

Besturen van grootstedelijke regio's

L. van den Berg, H.A. van Klink en J. van der Meer*

De bestuurlijke structuur en economische samenhang van regio's zijn in de loop der tijd vaak uit elkaar gegroeid. Dit artikel belicht de achtergrond van deze ontwikkeling en gaat aan de hand van de agglomeraties Antwerpen, Frankfurt en Lille na, aan welke voorwaarden een stedelijk samenwerkingsverband moet voldoen om op effectieve wijze beleid te kunnen voeren.

In Nederland staat de bestuurlijke vormgeving in grootstedelijke gebieden sinds enkele jaren ter discussie. Onder invloed van de ruimtelijk-economische schaalvergroting en toenemende concurrentie tussen (stedelijke) regio's in Europa wordt een slagvaardig bestuur op regionale schaal in toenemende mate als een belangrijke voorwaarde voor economische groei gezien. Sinds de invoering ervan nu bijna anderhalve eeuw geleden is de Nederlandse bestuurlijke structuur niet ingrijpend gewijzigd.

De belangstelling voor dit onderwerp is niet uitsluitend een Nederlands verschijnsel. Ook andere landen worden geconfronteerd met de toenemende noodzaak om gedateerde structuren aan te passen aan nieuwe omstandigheden. De kennis omtrent de relatie tussen de bestuurlijke vormgeving en het stedelijk- c.q. regionaal-economisch functioneren is echter beperkt. Hetzelfde geldt voor de kennis omtrent buitenlandse ervaringen met grootstedelijke bestuursstructuren¹. Kunnen we desalniettemin iets leren van de ervaringen elders?

In dit artikel wordt eerst ingegaan op de achtergronden die hebben geleid tot de behoefte aan een vorm van bestuur op grootstedelijke schaal. Vervolgens wordt de bestuurlijke situatie in enkele buitenlandse stedelijke regio's besproken. In sommige buitenlandse stedelijke regio's zijn namelijk in het verleden of recent maatregelen genomen om de bestuurlijke kaders beter te laten aansluiten bij de functionele samenhang binnen de stedelijke regio. Afgesloten wordt met enkele conclusies die van belang zijn voor de Nederlandse discussie over regionaal bestuur.

Besturen op grootstedelijk niveau

Grote steden zijn vaak gezichtsbepalend voor omvangrijke gebieden. Een belangrijk deel van wat zich aan sociaal-economische processen in deze gebieden afspeelt is gerelateerd aan, of staat onder invloed van de nabijheid van een centraal gelegen stad. Deze fun-

geert als centrum van werkgelegenheid en voorzieningen (onderwijs, medisch, winkel, cultureel, uitgaan, enz.) en als verkeersknooppunt. De behoefte aan aanpassingen van de bestuurlijke structuren van stedelijke regio's kan in belangrijke mate worden verklaard uit de dynamiek van de stedelijke ontwikkeling, zoals deze in een aantal publikaties is beschreven en geanalyseerd² en onlangs wederom is bevestigd³. Steden blijken na een proces van ruimtelijke concentratie gedurende de zgn. urbanisatiefase onder invloed van o.a. toenemende welvaart te worden geconfronteerd met ruimtelijke deconcentratie van activiteiten als wonen, werken, winkelen, recreëren. De ruimtelijke schaal waarop deze activiteiten plaatsvinden overschrijdt na verloop van tijd de oorspronkelijke gemeentegrenzen. De stad en de omliggende gemeenten ontwikkelen zich tot een stedelijke regio. Deze regio vormt het nieuwe ruimtelijke kader waarbinnen individuen en ondernemingen zich oriënteren.

* L. van den Berg, H.A. van Klink en J. van der Meer zijn allen verbonden aan het European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR), Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is voor een deel gebaseerd op een vergelijkend en evaluerend onderzoek naar de regionaal-economische invloed van verschillende bestuursstructuren in Europese stedelijke regio's. Dit onderzoek verschijnt in 1993 in boekvorm bij Avebury (Aldershot) onder de titel *Governing Metropolitan Regions. Administrative Structures in the Metropolitan Regions of Antwerp, Birmingham, Frankfurt, Lille, Lisbon, Strasbourg, Valencia and Rotterdam*.

1. Eén van de weinige overzichten van regionale bestuurlijke structuren in het buitenland geeft H.J.Th. Wilmer, geciteerd op blz. 215-216 van *Van de stad en de rand*, WRR-Rapport 37, 's-Gravenhage, 1990.

2. Zie o.a. L. van den Berg, *Urban systems in a dynamic society*, Gower, Aldershot, 1987.

3. Zie o.a. Parkinson e.a., *Urbanisation and the functions of cities in the European Community*, rapport uitgebracht aan de Europese Gemeenschap, DG Regionale Politiek, door een team van het European Institute of Urban Affairs van de John Moores University te Liverpool, 1992.

Aanleiding: concurrentie tussen regio's

Tussen de grootstedelijke regio's in Europa is sprake van toenemende concurrentie. Deze concurrentie wordt aangewakkerd door fundamentele ontwikkelingen als de opkomst van de informatiemaatschappij, de internationalisering van de economie, strategische heroriëntatie binnen het internationaal opererende bedrijfsleven, nieuwe productie- en distributieconcepten, de aanleg van hoogwaardige internationale verkeers- en communicatieverbindingen en toenemende mobiliteit van personen en bedrijven. Internationaal opererende ondernemingen gaan op zoek naar locaties waar de vestigingsvoorwaarden het beste aansluiten bij hun behoeften. Dit geldt zowel voor de productie- als de afzetmogelijkheden. Overal in Europa trachten steden c.q. stedelijke regio's via een meer ondernemende opstelling (o.a. strategische city marketing, publiek private samenwerking, enz.) zich als vestigingsplaats te onderscheiden van andere stedelijke gebieden⁴.

Benutten van complementariteit

De complementaire voordelen waar stad en rand gezamenlijk over beschikken, komen daarbij steeds duidelijker in het vizier van bestuurders, die vóórheden zelden over de gemeentegrenzen heen keken. Er wordt ingezien, dat een zwakke positie van de centrale stad zonder meer in het nadeel uitpakt voor de gehele regio. Het omgekeerde geldt evenzeer. Stad en regio hebben elkaar nodig; zij vormen een organisch verband.

Hoewel in ruimtelijk- en sociaal-economisch opzicht grootstedelijke gebieden functionele eenheden vormen, geldt dat veelal niet in bestuurlijk en financieel-organisatorisch opzicht. Allerlei autonome gemeenten maken er deel van uit, terwijl ook hogere overheden diverse bevoegdheden uitoefenen. De schaal van het bestuur sluit niet meer aan op het niveau waar complexe en onderling verweven sturings- en verdelingsvraagstukken op het gebied van bij voorbeeld verkeer, wonen en milieu moeten worden aangepakt. Hoewel er in Nederland, mede op grond van deze overwegingen, in de loop der tijd allerlei regionale samenwerkingsconstructies tot stand zijn gekomen, ontbreekt in de meeste grootstedelijke gebieden het bestuurlijke vermogen om slagvaardig knelpunten aan te pakken, schaars beschikbare ruimte optimaal onder de ruimtevrage functies te verdelen, grootschalige projecten uit te voeren, enz.

Bestaande samenwerkingsconstructies lopen bovendien geregeld vast als het om de verdeling van de lasten gaat. Zij ontberen vaak echte bevoegdheden om zaken tot stand te kunnen brengen (denk aan het voormalige Openbaar Lichaam Rijnmond). Bovendien belemmeren dit soort constructies, te zamen met een groeiend woud aan convenanten, de doorzichtigheid van processen, de noodzakelijke integrale aanpak (samenhangen worden niet of onvoldoende signaleerd) en het democratisch gehalte (wie is aanspreekbaar? wie is verantwoordelijk?). Dit soort inefficiëntie leidt onvermijdelijk tot inconsistenties en contra-productiviteit in het beleid: bepaalde vraagstukken worden niet doeltreffend en in totaliteit aangepakt, omdat meerdere bestuursorganen voor (een

deel van) het beleid verantwoordelijkheid dragen. Dit is niet bevorderlijk bij het aangaan van de groeiende internationale concurrentiestrijd met andere stedelijke regio's in Europa.

Met name de sleutelpositie van het lokale bestuur vormt een zwakke schakel in de besluitvorming en uitvoering waar het taken betreft die qua belang het lokale niveau verre overstijgen. Bevoegdheden zouden bij voorkeur gelegd moeten worden op het niveau dat zo veel mogelijk in overeenstemming is met de aard en de schaal van de bestuurlijke opgaven⁵. Hier dient zich onmiddellijk het probleem aan wat dan wel het juiste schaalniveau is voor een nieuwe bestuurlijke structuur. Het antwoord moet luiden dat 'het enig juiste' niveau zowel in ruimtelijk als temporeel opzicht niet bestaat. In theorie kent elke taak namelijk een eigen relevante regio. Er zijn taken van hogere orde (zoals ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, economische beleid) en taken van lagere orde (zoals kleuteronderwijs, wijkvoorzieningen, plantsoenonderhoud). Bovendien is de maatschappelijke context geen statisch gegeven: het schaalniveau wijzigt zich in de tijd ook onder invloed van het veranderende relatieve belang van functies. In principe zou gezocht moeten worden naar het ideale aantal en de ideale schaal van bestuurslagen, terwijl ook een zekere flexibiliteit van de structuur gewaarborgd zou moeten zijn.

Optimaal bestuursniveau

Het is duidelijk dat niet voor iedere taak een bestuurslaag kan worden gecreëerd. Anderzijds mag het aantal lagen ook niet te klein worden, omdat anders de afstand tot het bestuursniveau een zorgvuldige uitoefening van een specifieke taak zou belemmeren. Klaassen hanteert als voorbeeld, dat het even dom zou zijn om de behartiging van de belangen van Schiphol over te laten aan de gemeente waarin de luchthaven toevallig is gelegen, als de belangen van het kleuteronderwijs in die gemeente te doen verzorgen door de rijksoverheid⁶. Hij pleit dan ook om naast een autoriteit op grootstedelijk schaalniveau, die zich met name richt op ruimtelijke en economische taken, de meer persoonsgebonden taken die dicht bij de burger staan over te laten aan deelgemeenten (in de grote steden) en aan de oorspronkelijke randgemeenten. Het bestuurlijk concept zoals dat momenteel in de regio Rotterdam wordt uitgewerkt doet hier sterk aan denken⁷. Ten slotte bestaan er gegronde redenen om bestuurlijke structuren niet volledig afhankelijk te maken van de grilligheid van de maatschappelijke dynamiek.

4. Zie o.a. L. van den Berg, L.H. Klaassen en J. van der Meer, *Strategische city-marketing*, Academic Service, Schoonhoven, 1990 en Parkinson e.a., op.cit., 1992.

5. L.A. Geelhoed, Sleutelpositie lokaal bestuur zwakke schakel in totale besluitvormingsproces", *Bank & Gemeenten*, december 1991.

6. L.H. Klaassen, Bestuurlijke aspecten van de problematiek der grote steden in Nederland, in *Financieel Overheidsmanagement*, 1989/9.

7. Plan van het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten tot vorming van een stadsregio waarin 17 gemeenten participeren.

Het ruimtelijk schaalniveau van een stedelijke regio zou bij voorkeur op grond van de sociaal-economische interactie-intensiteit (bij voorbeeld pendelrelaties of duidelijke verbanden tussen economische activiteiten, die gezamenlijk een complex vormen) bepaald moeten worden. Het doel en de noodzaak van een nieuwe bestuurlijke structuur zal door alle partners moeten worden onderschreven. De nieuwe structuur zal zeker niet zonder problemen tot stand komen. De totstandkoming zal een stootje moeten kunnen velen. Als na verloop van tijd blijkt, dat de nieuwe structuur naar tevredenheid werkt, zouden twijfelaars in de stedelijke regio alsnog de gelegenheid moeten krijgen zich aan te sluiten.

Naar stedelijke regio's

Het voorgaande impliceert dat voor een adequate bestudering, begeleiding, financiering en sturing van ruimtelijk-economische ontwikkelingen binnen stedelijke regio's, de afzonderlijke gemeente niet de aangewezen eenheid lijkt. De ruimtelijke en sociaal-economische samenhangen en de onderlinge afhankelijkheden binnen de grootstedelijke regio's, gevoegd bij de toenemende internationale concurrentie tussen stedelijke regio's, maken de totstandkoming van een vorm van grootstedelijk bestuur noodzakelijk.

Sinds 1989 wordt opnieuw van diverse zijden gewezen op de noodzaak te komen tot een vorm van bestuur voor de stedelijke regio's in Nederland. Veel aandacht hebben de rapporten van de commissie-Montijn⁸ en van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid⁹ gekregen. Het kabinet Lubbers-Kok heeft in reactie op deze rapporten drie nota's gepubliceerd, waarin de problematiek wordt geschetst en de door het kabinet gewenste richting van de bestuurlijke vernieuwing in de grootstedelijke gebieden wordt aangegeven¹⁰. De regering heeft in deze nota's een 'bottum up'-benadering gekozen: zeven grootstedelijke gebieden hebben zelf voorstellen kunnen doen voor verbetering van de bestuurlijke structuur toegesneden op de omstandigheden in hun regio's.

De discussie is onlangs in een stroomversnelling gekomen door de druk op de politiek om de voorstellen uit de verschillende regio's, met name het plan voor de vorming van een provincievrije stadsregio in Rotterdam, mogelijk te maken.

Buitenlandse bestuursstructuren

Als bijdrage aan de discussie in Nederland en aan de kennisvorming over het besturen van stedelijke regio's in Europa is op initiatief van de gemeente Eindhoven door het European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR) van de Erasmus Universiteit Rotterdam een vergelijkend en evaluerend onderzoek uitgevoerd naar verschillende bestuursstructuren in Europese stedelijke regio's. Mede-opdrachtgevers van het onderzoek waren het samenwerkingsverband Eindhoven-Kempenland, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Europese Commissie. In het onderzoek hebben bestuurlijke en juridische aspecten van de verschillende regionale bestuursvormen aandacht gekregen, maar de nadruk lag op de rol van het bestuur bij de ruimtelijk-econo-

mische ontwikkeling van de gebieden. In het onderzoek zijn zeven stedelijke regio's betrokken: Antwerpen, Birmingham, Frankfurt, Lille, Lissabon, Straatsburg en Valencia. Het gaat hier te ver om op alle regio's afzonderlijk in te gaan. Wij beperken ons tot een korte beschrijving van de regionaal-bestuurlijke situaties in Antwerpen, Frankfurt en Lille; deze zijn ons inziens het meest opmerkelijk en leerzaam.

Antwerpen

In 1983 werden in het kader van een algemene gemeentelijke herindeling zeven randgemeenten samengevoegd met de gemeente Antwerpen. Hierdoor ontstond de gelijknamige 'agglomeratiegemeente', bijna drie maal zo groot als het 'oude' Antwerpen. Het instellen van de agglomeratiegemeente heeft een aantal bestuurlijke problemen opgelost. De reikwijdte van het bestuur is vergroot, zodat een groter gebied kan worden bestuurd en een groter draagvlak voor bepaalde voorzieningen is bereikt. De samenvoeging heeft echter ook geleid tot vergroting van sommige, reeds bestaande problemen en tot nieuwe problemen. De afstemming met het ommeland is moeilijker geworden, omdat door (de strijd om) de instelling van de agglomeratiegemeente de bestuurlijke verhoudingen verslechterd zijn. Zelfstandig gebleven randgemeenten zijn zeer moeilijk tot samenwerking met Antwerpen te bewegen. In financieel opzicht zien deze 'rijke' gemeenten niets in het armlastige Antwerpen. De geografische schaal van de nieuw gevormde gemeente is onvoldoende gebleken om sturing te geven aan de ontwikkeling van de gehele functioneel samenhangende regio. De samenvoeging is niet gepaard gegaan met binnengemeentelijke decentralisatie. Er zijn weliswaar tien districtsraden (de oorspronkelijk zelfstandige plus drie langer geleden gefuseerde randgemeenten) gevormd, maar deze hebben geen eigen taken of bevoegdheden. Het moge duidelijk zijn dat de samenvoeging er niet toe heeft geleid dat Antwerpen nu in bestuurlijk opzicht naar tevredenheid functioneert.

Alleen wat betreft het democratisch gehalte en de formele zeggenschap is de situatie positiever dan voor 1983. Het ruimtelijke schaalniveau wordt echter onvoldoende geacht. Bepaalde vraagstukken, zoals programmering van bedrijfsterreinen en infrastructuurontwikkeling, overstijgen de grenzen van de huidige agglomeratiegemeente. Hierdoor en door het ontbreken van overleg en afstemming met de randgemeenten kan er onvoldoende slagvaardig te werk worden gegaan en schieten de effectiviteit en efficiëntie te kort. Dit wordt door Antwerpen als uiterst hinderlijk ervaren.

8. Externe Commissie Grote Stedenbeleid, *Grote steden grote kansen*, 's-Gravenhage, 1989.

9. Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden*, 's-Gravenhage, 1989.

10. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Bestuur en stedelijke gebieden - Bestuur op niveau I, Bestuur op niveau II en Bestuur op niveau III*, 's-Gravenhage, resp. september 1990, juni 1991 en maart 1993.

Frankfurt

In de stedelijke regio rondom Frankfurt functioneert een zogenaamd Umlandverband, een samenwerkingsverband tussen 43 gemeenten in de regio. Het Umlandverband Frankfurt (UVF) is door de deelstaat Hessen in 1975 bij wet ingesteld. Het – uiterst bescheiden – takenpakket van het UVF is afkomstig van de deelnemende gemeenten. Het doel van de instelling van het UVF was het beheersen van de uitbreiding van de stad Frankfurt. Het werk van het Umlandverband kreeg hierdoor een restrictief karakter. De functie van het UVF bij het oplossen van de huidige regionale problemen en bij het bevorderen van de ruimtelijk-economische ontwikkeling is beperkt. Het beschikt niet over voldoende bevoegdheden en (financiële) middelen, het geografische werkingsgebied sluit niet aan bij de schaal van de grootstedelijke problematiek en steun vanuit de gemeenten voor het UVF ontbreekt. Dit laatste wordt veroorzaakt door het ontbreken van samenwerkingsbereidheid bij de regiogemeenten. De slechte verhouding tussen centrum- en randgemeenten en het ogenschijnlijk ontbreken van de noodzaak van een regionaal bestuur (het gaat de regio in economisch opzicht voor de wind) lijken hier debet aan.

Desondanks is intussen een fors probleem ontstaan: het voorzien in de behoefte aan (sociale) woningbouw. In Frankfurt drijven de aantrekkelijke commerciële kantoorfuncties de minder lucratieve functies de stad uit. De randgemeenten zijn echter niet van plan uitsluitend de zwakkere (commercieel minder aantrekkelijke) functies van de centrale stad over te nemen. Het UVF bezit geen competentie om hier in positieve zin te interveniëren. Het takenpakket is wel formeel overgedragen. Het bestuur wordt rechtstreeks door de bevolking gekozen. Echter, door het te kleine werkingsgebied (het dicht bij Frankfurt gelegen Wiesbaden behoort niet tot het werkingsgebied van het UVF) en het beperkte takenpakket is een integrale aanpak uitgesloten en schieten effectiviteit en efficiëntie te kort. Evenals het Antwerpse model is het model van het UVF geen goed voorbeeld van een regionale bestuursautoriteit met vermogen om de ruimtelijk-economische planning en uitvoering op elkaar af te stemmen.

Lille

In de regio van Lille functioneert sinds 1968 een Communauté Urbaine. Dit is een door de staat ingesteld intergemeentelijk samenwerkingsverband, destijds bedoeld om in het centralistische Frankrijk een stedelijk niveau tussen Parijs en de relatief kleine overige gemeenten te creëren. In Frankrijk bestaan negen van deze Communautés Urbaines. Tot de Communauté Urbaine de Lille (CuDL) behoren 86 gemeenten¹¹.

De ervaringen met de CuDL zijn positief. De CuDL voert een integraal beleid, gericht op versterking van de regionale economie. Tussen het regionale en lokale bestuur bestaat een directe binding, onder andere via de dubbelfuncties van burgemeesters, wethouders en raadsleden. Een belangrijke reden

voor het goede functioneren is de samenwerkingsbereidheid bij de gemeenten. Deze is ontstaan door ontwikkelingskansen voor de zwakke regionale economie, die alleen door een gezamenlijk optreden benut konden worden. De kansen komen primair voort uit de aanleg van de Kanaaltunnel en de aanwijzing door de Franse overheid van Lille als TGV-kruispunt.

Opvallend is dat het regiobestuur in staat is maatregelen ten uitvoer te (doen) brengen, terwijl het nauwelijks beschikt over de formele competentie om maatregelen aan de deelnemende gemeenten op te leggen. Dit wordt onder meer bereikt via financiële prikkels, die het voor gemeenten minder aantrekkelijk maken om zelf, buiten de CuDL om, projecten te ontwikkelen en beslissingen van de CuDL niet na te komen. Een herverdelingsfonds speelt hierbij een belangrijke rol. Van door projecten gegenereerde lokale belastingen moet door de gemeente een extra deel worden afgedragen aan de regio, indien deze projecten buiten het beleid van de CuDL om zijn ontwikkeld. Deze gelden gaan naar het herverdelingsfonds, waarmee de CuDL elders in de regio projecten kan financieren. Dit herverdelingsstelsel is door de gemeenten zelf ingesteld. Via de CuDL kunnen stedelijke projecten worden ontwikkeld waartoe de gemeenten afzonderlijk niet in staat zouden zijn geweest. De betrokkenheid van lokale bestuurders bij het regionale niveau werkt positief; hetzelfde geldt voor het handhaven van de – betrekkelijke – autonomie van de afzonderlijke gemeenten. Ondanks het ontbreken van formele competentie blijkt in de regio Lille, in tegenstelling tot de grootstedelijke regio's van Antwerpen en Frankfurt, het vermogen om regionale ontwikkelingen te sturen wel aanwezig.

Conclusies internationale vergelijking

Van de drie hiervoor besproken regio's lijkt alleen in de regio Lille het vermogen aanwezig om de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio te sturen. Regionale vraagstukken worden op bovenlokaal niveau aangepakt en op uitdagingen wordt adequaat ingespeeld. De Communauté Urbaine de Lille voert een integraal regionaal ontwikkelingsbeleid, inclusief de planning van woningen, bedrijfsterreinen, kantoorruimte, voorzieningen en infrastructuur. In de regio's van Antwerpen en Frankfurt is nog geen vermogen aanwezig om de regionale ontwikkeling te sturen en te coördineren. In deze regio's wordt door steeds meer beleidsmakers weliswaar ingezien dat regionale sturing op de duur onvermijdelijk wordt, maar het bestuurlijk initiatief om hiertoe te komen laat (nog) op zich wachten (Antwerpen) of het bestaande samenwerkingsverband is (nog) niet uitgerust met de voor sturing benodigde bevoegdheden en middelen (Frankfurt).

Uit de ervaringen in het buitenland (ook in de vier onderzochte maar hier niet besproken stedelijke regio's) blijkt dat de noodzaak om voor de grootstede-

11. Hierbij zijn veel zeer kleine gemeenten. Het gemiddeld inwonertal van de Franse lokale eenheden is 1.500, tegen bij voorbeeld 7.200 in Duitsland, 16.900 in België, 20.700 in Nederland en 117.800 in het Verenigd Koninkrijk (1989).

lijk regio's een effectiever en efficiënter bestuur te creëren zeer nadrukkelijk in de belangstelling staat. Echter, tot op heden is het aantal grootstedelijke gebieden in Europa met een adequate bestuurlijke structuur nog beperkt.

Randvoorwaarde

Een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een goed functionerend regionaal bestuur, van welke vorm dan ook, is de bereidheid bij de gemeenten die de stedelijke regio vormen om samen te werken aan de versterking van de regionale slagvaardigheid. Indien door de betrokken lokale bestuurders de noodzaak van vorming van een regionaal bestuur niet wordt ingezien en lokale belangen zwaarder wegen dan belangen van de regio als geheel, zal de bereidheid om mee te werken ontbreken. Een opgedrongen samenwerking lijkt een slechte oplossing. Het ontbreken van samenwerkingsbereidheid is de oorzaak van het zwakke functioneren van het Umlandverband Frankfurt. Het UVF is in feite een door de randgemeenten geaccepteerd alternatief ter voorkoming van een verdergaande regionale dominantie door de centrale stad. Gebrek aan samenwerkingsbereidheid bij de vorming van de agglomeratiegemeente Antwerpen beïnvloedt overleg en afstemming tussen de agglomeratiegemeente en de overige regiogemeenten in negatieve zin.

Bereidheid tot samenwerking is slechts ten dele een mentaliteitskwesitie bij lokale bestuurders. De bereidheid om met elkaar samen te (gaan) werken kan worden gestimuleerd en georganiseerd via de keuze van het bestuursmodel. Het model van de *Communauté Urbaine de Lille* functioneert niet alleen goed, omdat zich nieuwe regionale ontwikkelingskansen voordoen, maar zeker ook omdat het bestuurs-technisch van een zodanige vorm is dat het een positieve invloed heeft op de samenwerkingsbereidheid van de gemeenten in de regio. Zij worden op rationele gronden tot samenwerking aangezet. Bij het stimuleren en organiseren van de samenwerkingsbereidheid lijken met name de directe personele binding tussen het regionale en het lokale bestuurlijke niveau en prikkels (zoals het vrijwillig tot stand gekomen herverdelingsfonds), die samenwerking stimuleren, belangrijk. Ten slotte wordt de bereidheid tot samenwerking gestimuleerd door pragmatische overwegingen, zoals het voorkomen van te veel staatsinvloed (zoals het hier niet nader behandelde voorbeeld van Birmingham laat zien) of het dingen naar EG-fondsen (eveneens succesvol uitgevoerd in de regio Birmingham).

Het succes van een model voor regionaal bestuur blijkt mede afhankelijk van specifiek regionale omstandigheden. Deze kunnen naar plaats en tijd verschillen. Als in de ene regio een bepaald model goed functioneert, betekent dat niet automatisch dat hetzelfde model in een andere regio ook zal leiden tot een effectief regionaal bestuur. Het houdt zelfs niet in dat een nu goed functionerend bestuursmodel over een aantal decennia in dezelfde regio nog steeds op zinnvolle wijze zijn functie vervult. Uit het onderzoek komt naar voren dat de mate van succes van elk model voor regionaal bestuur, naast de bestuurstechni-

sche kwaliteit van het model, bepaald wordt door drie soorten omstandigheden in het stedelijke gebied:

- ruimtelijk-economische omstandigheden (bij voorbeeld kansen en bedreigingen voor de regionale economie);
- bestuurlijk-politieke situatie (zoals de bestaande bestuurlijke vormgeving, de specifieke bestuurscultuur, enz.);
- persoonsgebonden omstandigheden (zoals kwaliteit en ondernemerszin van bestuurders, bereidheid tot samenwerking met het bedrijfsleven, enz.).

Het model van de *Communauté Urbaine* werkt in de regio Lille pas goed sinds halverwege de jaren tachtig, omdat sindsdien de ruimtelijk-economische situatie gewijzigd is: er is uitzicht op een forse impuls voor verbetering van de regionale economie. Deze kan alleen door een gezamenlijk optreden worden benut. Bovendien kwamen in Lille uiterst actieve bestuurders aan het regionale roer. Het matige functioneren van het Umlandverband Frankfurt komt voort uit de ruimtelijke-economische omstandigheden (economische voorspoed, die samenwerking overbodig lijkt te maken) en uit de bestuurlijk-politieke situatie (slechte relatie tussen centrumgemeente en randgemeenten).

De stelling dat een daadkrachtig bestuur op de schaal van de grootstedelijke regio een belangrijke voorwaarde is om economische potenties te kunnen benutten, regionale en stedelijke problemen aan te pakken en de concurrentiepositie van het gebied in Europa te versterken, wordt in alle onderzochte stedelijke regio's onderschreven. Desondanks is slechts in een enkel gebied een regionaal bestuur met 'sturend vermogen'¹² voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling tot stand gekomen. Complexe bestuurlijke en politieke relaties, zowel tussen centrumgemeente en randgemeenten als tussen het lokale niveau en hogere bestuursniveau's zijn debet aan het ontbreken of slecht functioneren van regionale autoriteiten in het merendeel van de onderzochte regio's.

Gevolgtrekkingen voor Nederland

Uit de internationale vergelijking komt naar voren, dat Nederland wat betreft initiatieven voor de bestuurlijke vormgeving van functionele stedelijke regio's niet achterloopt bij het buitenland. Alleen in Frankrijk, een land met een sterke ruimtelijk economische planningstraditie, is de bestuurlijke vormgeving in een aantal stedelijke regio's van zodanige kwaliteit, dat er sprake is van 'regionaal sturend vermogen'. Voor het efficiënt en effectief functioneren van een regiobestuur komen uit de internationale vergelijking een aantal elementen als uiterst belangrijk naar voren. Deze zouden ook een rol moeten spelen in de Nederlandse discussie aangaande dit onderwerp. Zo

12. Hieronder wordt verstaan het beschikken over een zodanige (formele of materiële) competentie, dat op integrale wijze regionale zaken op het schaalniveau van de functionele regio efficiënt en effectief kunnen worden aangepakt.

dienen allereerst de partners in de nieuwe structuur overtuigd te zijn van het gemeenschappelijke belang voor de gehele regio op grond van regionale kansen en bedreigingen. Daarnaast komen als essentiële elementen naar voren:

- een 'bottom-up'-benadering verdient de voorkeur boven een van hogerhand opgelegde structuur; ook het fors aantasten van de autonomie van afzonderlijke gemeenten werkt in het algemeen averechts;
- de geografische schaal waarop het regiobestuur functioneert moet alle functioneel betrokken gemeenten omvatten;
- een bestuurlijke vormgeving 'op maat' is te verkiezen boven een identiek model voor stedelijke regio's met zeer uiteenlopende ruimtelijk-economische structuren;
- het inbouwen van prikkels leidt tot vergroting van de regionale samenwerkingsbereidheid (bij voorbeeld in financiële zin zoals in Lille; het idee van een herverdelingsfonds lijkt overigens in de regio Eindhoven te worden opgepakt bij de vorming van een regionaal bestuur voor dit gebied);
- het vergroten van de lokale betrokkenheid en verantwoordelijkheid bij het regionale bestuur verdient de voorkeur boven afzonderlijk opererende regio- en gemeentebesturen (te snel wordt een regiobestuur gezien als een natuurlijke tegenstander van de afzonderlijke gemeenten, terwijl personele binding tussen het lokale en regionale bestuur de betrokkenheid in het algemeen bevordert).

Regio Rotterdam-Rijnmond

De Nederlandse benadering, waarbij de grootstedelijke gebieden om een eigen oplossing is gevraagd, biedt perspectieven. Er is zo ruimte voor differentiatie. De eerste regio die hiervan kan gaan profiteren is de regio Rotterdam-Rijnmond. De 17 gemeenten in dit gebied hebben eerst overeenstemming bereikt over een gezamenlijke strategische visie op de toekomstige regionale ontwikkeling. De samenwerkingsbereidheid is mede gebaseerd op het inzicht dat de kansen en bedreigingen niet door de 17 gemeenten afzonderlijk kunnen worden benut c.q. afgewend. En niet onbelangrijke aanleiding (prikkel) ter stimulering van de samenwerking is het idee van de opsplitsing van Rotterdam in elf afzonderlijke gemeenten, zijnde de voormalige deelgemeenten die worden opgewaarderd tot volwaardige gemeenten. Tegelijkertijd wordt de gemeente Rotterdam als zodanig opgeheven. Het centrum van Rotterdam gaat onder de directe verantwoordelijkheid van het regiobestuur vallen. De wens van randgemeenten om autonoom te blijven krijgt zo inhoud, terwijl bovendien de gevreesde dominantie van het grote Rotterdam ontbreekt.

Op een enkel punt echter lijkt het Rotterdamse plan tekort te schieten. De functionele regio is aanmerkelijk groter dan het huidige Overlegorgaan Rijnmond (OOR)-gebied waarvoor de regioplannen worden ontwikkeld. De redering is, dat ergens moet worden begonnen en dat de OOR-gemeenten vanuit historisch Rijnmond-perspectief daarvoor primair in aanmerking kwamen. Een goede oplossing voor mogelijk nieuwe toetreders zou van meet af aan moeten

worden ingebouwd. Dit komt bovendien tegemoet aan de wens van voldoende flexibiliteit. Daarnaast lijkt personele binding tussen regiobestuur en lokaal bestuur in het OOR-model niet aan de orde te komen. Dit zou de betrokkenheid van gemeentebesturen bij het regiogebeuren nadelig kunnen beïnvloeden en tot competentieproblemen tussen de gemeentebesturen en het – afzonderlijk direct gekozen – regiobestuur kunnen leiden.

Voor het Rotterdamse regiomodel bestaat in het buitenland grote interesse. Met de implementatie van dit voorstel zou Nederland voorop lopen wat betreft bestuurlijke vormgeving van stedelijke regio's in Europa. Maar zover is het nog niet. Er zal nog heel wat water door de Nieuwe Maas stromen alvorens alle formeel juridische en wettelijke zaken die de nieuwe plannen oproepen zijn geregeld. Maar het doel, versterking van de ruimtelijke economie in een regio die hard moet werken om de internationale concurrentiepositie te verstevigen, is het zeker waard. Het is te hopen dat dit waardevolle doel de komende tijd niet wordt ondergesneeuwd door louter bestuurstechnische voetangels en klemmen.

Leo van den Berg
Arjen van Klink
Jan van der Meer