in dat een beleidsproces een open aanvang kent. De integraliteit van het gehele proces kan worden gerealiseerd door gebiedsgericht en projectmatig werken. Bij integraliteit is wel de kanttekening op zijn plaats dat niet alles op alles afgestemd moet worden, maar dat het vooral gaat om de essentiële elementen in samenhang met elkaar te brengen en uit die confrontaties een meerwaarde te halen.

Een voorbeeld ter illustratie van de procesmanagementrol van een provincie.

Tussen Den Bosch en Oss ligt de N50, een snelweg die in de prioritering van het Rijk pas in de periode 2007-2010 voor ombouw tot autosnelweg (A59) in aanmerking komt. Op initiatief van de provincie is een proces in gang gezet om de snelweg versneld om te bouwen. Dit met steun van publieke en private partijen. Daarbij is de scoop niet alleen gericht op de lijninfrastructuur sec, maar is een directe relatie gelegd met gebiedsontwikkeling in de omgeving van de snelweg (onder andere ontwikkeling van ruimte voor bedrijvigheid). Het geheel is ingekaderd door een visie op de ontwikkeling van het gebied in een grotere context waarbij de nut en noodzaak van de ombouw van de weg reeds aan de orde is geweest.

Publiek-private samenwerking is één van de mogelijke aspecten van procesmanagement. Een duurzame belangstelling en coöperatieve opstelling kan van bedrijven niet verwacht worden wanneer

voor hen bij de beleidsvorming pas plaats wordt ingeruimd wanneer een financieringstekort bij een ruimtelijke investering daartoe dwingt. In het ROM-beleid zijn soms in vastgelopen situaties stappen vooruit gezet dankzij de mogelijkheid die bedrijven kregen om al bij aanvang van het beleid eigen inzichten en wensen naar voren te brengen. Voor de implementatie van beleid, de uitvoering van vrijwillige maatregelen vooral, is steun nodig van tenminste een deel van de private partijen in het veld. De structuur voor beleidsvorming dient dus open te staan voor publiek-private samenwerking. Door procesmanagement kan de inbreng van private partijen tijdig, gedoseerd – waarschijnlijk toenemend van visievorming naar uitvoering- en goed gericht plaatsvinden. Daarnaast kennen de formele kaders namelijk ook ruimte voor de betrokkenheid van bedrijven en maatschappelijke groeperingen. Bijvoorbeeld in functionele commissies van de Raad/Provinciale Staten op grond van de Gemeentewet/Provinciewet en in organisaties op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen private actoren een plaats krijgen en nauw betrokken zijn bij ruimtelijke investeringen of bij beheer. Bij publiek-private samenwerking omhelst goed procesmanagement onder meer dat de relevante private actoren gesignaleerd en gemobiliseerd worden, dat de nationale en Europese regels inzake mededinging niet overtreden worden en dat de invloed van bedrijven geen consumentenbelangen schaadt.

3.3.2 Verdere decentralisatie

De bemerkingen over strijd tussen enerzijds ruimtelijke ordening en anderzijds verkeer en vervoer geven aanleiding om een beginsel te formuleren. Dat beginsel zou zich verzetten tegen uiteenlopende fondsen en besluitvormingstrajecten. Het lijkt van belang te zijn om de notie van subsidiariteit aan te vullen met een beginsel van parallelle en synchrone decentralisatie (PSD). Het verdient aanbeveling om bij decentralisatie van financiële middelen en van bevoegdheden van het rijk naar decentrale overheden, dit te laten plaatshebben over alle relevante sectorale lijnen, tegelijkertijd en in dezelfde mate.

Wanneer op het regionale schaalniveau na decentralisatie besloten kan worden over grotere projecten dan totnogtoe gebruikelijk, dan dient ook op diezelfde regionale schaal de discussie over nut en noodzaak plaats te hebben. Wanneer niet die discussie daar gezocht wordt, is er geen reden om aan te nemen dat samenwerkende gemeenten sterker zullen worden in het ontwikkelen van een ruimtelijke visie. Hieraan zijn consequenties verbonden voor provincies en vooral voor het Rijk. Rijk en provincies dienen zich toe te leggen op randvoorwaarden en toetsingscriteria. Nationale nota's mogen niet langer gebiedsdekkend zijn voor heel Nederland, die nota's dienen een thematische opzet te kennen, die zich beperkt tot een hoog schaalniveau van infrastructuur en tot bijzonder waardevolle gebieden. Al is voor een provincie of voor samenwerkende provincies meer detail toelaatbaar, ook deze dient de regionale ontwikkeling de ruimte laten om te werken vanuit een eigen visie. Per thematiek of landsdeel kan de rol van de provincie verschillend zijn. Dit laatste laat onverlet, dat bij de opstelling van regionale visies de provincie mee aan tafel kan plaatsnemen of zelfs als procesmanager kan functioneren. Voor de formulering van regionale visies, die een opstap zijn naar

ruimtelijke investeringen, zijn bedrijven en maatschappelijke groeperingen natuurlijk relevante actoren.

3.3.3 (Bindende) planfiguren

Een nieuwe organisatie van het Nederlandse bovenlokaal bestuur kan niet los worden gezien van de inmiddels door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer geïnitieerde fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening. Van de politieke en bestuurlijke actoren mag dan ook verwacht worden dat zij hun inbreng in de discussie over de toekomst van stadsregio's en provincies steeds koppelen aan de inzichten met betrekking tot het wettelijke stelsel van ruimtelijke planning.

In het Nederlandse stelsel van ruimtelijke planning is de oude invulling van de notie van subsidiariteit inmiddels gepasseerd. Dat alleen gemeenten, wel onderhevig aan de doorwerking van hoger beleid, een planfiguur hanteren dat een werkelijk bindend karakter heeft en grondslag is voor bouwtitels, geldt niet langer. Met NIMBY-wetgeving, de Tracéwet en met projectbesluiten op verschillende bestuurlijke schaalniveaus, zijn verschillende overheden bevoegd een bindende planfiguur te hanteren. De wens om terwille van burgers en het maatschappelijk verkeer de kenbaarheid van bestemmingen te garanderen bij ook een veelheid aan bevoegde overheden, geeft aanleiding om een manier te zoeken waarop plannen worden geïntegreerd en worden gepresenteerd aan burgers en organisaties. De digitalisering van bestemmingsplannen is thans al onderwerp van bestuurlijke discussie. Het digitaal maken van de gemeentelijke plannen is niet enige optie: kan het initiatief tot projectie van alle plannen in een 'nieuwe kaart van Nederland' niet worden nagevolgd voor vigerende bestemmingen? Het is wellicht nuttig na te gaan of niet aan kadaster en openbare registers opgedragen kan worden alle bindende besluiten inzake ruimtelijke bestemming te integreren tot één figuur. Te meer daar de trage vernieuwing van bestemmings- en ook streekplannen er aan doet twijfelen of anderen wel voldoende in staat of bereid zijn om aan de uiteindelijk geldende kaart voldoende aandacht te besteden.

Reeds eerder is geconstateerd dat de plandichtheid (te) hoog is en dat van plannen plannen komen. Op bovenlokaal niveau is behoefte aan een plannings- en besluitvormingssysteem die goede samenwerking in de regio stimuleert en faciliteert. Twee typen planningdocumenten kunnen daarbij een hoofdrol spelen, waarbij centraal staat dat de besluitvorming gefocust wordt op een strategisch niveau en op een uitvoeringsniveau. Voor het strategische niveau is dit een regionale structuurschets (kan ook de vorm van omgevingsplan of streekplan hebben) waarin voldoende scherpomlijnd de kaders worden aangegeven. Nut en noodzaak van ruimtelijke investeringen zijn via een dergelijke visie aangetoond. Een dergelijke structuurschets moet voor het Rijk aanleiding zijn om geldstromen voor de leefomgeving gebundeld beschikbaar te stellen (het principe van parallelle en synchrone decentralisatie). Het document is door de bestuurlijke partners in de regio gedragen waarbij op samenwerking een beloning staat. Voor de provincie is een belangrijke rol weggelegd in het procesmanagement van de totstandkoming van een dergelijke visie.

Op uitvoeringsniveau speelt een ingekaderde projectvisie, die de basis is voor een investeringsconvenant en vervolgens voor realisatie een belangrijke rol. Vooral projecten die complex en sterk bepalend voor gebiedsontwikkeling zijn (zie eerdere beschreven voorbeeld van A59) worden via een dergelijk plandocument tot ontwikkeling gebracht. Private partijen kunnen op basis van de regionale structuurvisie hun belangstelling voor investeringsprojecten kenbaar maken (Puylaert, 2001).

3.3.4 Formele kaders

De structuren voor bovenlokale beleidsvorming zijn nog niet klaar voor ontwikkelingsplanologie. Bij de analyse van de dynamische processen op bovenlokale schaal komt op verscheidene terreinen naar voren dat het de provincie ontbeert aan de houding en beleidsinstrumentele aangrijpingspunten voor een effectieve uitvoering van beleid. Dit belet de provincie om adequaat naar voren te treden wanneer gemeenten er door belangentegenstellingen niet in slagen om gezamenlijk een visie te formuleren en om gezamenlijk ruimtelijke maatregelen te treffen. Door de opzet van de Wet gemeenschappelijke regelingen en ook van de Kaderwet bestuur in verandering, is een regionale sturing evenwel afhankelijk van vooral intergemeentelijk handelen. Eigenlijk los van de vraag bij welk soort regionaal bestuursorgaan de verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden zullen worden neergelegd, dienen provincies te werken aan hun uitvoeringsoriëntatie. Behalve in de eigen ambtelijke organisatie kan een provincie dit gestalte geven door gemeenten uit te nodigen of te dwingen om deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling met een nadrukkelijk projectmatig karakter. De toespitsing op een ruimtelijk investeringsproject laat toe dat dit interbestuurlijk verband zich tot één sector beperkt, mits er wel een achterliggend integraal ruimtelijk programma is. Provincies kunnen goed voeling houden met de beleidsuitvoering door zelf deel te nemen aan alle gemeenschappelijke regelingen.

4 LITERATUUR

Beukema, G. (oktober 2001). Ook het rijk moet meedoen. *Provincies.nl*, 2, pagina 3.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1996). *Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik. Nationalbericht Deutschland zur Konferenz HABITAT II*. Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

Dewulf, G., M. Horrevoets, H. Puylaert (februari 2000). *De provincie en het beleidsveld wonen*. Delft: TNO Inro.

Directoraat-Generaal Goederenvervoer (september 2001). *Uitwerking NVVP deel 3 (kabinetsstandpunt), Gespreksagenda Goederenvervoerbeleid geactualiseerd, De onderwerpen van gesprek*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Duijn, M., H. Puylaert (september 2000). *Stedelijke netwerken als beleidsconcept: sturingsstrategie, rolverdeling en instrumentatie, Verkenning van sturingsmogelijkheden in het 5e Nota-verstedelijkingsbeleid*. Delft: TNO Inro.

Engbersen, R., A. Sprinkhuizen, A. van der Kooij (2001). *Wegen naar een ander platteland, Duurzaam, doordacht & dynamisch, BANS Vitaal Platteland, Slotrapportage voor het Overhedenoverleg, 15 november 2001*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

Jong, M. de (1999). *Institutional transplantation, How to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries?* Delft: Eburon.

Jong, W.M. de (december 1998). *Internationale Vergelijking Besluitvorming Infrastructuur*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Lange, M.D. de, M.J. Martens, Th.A.M. Reijs (december 1999). *De regio als brandpunt, de mogelijke rol van de provincie*. Delft: TNO Inro.

Langerak, L., Th.A.M. Reijs, F.J.C.M. van der Schoot, m.m.v. G. Remmelts, R.J. Stuurman (juli 2000). *IPO Ruimte voor Water*. Delft: TNO Inro.

Lukassen, U. (1999). *Fragmentatie en eenheid in ruimtelijk beleid. Het netwerk van furo's en provinciale eenheden in het KAN-gebied*. Nijmegen (dissertatie KUN).

Middelkoop, H., M. de Boo, R.M.A. Breukel (1998). *Twee rivieren: Rijn en Maas in Nederland*. Arnhem: Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling/Den Haag: SDU.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1994). *Evaluatienota Water, Regeringsbeslissing, Aanvullende beleidsmaatregelen en financiering 1994-1998*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998). *Waterkader, Vierde nota waterhuishouding, Regeringsbeslissing*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Ando.

Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening (2000). *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Puylaert, H. (2001) *Vijfde Nota en NVVP: van lokaliseren naar organiseren*, essay in opdracht van Min. VROM en Min. V&W, TNO Inro, Delft.

Raad voor het openbaar bestuur (3 januari 2002). Brief aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag: Rob.

Rutjens, J. (oktober 2001). De discussie moet veel breder. IPO-voorzitter Jan Franssen over het vervolg op de kaderwet. *Provincies.nl*, 2, pagina's 6-8.

Teisman, G.R., M.A. Reudink (oktober 2001). *Rollen voor de provincie Zuid-Holland bij herstructurering in de Zuidvleugel*. Rotterdam: Faculteit der Sociale Wetenschappen Erasmus Universiteit Rotterdam.

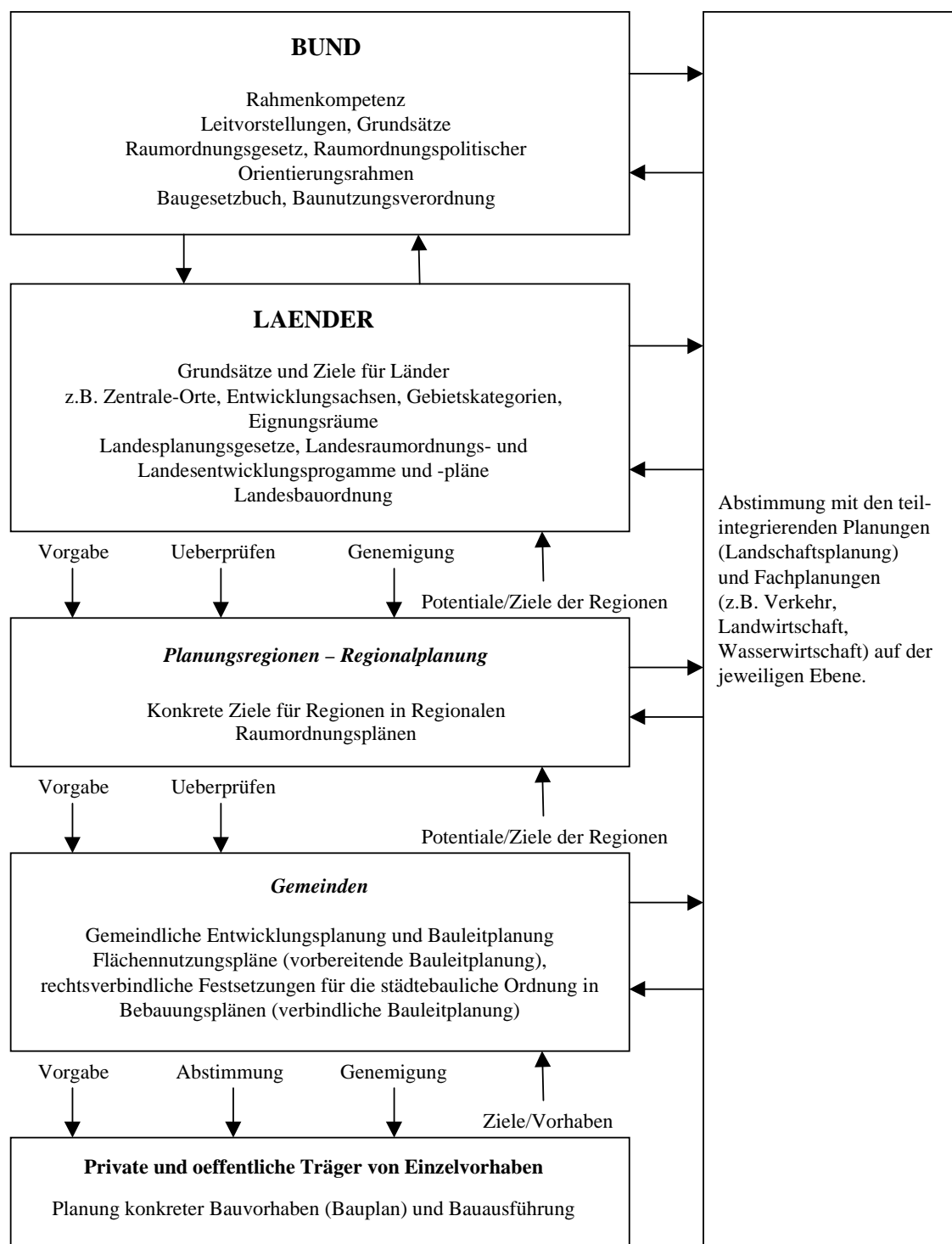
TNO Inro Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling (10 juli 2001). *Stedelijke netwerken op nationaal en regionaal schaalniveau: de provincie als scharnierpunt*. Delft.

Toonen, Th.A.J., E.F. ten Heuvelhof (december 1993). *Democratiseren door covenanten, Een politiek-bestuurlijke analyse van bestuursovereenkomsten, bestuurlijke overeenkomsten en gebiedsgericht milieubeleid in de context van de gedecentraliseerde eenheidsstaat*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/Rijksuniversiteit Leiden.

Toonen, Th.A.J., J.C.N. Raadschelders, F. Hendriks (november 1992). *Meso-bestuur in Europees perspectief. De Randstadprovincies uit de pas?* Leiden: Vakgroep Bestuurskunde Rijksuniversiteit Leiden.

VROMraad (2001), *Grote stedenbeleid, voortzetten en verbouwen, advies over grotestedenbeleid*, Advies 30, Den Haag.

BIJLAGE: DUITSE RUIMTELIJKE ORDENING IN SCHEMA



Bron: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1996

