

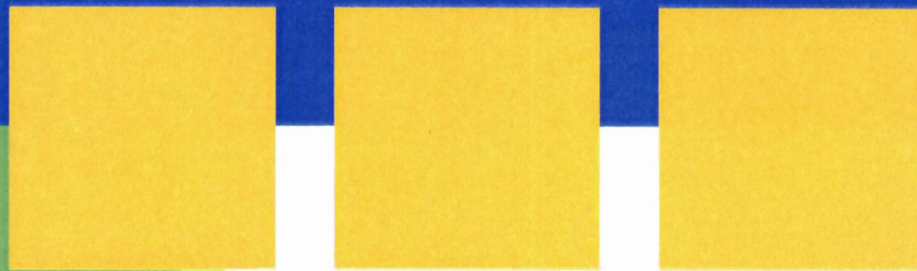
Jel rapporte / rapport 288 /
rapportanslag 2012-13



Bestuur ter discussie

Een overzicht van de discussie over regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden

T. Ekamper



Alterra-rapport 288, ISSN 1566-7497

WAGENINGENUR

Bestuur ter discussie

Bestuur ter discussie

Een overzicht van de discussie over regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden

T. Ekamper

Alterra-rapport 288

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2001

REFERAAT

Ekamper, T., 2001. *Bestuur ter discussie; een overzicht van de discussie over regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 288. 84 blz. 5 fig.; 1 tab.; 22 ref.

De ruimtelijke dynamiek in verstedelijkende gebieden houdt zich niet aan de administratieve grenzen. Nu alle discussies over regionale samenwerking niet hebben geleid tot een nieuwe bestuurslaag, is een 'regionaal gat' ontstaan. Het is de vraag hoe op dit regionale schaalniveau wordt omgegaan met ruimtelijke vraagstukken. Regionale ruimtelijke concepten zoals Land in de Stad kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Analyse van de geschiedenis van het verstedelijkingsbeleid en van de discussie over regionaal bestuur leiden tot de conclusie dat de bestuurlijke discussie gebaat is bij het leggen van een relatie met een inhoudelijke benadering van ruimtelijke vraagstukken.

Trefwoorden: regionale samenwerking, stad land relaties, ruimtelijke concepten, Land in de Stad

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door NLG 44,00 (€ 19,-) over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 288. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2001 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra is de fusie tussen het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN) en het Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC). De fusie is ingegaan op 1 januari 2000.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Probleem- en doelstelling	14
1.3 Opbouw onderzoek	14
1.4 Leeswijzer	15
2 Verstedelijkingsbeleid in Nederland	17
2.1 Inleiding	17
2.2 De geschiedenis van stad-land relaties	18
2.3 De Tuinsteden	21
2.4 De eerste drie Nota's: Het groeikernenbeleid	23
2.5 De vierde nota en de vierde nota extra: Compacte stad beleid	27
2.6 De stap naar de 5e nota	28
3 Land in de Stad	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Land in de stad	31
3.3 Land in de stad in de Nederlandse ruimtelijke ordening	33
4 Historisch overzicht van de bestuurlijke discussie	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Commissie Westen des Lands	38
4.3 Bestuur van de Groeikernen	40
4.4 Wet gemeenschappelijke regelingen	42
4.5 De commissie Montijn	44
5 De Kaderwet Bestuur in verandering	47
5.1 Inleiding	47
5.2 Ontwikkeling en inhoud Kaderwet	48
5.3 Kadervetgebieden in relatie tot provincie en Rijk	50
5.4 Het regionaal structuurplan	53
5.5 De periode na 2003	56
6 Conclusies	59
6.1 De discussie voortgezet	59
6.2 Lessen uit het verleden	60
6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	66
Lijst van afkortingen	67
Literatuurlijst	69

Bijlagen

1 Taken en bevoegdheden van het regionaal openbaar lichaam met betrekking tot het grondbeleid	71
2 Interview-verslagen	73

Woord vooraf

Dit onderzoek is gedaan in het kader van mijn 'klein' afstudeervak voor de vakgroep ruimtelijke planvorming. Ik heb me de afgelopen 6 maanden bezig gehouden met het bestuderen van de bestuurlijke geschiedenis in grootstedelijke gebieden. Hoewel het niet de bedoeling was zover af te wijken van mijn oorspronkelijke studie landschapsarchitectuur, ben ik blij dat ik even afstand heb kunnen nemen van de tekentafel en het schetsblok. Bovendien is het voor iedere landschapsarchitect interessant te weten wat er zoal verder gebeurt in de ruimtelijke ordening. Het was een leerzame ervaring om in een geheel nieuw onderwerp te duiken en in korte tijd zoveel mogelijk informatie te vergaren. Af en toe bracht mijn geringe voorkennis ook wat problemen met zich mee, maar over het algemeen heb ik met veel plezier aan dit afstudeervak gewerkt. Ik hoop dat dit rapport een wegwijzer kan zijn voor iedereen die wat meer wil weten over de bestuurlijke problemen in grootstedelijke gebieden.

Mijn dank gaat in eerste instantie uit naar Marleen van den Top en Arnold van der Valk voor hun enthousiasmerende begeleiding. Dankzij hun verschillende achtergronden vormden ze voor mij een uitstekend begeleidersduo. Ook wil ik Arnoud Garrelts bedanken voor zijn corrigeerwerkzaamheden en kritische vragen. Daarnaast wil ik alle geïnterviewden bedanken voor hun interessante informatie en het vrijmaken van hun tijd. Tot slot nog een dankwoord voor de stadland-teamleden van Alterra voor het verschaffen van een fijne werkplek met een gezellige sfeer. Ik heb in dit team een half jaar mee kunnen draaien in het Land in de Stad-project. De vergaderingen in parkstad Limburg en Twentestad waren erg leerzaam, brachten me in contact met allerlei interessante mensen en maakten het bovendien mogelijk dat ik het proces van dichtbij kon meemaken. Nogmaals wil ik Marleen bedanken voor haar inzet en enthousiasme, waardoor dit alles mogelijk werd.

Wageningen, april 2001

Samenvatting

Aanleiding

Al sinds de urbanisatiegolf aan het einde van de 19e eeuw wordt de maatschappelijke dynamiek in grootstedelijke gebieden gekenmerkt door schaalvergroting. De grenzen van de stad breidden zich voortdurend verder uit, hierdoor kwam het landelijk gebied steeds meer in de stedelijke invloedssfeer te liggen. Het gevoerde beleid van de ruimtelijke ordening is er steeds op gericht (geweest) het eigen karakter van zowel stad als land te behouden. De verschillende nota's over de Ruimtelijke Ordening hebben ieder op een andere manier getracht het landelijk gebied zoveel mogelijk vrij te houden van verdere verstedelijking.

In januari van dit jaar is de vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening uitgekomen. Hierin concludeert men dat, ondanks het gevoerde beleid, de verstedelijking in Nederland verspreid is over een groot aantal steden en dorpen, waardoor het beeld van 'Nederland als één grote stad' is ontstaan. De steden van nu zijn steden met 'urban fringe'; oftewel steden waarbij begin of einde slechts door een naambordje nog herkenbaar kan worden gemaakt.

De essentie

De ruimtelijke dynamiek houdt zich niet aan de bestaande administratieve grenzen. Het bestuurlijk apparaat is wel aan grenzen gebonden. De kern van het bestuurlijk probleem in grootstedelijke gebieden is dan ook dat de ruimtelijke dynamiek hier niet samenvalt met zowel de gemeentegrenzen als de provinciale grenzen. Men spreekt wel van het 'regionale gat'; de bestuurslaag tussen gemeente en provincie 'ontbreekt'. Er bestaat dus geen formeel orgaan dat is toegespitst op de regionale schaal. Ook de uitvoering van regionale ruimtelijke concepten komt hierdoor in het geding. Het concept Land in de Stad is een concept dat, net als de vijfde nota, probeert op regionale schaal de kwaliteit van rood in groen in samenhang met elkaar te ontwikkelen. Om een dergelijk concept van de grond te krijgen dient bestuurlijk een schaa sprong te worden gemaakt.

Men beseft dat een bestuurlijke reorganisatie een belangrijke bijdrage zal leveren aan het oplossen van de grootstedelijke problematiek. Er is echter nog geen overeenstemming bereikt over de vorm van deze bestuurlijke reorganisatie.

Kaderwet

In 1994 is de kaderwet *Bestuur in verandering* in werking getreden. Met deze wet wordt een poging gedaan het 'regionale gat' te dichten. Op basis van deze wet wordt in 7 (groot)stedelijke regio's in Nederland samenwerking tussen gemeenten aangescherpt. De regionale organen zijn verantwoordelijk voor het bestuur en de uitvoering van projecten op regionale schaal. Hoewel deze vorm van samenwerking momenteel nog ge-evalueerd wordt, wordt er in de vijfde Nota veel waarde gehecht aan de kaderwetgebieden.

De discussie

Wanneer we de discussie in het verleden doortrekken naar het heden mag verwacht worden dat er met de instelling van de kaderwet nog geen einde is gekomen aan de discussie over het regionale gat. Voor- en tegenstanders van een vierde bestuurslaag staan wederom tegenover elkaar. Sommigen zien de regionale organen als een bedreiging voor het drielagenstelsel en voor de taken van provincie en gemeenten. Zij vinden dat in een klein land als Nederland de verantwoordelijkheid voor het regionale bestuur bij de bestaande drie bestuursorganen terecht zou moeten komen. Anderen vinden samenwerking op basis van de Kaderwet nog onvoldoende krachtig. Zij pleiten voor de instelling van een vierde bestuurslaag tussen gemeenten en provincie.

Eigen mening

Aan de hand van tot nu toe gevoerde discussie over het 'regionale gat' en dankzij verschillende interviews heb ik mijn mening kunnen vormen over de toekomst van de bestuurlijke reorganisatie. Ik sluit mij aan bij de tegenstanders van een vierde bestuurslaag en wel om de volgende redenen.

Er is onder andere gebleken dat voorstellen ten aanzien van veranderingen in het Nederlandse bestuur niet te radicaal doorgevoerd moeten worden. Blijkbaar wordt er nog steeds veel waarde gehecht aan de bestaande bestuursvormen.

Bestaande structuren dienen dan ook zoveel mogelijk intact gehouden te worden, de instelling van een vierde bestuurslaag zal op teveel weerstand stuiten. Het is ongewenst om dit koste wat kost toch door te gaan voeren. In plaats daarvan biedt het een oplossing om naast de bestaande structuren de mogelijkheden tot samenwerking te versoepelen. Hierbij zou samenwerking vooral op inhoud gebaseerd moeten zijn. Om te voorkomen dat een samenwerkingsverband strandt op een discussie over verantwoordelijkheden en bevoegdheden dient samenwerking het gevolg te zijn van ruimtelijke vraagstukken die met de bestaande drie bestuurslagen onvoldoende opgelost kunnen worden. Samenwerking vindt dan plaats op projectbasis. Voor Land in de Stad zou dit betekenen dat gemeenten de meerwaarde van een dergelijk concept inzien voor hun regio en bereid zijn om gezamenlijk een dergelijk project op te pakken en uit te voeren. Deze samenwerkende gemeenten zouden door een onafhankelijke instantie (facilitator) gestimuleerd en begeleid kunnen worden. Ook de provincie dient zitting te hebben in dit samenwerkingsverband om de provinciale plannen af te kunnen stemmen op de projecten.

Conclusie

Hoewel de discussie over regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden al jaren wordt gevoerd, is er dus nog steeds geen algemeen antwoord gegeven op de vraag wie er formeel verantwoordelijk is voor het bestuur op regionale schaal. Aanbevelingen ten aanzien van de reorganisatie van het binnenlands bestuur zijn voor sommigen te radicaal en voor anderen juist niet radicaal genoeg. Het is dan ook waarschijnlijk dat deze discussie nog jarenlang zal worden gevoerd.

Van belang is dat de aandacht niet louter uitgaat naar een herziening van de bestaande structuren. In eerste instantie dient de aandacht gericht te zijn op de

inhoudelijke discussie. Ruimtelijke veranderingen dienen een leidraad te zijn voor de bestuurlijke discussie. Er moet voorkomen worden dat de bestuurlijke discussie wordt losgekoppeld van de ruimtelijke problematiek en daardoor vervalt in losse flodders.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Aan het einde van de 19e eeuw, sinds het begin van de eerste sterke stedelijke groei in Nederland, werd duidelijk dat de ruimtelijke dynamiek in de stedelijke gebieden zich niet beperkte tot de grenzen van de stad. De stedelijke dynamiek oefende ook buiten de grenzen van de stad invloed uit op de inrichting van het gebied. Onder andere door de suburbanisatie van een bepaalde groep stedelingen, de aanleg van infrastructuur en de steeds verder uitdijende stad, veranderde het beeld van het gebied rondom de stad.

Naarmate de maatschappelijke processen zich over een groter gebied gingen uitstrekken, nam het belang toe om ruimtelijke concepten te ontwikkelen die op bovenstedelijk niveau inspeelden op de ruimtelijke dynamiek. De stad kon niet losgekoppeld worden van zijn omgeving. Vooral in de stadsrandzones werd duidelijk zichtbaar dat er vanuit de stad steeds nieuwe claims op de ruimte werden gelegd. Het landelijk gebied kwam in grootstedelijke regio's steeds meer onder druk te staan. In de Randstad dreigde hierdoor het gevaar dat het zou 'dichtslibben' met bebouwing en er zodoende nauwelijks ruimte over zou blijven voor groene gebieden. Deze gewaarwording leidde tot de ontwikkeling van een groot aantal regionale stadland-concepten zoals tuinstad, compacte stad, groeikern etc. Deze concepten speelden zich op een hoger schaalniveau dan de stad af, zodat het ruimtelijk beleid beter in kon spelen op de ontwikkelingen in en om het stedelijk gebied.

Ook het echtpaar Tummers heeft zich beziggehouden met de problematiek rond het 'dichtslibben' van de Randstad. Met het concept *Land in de Stad* geven zij een benadering van stad en land op regionale schaal. Dit concept richt zich niet alleen op de ontwikkeling van rood, maar in eerste instantie op de ontwikkeling en inrichting van het groen. Het land is dan een inspiratiebron voor de rode ontwikkeling. Land in de Stad benadrukt het belang van een integrale visie in grootstedelijke gebieden. Een probleem van Land in de Stad en andere regionale concepten is echter het schaalniveau. Om Land in de Stad van concept niveau naar realiseerbaar projectniveau te tillen, stuit men namelijk op het ontbreken van een passend regionaal bestuurlijk kader.

Maatschappelijke processen en daarmee ruimtelijke concepten zijn niet gebonden aan gemeente- en/of provinciegrenzen, echter het bestuurlijk apparaat van Nederland is dat wel. Concepten worden ontwikkeld voor het bovenlokale/regionale schaalniveau, maar het Nederlandse bestuur kent slechts lokaal, provinciaal en nationaal bestuur. Er bestaat een discrepantie tussen maatschappelijke processen en ruimtelijke oplossingsrichtingen enerzijds en bestuurlijke grenzen anderzijds. Het bestuur kan niet optimaal inspelen op ontwikkelde ruimtelijke visies en concepten. De discussie over dit 'regionale gat' is al jaren aan de gang, en stuit steeds op de angst van vooral gemeenten en provincies

voor de stichting van een vierde bestuurslaag. Dit zou namelijk betekenen dat een deel van hun taken en invloed elders terecht zal komen.

Ook in de vijfde Nota ruimtelijke ordening wordt gepleit voor een ‘intensivering van de bestuurlijke afstemming en samenwerking, ook over de grenzen van het eigen territoir’. Hier wordt aan toegevoegd dat nieuwe bestuurlijke structuren in dit opzicht niet gewenst zijn. Hoe bestuurlijke samenwerking dan wel vorm dient te krijgen, wordt in de vijfde Nota echter niet duidelijk. Om in te kunnen spelen op de ruimtelijke dynamiek in grootstedelijke gebieden en voor het realiseren van een concept als Land in de Stad is het echter van belang dat bestuurlijk een schaa sprong wordt gemaakt.

1.2 Probleem- en doelstelling

In dit onderzoek wordt aan de hand van deze discussie over het regionale gat getracht a) inzicht te krijgen in de regionale stad-land ontwikkelingen, zowel ruimtelijk als ten aanzien van beleid en bestuur en b) lessen te trekken uit deze ontwikkelingen om zodoende oplossingsrichtingen te kunnen bieden voor het vraagstuk over regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden.

Binnen dit onderzoek wordt de volgende vraag als doelstelling gezien:

Welke lessen kunnen we leren uit het verleden wat betreft de discussie over regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden?

1.3 Opbouw onderzoek

Om de vroegere, huidige en toekomstige discussies in het juiste perspectief te plaatsen, wordt allereerst een beeld geschetst van de geschiedenis van de Nederlandse verstedelijking van de afgelopen 100 jaar. Er wordt een overzicht gegeven van de nota’s over de ruimtelijke ordening, hierbij wordt vooral ingegaan op de betekenis van deze nota’s ten aanzien van de regionale ontwikkelingen in grootstedelijke gebieden.

Daarnaast is het van belang een beeld te schetsen van de ruimtelijke ontwikkelingen in grootstedelijke gebieden. Hierbij gaat het om de dynamiek tussen stad en land en hoe deze in de loop van de jaren een steeds grootschaliger karakter heeft gekregen, de opkomst en ontwikkeling van het regionale schaalniveau is hierbij van essentieel belang. De noodzaak om op regionaal schaalniveau in te spelen op de stad-land dynamiek zal duidelijk worden bij het bespreken van het stadland-concept Land in de Stad. Naast een uitleg van het concept wordt gekeken of een dergelijk concept aansluit op het huidige Nederlandse verstedelijkingsbeleid.

Op de vraag wie er verantwoordelijk is voor de uitvoering van een regionaal concept zoals Land in de Stad, blijkt het antwoord niet eenduidig. Er bestaat namelijk geen bestuurslaag die verantwoordelijk is voor de uitvoering van projecten op regionale

schaal. Voornamelijk ligt dit schaalniveau in handen van samenwerkende gemeenten en/of de provincie.

Er blijkt echter al lange tijd vraag te zijn naar een betere afstemming tussen ruimtelijke concepten en het Nederlandse bestuur. Waarom er nog steeds geen oplossing is gevonden voor het regionale gat zal duidelijk worden aan de hand van een historisch overzicht van de discussie over de bestuurlijke reorganisatie.

De onlangs uitgekomen vijfde Nota hecht veel waarde aan de kaderwetgebieden die in grootstedelijke gebieden verantwoordelijk zijn voor de regionale ontwikkelingen. Hoe deze kaderwetgebieden functioneren en wat hun mogelijkheden zijn bij het realiseren van regionale concepten als Land in de Stad komt vervolgens aan bod.

Tot slot zal uit de historische beschouwingen en uit de huidige ontwikkelingen in de vijfde nota en de kaderwetgebieden een aantal lessen voor de toekomst worden geschetst. Aan de hand van literatuur en dankzij een aantal interviews worden richtlijnen uitgezet die aangeven hoe de discussie over het regionale gat zich positief kan ontwikkelen.

1.4 Leeswijzer

Om het belang van regionaal denken in grootstedelijke gebieden tegen een historische achtergrond te plaatsen, wordt in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van de geschiedenis van het verstedelijkingsbeleid in Nederland. Vervolgens wordt een historiografie gegeven van de verhouding en relatie tussen stad en land in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt tevens het concept Land in de Stad uitgelegd en het belang van de regionale schaal in stad-land projecten aangekaart. Hoofdstuk 4 buigt zich over de geschiedenis van de discussie over regionaal bestuur. Aan de hand van deze historische achtergrond van ruimtelijke ontwikkelingen, beleid en bestuur, zal de discrepantie tussen ruimtelijke ontwikkelingen en bestuur duidelijk worden. De vijfde Nota hecht veel waarde aan voortzetting van de kaderwetgebieden om ruimtelijke vraagstukken op regionale schaal op te kunnen vangen. In hoofdstuk 5 wordt de inhoud en de betekenis van de kaderwet 'Bestuur in verandering' nader beschouwd. Hier zal ingegaan worden op deze huidige vorm van bestuur op regionale schaal in grootstedelijke gebieden. Tenslotte worden er in hoofdstuk 6 conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het regionale gat gedaan.

2 Verstedelijkingsbeleid in Nederland

2.1 Inleiding

Met een oppervlak van 41500 km² en een inwonertal dat onlangs de 16 miljoen heeft bereikt, is Nederland één van de dichtstbevolkte landen ter wereld. Naast woon- en werkgebieden, is er tevens ruimte nodig voor infrastructuur, natuur, recreatie ed. De druk op de ruimte is dan ook groot.

Vooraf in stedelijke gebieden hebben de verschillende ruimteclaims gevolgen voor de ruimtelijke inrichting. In paragraaf 2.2 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van steden. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar de veranderende relatie tussen stad en land.

In stedelijke gebieden is de druk op de ruimte al sinds het begin van de urbanisatie een probleem. Halverwege de 19e eeuw, toen de industrialisatie vanuit Engeland overgeslagen was naar Nederland, leidde de mechanisatie van de landbouw tot een bevolkingsoverschot op het platteland, terwijl in de steden juist fabrieksarbeiders werden gevraagd. Het werd voor veel plattelandbewoners dus noodzakelijk werk te zoeken in de steden. Deze trek van de bevolking naar de steden, noemt men urbanisatie. De urbanisatie had grote gevolgen voor de inrichting van de stad. (Hidding, 1997,18). Nieuwe wijken werden in hoge dichtheden en met weinig voorzieningen gebouwd. De stad groeide uit zijn voegen, de gemeentegrenzen waren te krap bemeten om de druk op te vangen. Als oplossing voor de problematiek in en om de grote steden werd het concept tuinstad ontwikkeld. Paragraaf 2.3 gaat in op de inhoud van dit concept en de betekenis ervan voor de Nederlandse ruimtelijke ordening.

De drukte in de stad deed de welgestelden besluiten zich buiten de stad te vestigen. Door de stijgende welvaart werd dit vanaf de jaren 50 ook voor veel middenklasse gezinnen mogelijk. Veel stadsbewoners trokken toen uit de stad naar omringende gemeenten om daar een huis met tuin te betrekken, in de nabijheid van de grote stad. De trek uit de stad, suburbanisatie, nam in de jaren 70 explosieve vormen aan. (Faludi en Van der Valk, 1990, 79).

Door deze sterke stedelijke groei en de daarop volgende suburbanisatie raakte het landelijk gebied steeds meer betrokken bij de verstedelijking. De contrastrijke grenzen tussen stad en land gingen langzaam over in diffuus verstedelijkte zones. Men wilde de verstedelijking in het landelijk gebied echter zoveel mogelijk voorkomen; stad en land dienden van elkaar gescheiden te blijven. Het beleid van de ruimtelijke ordening richtte zich in deze periode primair op de ontwikkeling van groeikernen. In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op dit zogenaamde groeikernenbeleid.

Verschillende nota's geven de verschillende beleidsstrategieën weer die in het verleden zijn gehanteerd. De kern van het te voeren en gevoerde beleid is het voorkomen van een verdere verstedelijking van het landelijk gebied en hiermee het ontstaan van een grootstedelijk veld. In de jaren tachtig was het ruimtelijke beleid gericht op het stimuleren van compact verstedelijken. Hoe het compacte stad-beleid heeft uitgepakt, wordt in paragraaf 2.5 duidelijk.

Onlangs werd door het ministerie van VROM de vijfde nota ruimtelijke ordening uitgebracht. In deze nota wordt het ruimteprobleem in Nederland aan de kaak gesteld. Er wordt gesteld dat naast allerlei claims op de ruimte vanuit maatschappelijke sectoren, er ook sterke behoefte is aan een hoogwaardige kwalitatieve inrichting van de ruimte. Vooral daar waar de vier grote steden van Nederland zijn te vinden, worden er vanuit verschillende takken van bedrijvigheid claims op de ruimte gelegd. Deze claims kunnen leiden tot conflictsituaties. Om conflicten op te lossen en tevens de ruimtelijke kwaliteit te versterken, is een krachtig beleid noodzakelijk. Hoe men in de komende jaren dit beleid wil gaan vormgeven, komt aan bod in paragraaf 2.7 (waar ingegaan zal worden op de vijfde Nota).

2.2 De geschiedenis van stad-land relaties

Enkele duizenden jaren geleden, ten tijde van de overgang van de prehistorie naar de klassieke beschaving, werden de eerste steden gesticht. In het land tussen de Eufraat en de Tigris werden op de natuurlijke hoogten van de riviervalleien voor het eerst huizen in hoge dichtheden gebouwd. Door alleen de hoger gelegen delen in het landschap te bebouwen, werden steden al van grote afstand zichtbaar, waardoor het onderscheid tussen de stad en haar omgeving sterk werd gemaakt. Vooral de bouw van stadsmuren versterkte het contrast tussen stad en land. Deze stadsmuren met hun poorten benadrukten het onderscheid tussen binnen en buiten; een thema dat in de klassieke oudheid op veel plaatsen werd uitgebeeld en vormgegeven. Dit onderscheid tussen binnen en buiten geeft het ruimtelijk beeld dat de antieken van de wereld hadden weer.

In deze periode leverde het omringende land de economische basis voor de stad. De vruchtbaarheid van het land, en de mogelijkheden tot het bedrijven van landbouw, bepaalden mede de locatie van de stad. Wanneer de stad eenmaal was gesticht, hadden de instellingen van de stad (paleis, tempel) een grote invloed op de wereld van de landbouw. Op deze manier bestond er een sterke relatie tussen stad en land, deze band leidde er ook toe dat het land buiten de stad niet voor stedelijke bebouwing in aanmerking zou komen; dit was immers de voedselvoorziening van de stadsbewoners.

In deze periode is een duidelijke functionele scheiding van stad en land aanwezig, de stad bergt de inwoners, het land scheidt de voorzieningen. Dit functioneel onderscheid leidt tevens tot een scheiding in ruimtelijke zin. De contrastwerking tussen stad en haar omgeving wordt hierdoor stabiel. Wanneer de steden van buitenaf worden gezien, worden ze gekenmerkt door hun duidelijk silhouet dat met name bepaald wordt door de muren en de poorten.

Over de hele wereld ontstaan steden op droge delen in het landschap in de nabijheid van vruchtbare gronden. De stadsmuren rond deze steden boeten echter steeds meer aan belang in. Naarmate we verder in de klassieke beschaving komen, wordt de kennis over het wereldbeeld steeds uitgebreider. Dit heeft mede geleid tot de stichting van grote wereldrijken. De steden die binnen het territorium van zo'n wereldrijk liggen zijn beschermd tegen aanvallen van anderen. Stadsmuren zijn dan van minder belang; de muren die nu gebouwd worden, zijn muren tussen wereldrijken.

Binnen het territorium van het Rijk is ook het grond buiten de stad onderdeel van een veilig binnen geworden. Dit betekent dat delen van dit buiten voor bebouwing in aanmerking kunnen komen. Op kleine schaal worden de eerste kenmerken van suburbanisatie kenbaar; door een meer ontspannen stad-land relatie worden hier en daar lustoorden gebouwd buiten de stad.

Door het instorten van het Romeinse rijk neemt het vertrouwen van de mensheid in zijn eigen kunnen af. Na een lange periode van betrekkelijke rust, ontstaan in West-Europa in \pm 400 na Christus de Middeleeuwse steden. Een belangrijk kenmerk van deze steden is de invloed van de burgers. De landbouw is niet langer de enige economische drager van de stad. Binnen de stad is een nieuwe economie ontstaan, die zich langzaam losmaakt van de landbouw. Handel en ambacht worden in de Middeleeuwen een belangrijke bron van inkomsten. Opvallend is dat de regels die gelden in de gildesteden niet van bovenaf worden opgelegd, maar door de burgers zelf, in onderlinge afspraak worden ontwikkeld en nageleefd. De middeleeuwse stad weerspiegelt de burgermaatschappij.

Om een goede organisatie en ordening binnen een stad te handhaven, moet duidelijk zijn tot waar de organisatie strekt, de grenzen van de stad moeten duidelijk zijn. Ondanks een vernieuwde maatschappij binnen de stad, en een meer ontspannen stad-land relatie, kiezen de Middeleeuwse stadsbewoners dan ook voor herwaardering van de stadsmuur uit de klassieke oudheid. Deze stadsmuren zorgen, in combinatie met vestingwerken, voor handhaving van het rijke contrast tussen stad en land.

In Nederland blijft de scheiding tussen stad en platteland nog tot ver in de 19e eeuw bestaan. Hoewel de stad dan allang niet meer beschermd hoeft te worden voor ongewenste aanvallen van buiten, verloopt de integratie tussen stad en land nog moeizaam. "Stad en land waren in deze periode niet alleen ruimtelijk gescheiden, met alleen de stadspoorten als intermediair, maar onderscheidden zich ook in functioneel opzicht duidelijk van elkaar." (Hidding, 1997, 15). Het land is het gebied voor de landbouw, in de stad richt men zich op handel en nijverheid. Het onderscheid tussen stad en land is in deze periode zowel ruimtelijk, functioneel als cultureel te sterk om de ontwikkeling van stad en land geïntegreerd plaats te kunnen laten vinden.

Wanneer aan het einde van de 19e eeuw besloten wordt om stadsmuren en vestingswerken rondom steden te sletten om plaats te maken voor parken en boulevards wordt het onderscheid tussen stad en land minder markant. In het

landelijk gebied zijn op kleine schaal aanzetten waarneembaar van functieverbreiding op het platteland, met name wat betreft natuurbeheer, wonen en recreëren. Wanneer Thorbecke besluit een nieuwe bestuurslaag in te stellen in de vorm van de gemeenten, wordt ook het wettelijke verschil tussen stad en platteland opgeheven. Deze nieuwe staatkundige ordening zorgt ervoor dat niet alleen stedelingen in aanmerking komen voor burgerrechten, maar alle staatsburgers van Nederland. De vrije relatie tussen stad en land, die door de opheving van de vestingswerken en de stadsmuren werd ingezet, komt nu helemaal tot uiting. (Tummers en Tummers-Zuurmond, 1997).

Aan het einde van de 19e eeuw, wanneer de industrialisatie in ons land goed op gang begint te komen, verandert het historische beeld van stad en land volledig. Door mechanisatie in de landbouw trekken steeds meer - door werkloosheid bedreigde - boeren naar het westen van het land om in de fabrieken te gaan werken. Deze fabrieken werden over het algemeen in steden gesticht. “De hier aanwezige concentratie van kennis, arbeid, kapitaal, technische infrastructuur en de aanwezigheid van een afzetmarkt vormden een gunstig productiemilieu.” (Hidding, 1997, 17). Bovendien lagen grote steden vaak op strategische plaatsen, goed bereikbaar via schip en trein.

Er was voldoende werk voor de eerste landarbeiders in de grote steden. Al snel leidde dit tot een nieuwe stroom landarbeiders en zo ontstond er een ware urbanisatiegolf. De komst van al deze nieuwe stadsbewoners leidde tot grote problemen in de steden. In een razend tempo moesten hier nieuwe wijken worden aangelegd. Binnen de grenzen van de stad werden in hoge dichtheden (krotten)wijken gebouwd om fabrieksarbeiders onder te brengen. De druk op de ruimte binnen de stadsgrenzen werd steeds groter, waardoor de grondprijzen stegen. De uitbreiding van de steden in deze periode kenmerkt zich door wildgroei en speculatie. (Faludi en Van der Valk, 1990, 18). De stad groeide uit zijn voegen. Wie het zich kon veroorloven verliet de stad voor een rustigere plek in een groene omgeving. Echter in deze periode waren veel mensen aan de stad gebonden. De mobiliteit had zich nog niet zo ver ontwikkeld. Voor velen was het daarom onmogelijk de stad te verlaten.

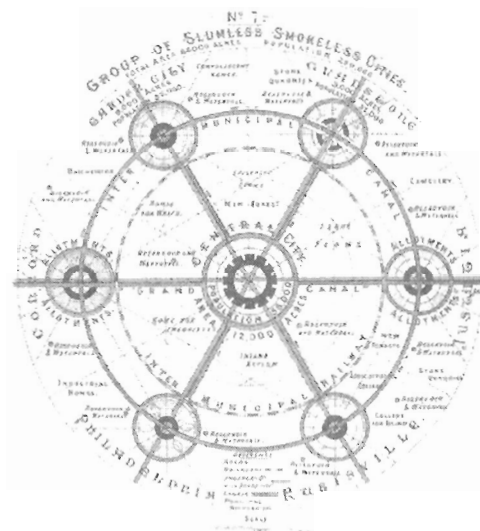
De omstandigheden in de krottenwijken waren slecht. Het ontbrak er aan allerlei voorzieningen, waardoor de hygiëne te wensen overliet. Het gemeentebestuur was niet wettelijk verplicht om de situatie in de achterstandswijken te verbeteren.

In deze periode wordt duidelijk dat de overheid een rol heeft in het verbeteren van de situatie in en om de grote steden. De basis van het Nederlandse verstedelijkingsbeleid wordt in deze beginjaren van de 20e eeuw gelegd. De wetgeving was in deze beginperiode voornamelijk gericht op de situatie binnen de grenzen van de stad. Toch bleek reeds in het begin van de 20e eeuw dat de bestaande gemeentegrenzen van de grote steden te krap bemeten waren, de ruimtelijke ontwikkelingen overschreden toen al de bestaande gemeentegrenzen. Deze grenzen zouden in de jaren hierna telkens punt van discussie zijn.

2.3 De Tuinsteden

De problemen die de krappe stadsgrenzen met zich meebrachten, zetten stedenbouwkundigen aan het denken over ruimtelijke oplossingsrichtingen die de druk van de stad zouden kunnen afhalen. In 1902 ontwikkelde de Amerikaan Ebenezer Howard een concept dat als oplossing kon dienen voor de problematiek in en om de grote steden. Hij plaatste de stad in een grotere ruimtelijke context, waardoor het mogelijk werd de overtollige stadsbevolking buiten de stadsgrenzen op te vangen. Ebenezer Howard ontwikkelde een concept waarbij de stadsbewoners zowel konden profiteren van de voordelen van de stad als van de voordelen van het landelijk gebied. Hij ontwikkelde hiervoor het concept van de tuinstad, dat hij in zijn boek *Garden cities of tomorrow* beschreef. In tegenstelling tot vele anderen zag hij de stad niet als iets negatiefs. Howard wilde de positieve krachten van de stad juist bundelen met het positieve van het platteland. Hij zag gevaar in ongebreidelde groei van de grote steden en wilde de groei van steden in goede banen leiden om het idee stad weer tot zijn recht te laten komen.

Het tuinstad-concept hield in dat de steden niet verder concentrisch werden uitgebreid. Howard pleitte voor een aantal kernen rondom de centrale stad waar de overtollige stedelijke bevolking opgevangen zou kunnen worden. Deze kernen kregen een inwonersaantal van maximaal 32.000 inwoners, de centrale stad zou tot maximaal 52.000 inwoners mogen groeien. De kernen zouden een stedelijk karakter moeten krijgen en een goede aansluiting op de centrale stad, zodat alle voordelen van de grote stad binnen handbereik zouden liggen. Deze kernen, die hij garden cities noemde, kregen een groen karakter, met gezamenlijke tuinen, robuuste wegbeplanting etc. Hiermee zou het leven in de stad weer veraangenaamd worden.



Zwart-wit

*Figuur 1 Diagram van geclusterde tuinsteden.
Bron: Howard 1898*

In Nederland werd het concept van de tuinstad niet meteen toepasbaar geacht; een vertaling in het ruimtelijk beleid bleef in eerste instantie achterwege. De suburbanisatie was in het begin van de 20e eeuw nog te beperkt om tuinsteden te stichten met een inwonersaantal van 32.000. Vandaar dat men het huidige beleid, dat gericht was op de verbetering van de woonsituatie in de stad, voortzette.

Rond 1920 begon de suburbanisatie in Nederland echter goed op gang te komen. Door betere verbindingen tussen aantrekkelijke woongebieden en de stad werd het mogelijk om buiten de stad te wonen en in de stad te werken. Dit was echter vooral weggelegd voor de vermogende bevolking. Hierdoor ging een groot deel van het belastinggeld niet meer naar de steden, maar naar de randgemeenten. Het werd duidelijk dat rondom de grote steden op bovenlokaal niveau afstemming plaats moest vinden.

Vanaf die tijd heeft de tuinstadbeweging een stempel kunnen drukken op de Nederlandse stedenbouw. In 1924 werd op het internationaal stedenbouwcongres duidelijk dat een overgang had plaatsgevonden in de Nederlandse ruimtelijke planning van denken in termen van stadsuitbreiding naar een bovenlokale aanpak. Unwin sprak op dit congres over de behoefte aan gewestplannen in verband met de ontwikkeling van tuinsteden en uitbreiding van bestaande steden. Om chaotische en onbegrensde groei van de grote steden tot metropolen tegen te gaan, zou de groei afgeleid moeten worden naar geplande nieuwe nederzettingen of naar bestaande dorpen en steden. Deze uitbreiding in regionaal verband moest in goede banen worden geleid m.b.v. een soort gewestplan. In het gewestplan zou een visie geschetst worden, waarin de ontwikkelingen van de steden en de groei van buitengemeenten op elkaar afgestemd kunnen worden.

De tuinstadbeweging pleit dus voor het tegengaan van verdere concentrische uitbreiding van de grote steden. In plaats daarvan zouden geheel nieuwe steden gesticht moeten worden en bestaande kernen uitgebreid worden om de stadsbevolking op te vangen. Deze kernen krijgen een groen karakter; stad en land worden geïntegreerd. De keuze van geschikte plaatsen dient zorgvuldig te worden afgewogen in het kader van het gewestelijk uitbreidingsplan. Het gewestelijk plan kan tevens zorgen voor het behoud van parken, bossen en natuurruimten in verstedelijkte gebieden.

Ongeveer tegelijk met het stedenbouwkundig congres werd in Nederland de tuinstadcommissie opgericht. Deze commissie had bij de oprichting als taak een voorontwerp te maken voor een gewestelijk uitbreidingsplan voor Groot-Amsterdam. De tuinstadcommissie heeft zich gebogen over de problematiek van de grote steden en de mogelijkheden van tuinsteden in Nederland. Hun denkbeelden hebben tot ver na de tweede wereldoorlog invloed gehad op het Nederlandse planningsdenken. Inspiratiebron en leidraad was Howard's Garden cities of tomorrow.

Men wilde de arbeidersbevolking een beter alternatief bieden dan de donkere etagewoningen in de stad. Een huis in de natuur, voldoende lucht, licht en ruimte werd wenselijk geacht.

Hoewel Howard's ideeën centraal stonden bij deze commissie, werden niet zonder meer al zijn principes toegepast. Howard's ideaal was het stichten van zelfvoorzienende steden nabij de centrumstad. De tuinsteden moesten zowel de sfeer van het landelijke als van het stedelijke uitademen, daarom zouden tuinsteden ook over alle voorzieningen moeten beschikken en daarvoor niet afhankelijk moeten zijn van de centrumstad. Dit sprak de Nederlandse tuinstadcommissie weinig aan. De tuinsteden zouden door hun nauwe relatie met de centrumstad gemakkelijk beschikking hebben over allerlei voorzieningen. Het werd dan ook overbodig geacht om in de tuinsteden het voorzieningenpakket uit te breiden. De tuinsteden zouden in eerste instantie een woonfunctie krijgen. De hoge grondprijzen in het westen van Nederland, nabij de grote steden, maakten het tevens onmogelijk allerlei voorzieningen te integreren in de tuinsteden. In Nederland werden dan ook geen tuinsteden, maar tuindorpen en –wijken gesticht. (Faludi en Van der Valk, 1990).

Een voorbeeld van zo'n tuindorp is Vreewijk nabij Rotterdam en de tuindorpen in Amsterdam-Noord en Watergraafsemeer. Hoewel hier inderdaad een groen karakter is gerealiseerd, ontbreekt de invloed van de stad. Het stedelijke, waar Howard voor pleitte, is in de tuindorpen en –wijken van Nederland achterwege gebleven.

In de jaren 30 werd het tuinstad-concept overboord gezet. De aandacht ging in deze periode niet meer uit naar de tuinsteden, maar naar concentrische uitbreiding van nederzettingen. De opstellers van het Algemeen Uitbreidingsplan voor Amsterdam (AUP) uit 1934, hebben een grote invloed gehad op deze omslag in het planningsdenken. Ze kwamen tot de conclusie dat het met de bevolkingsgroei in Nederland niet zo'n vaart meer zou lopen en dat een stad als Amsterdam binnen een aantal jaren voltooid zou zijn. Deconcentratie in de vorm van tuinsteden werd dan ook overbodig geacht. In plaats daarvan pleitte men voor regelmatige stadsuitbreiding. Men zag veel heil in deze vorm van uitbreiding, mits het inwonersaantal van de steden niet boven de 1000.000 zou uitkomen. Daarboven zouden de voordelen van het stadsleven omslaan in nadelen en zou het tuinstadprincipe tot mogelijkheden kunnen leiden. In deze periode ging men er echter van uit dat het ontstaan van miljoenensteden niet aan de orde zou zijn, vandaar dat ook het concept tuinstad overboord werd gezet. Hoewel in deze periode het belang van bovenlokaal denken en regionale concepten wordt geïntroduceerd, wordt een dergelijke regionale benadering (nog) niet noodzakelijk geacht.

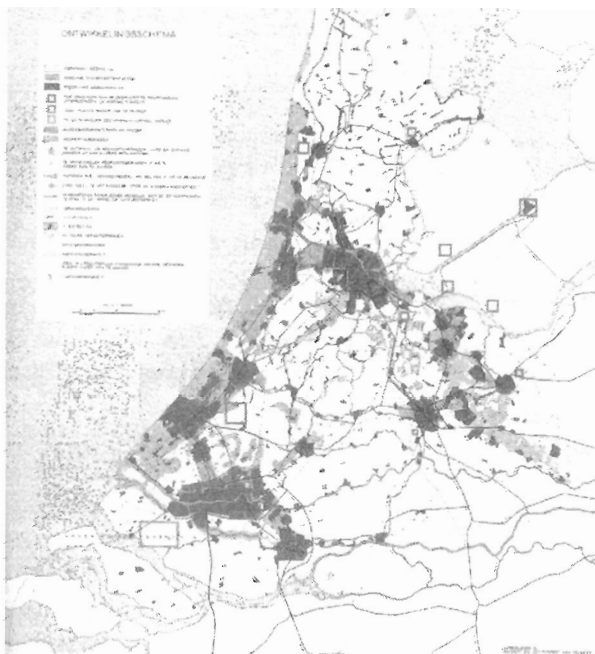
2.4 De eerste drie Nota's: Het groeikernenbeleid

In de jaren 30 achtte men het gevaar voor het ontstaan van miljoenensteden in Nederland niet groot. Decentralisatie van steden in de vorm van bijvoorbeeld tuinsteden werd in deze periode dan ook niet noodzakelijk geacht. Met de geschatte bevolkingsgroei zou concentrische uitbreiding van steden voldoende oplossing bieden tegen de ongebreidelde groei.

Echter in de jaren 50 bleek de bevolkingsprognose veel hoger uit te vallen dan aanvankelijk werd gedacht. Bovendien raakten de volle steden steeds minder in trek

bij de bevolking. Veel mensen vertrokken naar randgemeenten van de grote stad. Men raakte bevreesd voor de gevolgen van de bevolkingsgroei in de toen al dichtbevolkte delen van West-Nederland, het dichtslibben van dit gebied moest voorkomen worden.

Om de problematiek in de Randstad in kaart te brengen werd in 1950 de Werkcommissie Westen des lands ingesteld. Het rapport van deze commissie, De ontwikkeling van het westen des lands (1958), heeft de basis gelegd voor het groeikernenbeleid. De commissie heeft in dit rapport prognoses gesteld voor de te verwachten groei. Hieruit bleek dat bij concentrische uitbreiding van de steden, de toekomstige omvang van deze steden boven de miljoen uit zou komen. Om dit te voorkomen, pleitte de commissie voor het ontwikkelen van satellietsteden of nieuwe steden. In eerste instantie zou aangesloten kunnen worden op bestaande nederzettingen nabij de centrumstad om de overvloedige bevolking van de grote steden (de overloop) op te vangen. Deze kernen zouden tot een omvang van 50.000 à 100.000 kunnen doorgroeien. Eventueel zou een deel van de overloop in nieuw te stichten kernen kunnen worden opgevangen. Om te voorkomen dat de steden aaneen zouden groeien werden zogenaamde bufferzones aangewezen. Deze groene zones tussen steden spelen nog steeds een belangrijke rol in het ruimtelijk beleid (werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening, 2000). Met de aanbeveling voor satellietkernen grijpt de commissie terug op het tuinstad-concept uit de jaren 20, waarin het belang van een bovenlokale benadering in grootstedelijke gebieden voor het eerst werd aangekaart.



kleur

Figuur 2 Ontwikkelingsschema nota De ontwikkeling van het Westen des Lands, 1958.
Bron: VROM/RPD

Twee jaar na het verschijnen van het rapport van de commissie, reageert de overheid met het uitbrengen van de Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland

(1960). In deze nota worden de voorstellen uit het rapport van de werkcommissie verder uitgewerkt. Deze eerste nota op het gebied van de ruimtelijke ordening plaatst het ruimteprobleem in een nationaal perspectief.

De eerste Nota was eigenlijk al verouderd toen het werd uitgebracht. Vandaar dat al zes jaar later de tweede Nota verscheen. In deze nota werden de uitgangspunten ten aanzien van bevolkingsgroei, economische groei en groei van de suburbanisatie opgeschroefd. Inhoudelijk zette de tweede Nota de koers van de werkcommissie en de eerste Nota voort.

Het beleid was erop gericht de woonwensen van de burgers zoveel mogelijk te honoreren, zonder dat hierbij de Randstad zich tot een aaneengesloten stedelijk gebied zou ontwikkelen. De uitkomst hiervan was de 'gebundelde deconcentratie'. Een aantal kernen wordt hierbij aangewezen waar een suburbaan woonmilieu mag worden gerealiseerd om de overloop uit de stad op te vangen. Andere kernen mogen alleen uitbreiden voor hun eigen bevolking (1%-norm). Op deze manier werd getracht de suburbanisatie in goede banen te leiden.

Alle goede bedoelingen ten spijt heeft het groeikernenbeleid niet optimaal gewerkt. Het succes van dit beleid hing in grote mate af van de bereidwilligheid van de gemeentebesturen. Vooral voor de kleine gemeenten bleek dat er mogelijkheden waren zich te onttrekken aan de 1%-norm, waardoor toch een grotere groei dan gewenst mogelijk werd. De afstemming tussen de verschillende gemeenten liet te wensen over en van samenwerking was nauwelijks sprake, iedere gemeente was afzonderlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Bovendien hadden de kleinere gemeenten onvoldoende bestuurlijke vaardigheden en financiële middelen, waardoor de implementatie van het groeikernenbeleid nauwelijks van de grond kwam.

In 1972 werd in de nota Volkshuisvesting besloten dat het Rijk een grotere rol zou spelen bij de implementatie van het groeikernenbeleid. Er werden financiële instrumenten ontwikkeld, die speciaal voor de groeikernen zouden gelden. Daarnaast werd er extra geld uitgetrokken om een wervend woonmilieu in de groeikernen te bereiken. Deze overheidsbemoeienis heeft ertoe geleid dat het groeikernenbeleid echt van start heeft kunnen gaan. Faludi en Van der Valk zeggen hierover: "Het succes van de groeikernen, in de zin van de snelle groei van de groeikernen in de periode vanaf 1972 tot het midden van de jaren tachtig, heeft ons inziens alles te maken met de financiële en organisatorische infrastructuur welke in die jaren is geschapen" (Faludi en Van der Valk, 1990, 100). Deze infrastructuur kenmerkt zich door een enorme wilskracht en doorzettingsvermogen om de verdere verstedelijking van het landelijk gebied tegen te gaan.

Aan het einde van de jaren zeventig werd langzaam een kentering in het beleid zichtbaar. Hoewel de derde Nota (1976) in hoofdlijnen nog het beleid van de tweede Nota volgt, blijkt toch dat er twijfels worden gezet bij het groeikernenbeleid. Door de snelle uitbreiding van de groeikernen, daalde het inwonersaantal in de stad. De steden werden bedreigd met leegloop, vooral de lagere bevolkingsklassen en ouderen bleven

2.5 De vierde nota en de vierde nota extra: Compacte stad beleid

Met de vierde nota (1988) wordt wat betreft het verstedelijkingsbeleid een ander tijdperk ingegaan. Terwijl men in de eerste drie nota's de aandacht nog vooral richtte op spreiding van de bevolking om miljoenensteden te voorkomen, streeft men vanaf de jaren 80 juist naar concentratie van de bevolking in de grote steden. Deze omslag in het denken heeft verschillende oorzaken.

Allereerst is door de economische crisis in de jaren 80 de leegloop uit de steden stilgelegd. Dit heeft positieve gevolgen gehad voor het woonklimaat in de steden. Door allerlei stadsvernieuwingsprojecten werden de steden bovendien aantrekkelijker om in te wonen. De interesse voor de grote steden kwam weer terug, het negatieve imago kenterde langzaam.

Daarnaast had zich een druk woon-werk verkeer ontwikkeld tussen de stedelijke centra en de groeikernen. Dit leidde tot een enorme toename van de fileproblematiek en milieuvervuiling. Het landelijk gebied raakte overbevolkt. Het werd noodzakelijk om de afstand tussen woon- en werkgebieden te verkleinen en de centrumstad nieuw leven in te blazen. Om dit te bereiken, "streefde de vierde Nota een versterking van de Randstad na door middel van het 'compacte stad' concept" (Van Ewijk, 1999).

In de vierde Nota werd een aanzet gegeven voor dit nieuwe verstedelijkingsbeleid, echter de uitwerking ervan werd pas 5 jaar later geformuleerd in de vierde Nota ruimtelijke ordening Extra (Vinex). Deze extra Nota gaat uit van een bundeling van activiteiten in 26 stadsgewesten. Het beleid is erop gericht nieuwe woon-, werk-, en recreatiegebieden en voorzieningen zo dicht mogelijk bij de grote en middelgrote steden onder te brengen. De hernieuwde aandacht voor de ontwikkelingen binnen de grenzen van de stad betekent niet dat hiermee het bovenlokale denken verloren gaat. De compacte stad benadering is juist ontwikkeld om op regionale schaal een goede afbakening van land en stad te verkrijgen en het ontstaan van een grootstedelijke zone te voorkomen. Door ruimtelijke activiteiten te bundelen nabij de steden wordt getracht het stedelijk draagvlak te ondersteunen en de groei van de mobiliteit en de verdere verstedelijking van het landelijk gebied te beperken. In Vinex-uitvoeringsconvenanten tussen Rijk, provincies en gemeenten is vastgelegd dat er in totaal 634.800 nieuwe woningen bijgebouwd zullen worden.

In 1997 wordt een partiële herziening van de Vinex gepubliceerd. Deze herziening bevat geen fundamentele wijzigingen, maar is vooral een aanvulling op de Vinex. In deze actualisering van de vierde nota ruimtelijke ordening (VINAC) liggen de accenten vooral op de groene ruimte in en rondom steden. In eerste instantie wordt herstructurering en intensivering van de bestaande steden versterkt, hierbij worden de open ruimten ontzien. Nieuwe bebouwing zal vooral plaatsvinden in gebieden die al bebouwd waren en in verval zijn geraakt. De VINAC erkent dat niet alleen een restrictief beleid gevoerd moet worden om open ruimten van verstedelijking vrij te waren, maar dat ook een kwaliteitsverbetering van de open ruimte zelf hieraan bijdraagt. (Van Ewijk, 1999). Hiermee wordt de aanzet gegeven voor een nieuwe benadering van de groene ruimte in en om de steden. De vijfde Nota richt zich, in

navolging van de VINAC, dan ook niet alleen op de kwaliteit van het rood, maar ook op de kwaliteit van de groene ruimte.

Hoewel bij de start van de Vinex-planning de uitgangspunten breed werden gesteund, is inmiddels de stemming drastisch omgeslagen. Nu een groot deel van de woonwijken in en bij de steden zijn gerealiseerd, blijkt dat er veel is misgegaan.

“De aansluiting van het openbaar vervoer viel bitter tegen, waardoor het mobiliteitsbeleid een aansluiting werd. Door gebrek aan voorzieningen (groen, winkel- en uitgaanscentra) ontstaat er in de wijken geen eigen stedelijk leven. Bovendien is de variatie in woningtypen minimaal, zijn de woningen vaak te klein en kunnen die niet aangepast worden aan veranderende behoeften van de consument”. (Vinex-wijk kampt met meer dan imagoprobleem, De Volkskrant 5 november 1999).

Daarnaast is gebleken dat het restrictieve beleid van de vierde Nota de verdere verstedelijking in het landelijk gebied niet heeft tegen kunnen houden. Individuele belangen van mensen, bedrijven en lokale overheden blijken zwaar te wegen in de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening. *“De sterke gerichtheid op restrictie ging onvoldoende gepaard met aandacht voor en investeringen in kwaliteitsverbeteringen”* (interne notitie Alterra, *Stad en Land in Stedelijke netwerken*, M. van den Top).

Onlangs verscheen de vijfde Nota ruimtelijke ordening. In deze nota heeft men meer aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit. Het is echter nog de vraag of het beleid, zoals uitgestippeld in de vijfde Nota, voldoende mogelijkheden biedt om verdere verstedelijking van het landelijk gebied te voorkomen.

2.6 De stap naar de 5e nota

Er worden tegenwoordig hoge eisen gesteld aan de kwaliteit van de ruimte, daarnaast worden er vanuit allerlei maatschappelijke sectoren claims op de ruimte gelegd. In de vijfde Nota erkent men dat de beleidsuitvoering ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit tot nu toe onvoldoende effectief is gebleken. Een herbezinning van het ruimtelijk beleid is noodzakelijk, hierbij streeft men naar een selectiever en krachtiger beleid. (vijfde Nota).

Het beleid is tot nu toe gericht op het voorkomen van een aaneengegroeid stedelijk veld in het westen van Nederland. Hiervoor zijn verschillende concepten ontwikkeld, zoals gebundelde deconcentratie en de compacte stad. De vijfde Nota concludeert echter dat het doel van het gevolgde beleid maar nauwelijks is behaald. Aan de ene kant is slechts 15% van het Nederlands grondgebied bebouwd gebied, aan de andere kant is de ervaring dat het bebouwde areaal veel groter is dan dat. Er wordt in de vijfde Nota gesproken van een verstedelijkingsparadox: “de uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag en de spreiding van de verstedelijking over een groot aantal dorpen en steden versterken het beeld van Nederland als een grote stad. Lichter door de lage dichtheden waarin wordt gebouwd en de eenvormigheid van het stedelijke gebied komt het beeld van ontstedelijking naar boven.” (vijfde Nota). Er is als het ware een stedelijk veld ontstaan, met een gering stedelijk karakter.

Het beleid van de vijfde Nota is erop gericht de kwaliteiten van het landelijk gebied en de kwaliteiten van grootstedelijke gebieden te versterken. Dit vereist een transformatie van zowel het landelijk als het bebouwde gebied. Het bestaande stedelijk gebied zal verder moeten intensiveren (ondergronds en in de hoogte bouwen, meervoudig ruimtegebruik). Het landelijk gebied dient economisch en ecologisch versterkt te worden door functies te combineren. De nadruk ligt hier op de ontwikkeling van recreatie, grondgebonden landbouw, natuur en regionale bedrijvigheid.

Om dit te realiseren is het contourenbeleid geïntroduceerd. Er wordt hierin onderscheid gemaakt tussen rode contouren rondom het bebouwde gebied en groene contouren rond waardevolle groene gebieden. De gebieden ertussen worden de balansgebieden genoemd. “Het contourenbeleid ondersteunt het streven naar behoud en versterking van de ruimtelijke verscheidenheid in Nederland op alle schaalniveaus”. (vijfde Nota).

Voor de versterking van de uitvoering wil men de rol van het Rijk op een lager pitje zetten; het dicteren van ‘bovenaf’ wordt niet langer wenselijk geacht. In plaats daarvan ziet het Rijk meer oplossingen in een maximale vrijheid voor de lagere overheden. Binnen de grenzen van, door het Rijk gestelde randvoorwaarden, kan beter ingespeeld worden op de gebiedseigen ontwikkelingen (gebiedsgericht beleid). “Het beleid in deze nota zal in samenspraak met en voor een belangrijk deel ook door andere overheden en private initiatiefnemers worden uitgewerkt en gerealiseerd”. (vijfde Nota). De lokale overheden zijn dus voor een groot deel verantwoordelijk voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Aangezien dit beleid op een hoger schaalniveau dan dat van de gemeenten plaats vindt, pleit men in de vijfde Nota voor samenwerking tussen gemeenten.

Het contourenbeleid speelt zich af op een hoger schaalniveau dan dat van de steden. “De gewenste variatie van ‘rode’ en ‘groene’ milieus wordt niet meer gezocht op het schaalniveau van de stad, maar op het schaalniveau van grootstedelijke gebieden en stedelijke netwerken”. (vijfde nota). Het denken in stedelijke netwerken is een resultaat van de maatschappelijke schaalvergroting en hangt samen met de suburbanisatie in de 19e en 20e eeuw. Al vanaf het einde van de 19e eeuw is men zich er van bewust dat het noodzakelijk is om de ontwikkeling van de stad in relatie te zien met de ontwikkeling van het buitengebied. Vooral in de jaren 60 en 70 wordt op regionale schaal, middels de oprichting van stadsgewesten, geprobeerd het buitengebied te vrijwaren van stedelijke ontwikkelingen. Stad en land worden in relatie met elkaar ontwikkeld. Tot nu toe heeft het zwaartepunt echter steeds gelegen bij de stedelijke ontwikkeling. De vijfde Nota gaat een stapje verder wat betreft de samenwerking tussen stad en land. Niet alleen wordt de stedelijke ontwikkeling vastgelegd middels de rode contouren, ook het groen wordt opgenomen in het contourenbeleid. Op deze manier wordt getracht de grenzen tussen stad en land opnieuw aan te scherpen.

Hoe deze grenzen tussen stad en land zijn veranderd door de toenemende schaalvergroting in grootstedelijke gebieden, komt in het volgende hoofdstuk aan bod. Dit zal worden toegelicht aan de hand van het concept Land in de Stad.

3 Land in de Stad

3.1 Inleiding

Het vraagstuk van stad en land is al jaren een dilemma in de ruimtelijke ordening. De groeiende steden nemen steeds meer beslag op de ruimte in het landelijk gebied en dreigen naar elkaar toe te groeien. Het ontstaan van een diffuus verstedelijkte zone, waar contrasten tussen stad en land verloren zijn gegaan dreigt. Het is dan ook van belang de stad niet los te zien van zijn omgeving.

In het verstedelijkingsbeleid werd steeds vanuit de stad geredeneerd en gezocht naar oplossingen voor de toenemende groei van het stedelijk gebied. Hoewel deze groei ook gevolgen heeft voor het landelijk gebied werd met de rode bril op gekeken naar de ontwikkelingen. De vijfde Nota breekt met het puur op de verstedelijkte gebieden gericht beleid. Middels de aanwijzing van groene (en rode) contouren wordt het belang van natuur en landschap in stedelijke regio's gelijkwaardig gesteld aan de rode ontwikkelingen.

De vijfde Nota richt zich op een regionale benadering van zowel rood en groen in grootstedelijke gebieden. In dit kader kan ook het concept Land in de Stad worden geplaatst. Land in de Stad beklemtoont duidelijke contrasten tussen stad en land op het schaalniveau van de agglomeratie. Het concept is ontwikkeld door Tummers en Tummers en uitgewerkt in hun proefschrift *Het land in de stad, de stedenbouw van de grote agglomeratie*. In 2000 heeft Alterra in samenwerking met het echtpaar Tummers een brochure uitgebracht, in opdracht van de ministeries van LNV en VROM, waarin Land in de Stad in een actuele context wordt geplaatst. (*Land in de Stad, een groene visie op het regionaal ontwerpen*).

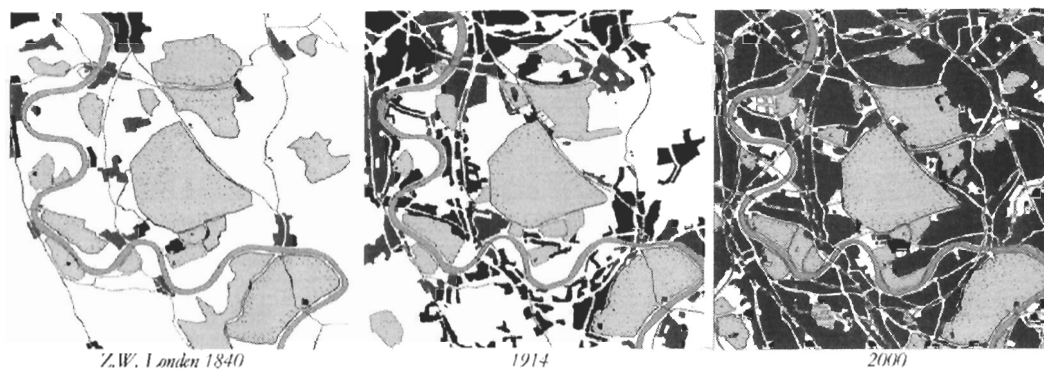
In paragraaf 3.2 zal aan de hand van de inhoud van beide publikaties het concept Land in de Stad worden uitgelegd.

In paragraaf 3.3 wordt gekeken naar de rol van Land in de Stad in het Nederlandse verstedelijkingsbeleid. Land in de Stad wordt hier geplaatst binnen het kader van de vijfde Nota. De nadruk komt dan te liggen op de regionale benadering en de rol van de groene ruimte.

3.2 Land in de stad

De zuidwest hoek van de agglomeratie Londen biedt een uniek beeld van grootschalige groene gebieden die, ondanks de enorme ruimtelijke dynamiek hier, bewaard zijn gebleven. Deze gebieden verwijzen, mede dankzij hun schaal en inrichting, naar de landelijke gebieden buiten de agglomeratie. Men dankt het ontstaan van deze gebieden aan de historische betekenis ervan. Aangezien de meeste van deze gebieden hier ten tijde van de suburbanisatie, in handen waren van het

koninklijk huis of grootgrondbezitters, was het onmogelijk deze gebieden te gebruiken voor bebouwing. Men werd min of meer gedwongen rondom het koninklijk bezit te bouwen; de hiaten tussen de groene gebieden op te vullen met nieuwe bouwlocaties. Daarnaast zijn er een groot aantal commons bewaard gebleven. Dit zijn woeste gronden met een gevarieerd extensief gebruik. Het draagvlak voor behoud van deze commons was enorm, waardoor ook hier bebouwing rondom heeft plaats gevonden. De groene ruimten hebben hier door de omringende bebouwing de vorm van enclaves aangenomen. Zo heeft als het ware omkering van stad en land plaatsgevonden, vandaar dat men dit gebied ook wel een stedelijk inversielandschap noemt. (Tummers en Tummers-Zuurmond, 1997). De drie groeikaarten geven aan hoe het landschap zich in de Londense agglomeratie heeft omgekeerd. (Tummers et al., 2000).



kleur

Figuur 4: Groeikaarten van zuidwest Londen; inversielandschap

Op de kaart uit 1840 wordt het beeld gevormd door akkers en weilanden met verspreid een aantal kleine nederzettingen. Commons en koninklijke domeinen zijn verder bepalend voor het landschapsbeeld. De kaart van 1914 toont het begin van de verstedelijking van Londen in Zuidwestelijke richting. De suburbane verstedelijking richt zich in eerste instantie op de bestaande nederzettingen, het oorspronkelijke landschap raakt steeds meer versnipperd. Op de kaart van Londen 2000 is te zien dat het van oorsprong door de nederzettingen gekenmerkte landschap een duidelijke nieuwe structuur heeft gekregen. Het gebied wordt nu gekenmerkt door grote stukken 'land in de stad'. Deze groene enclaves geven het gebied een duidelijke structuur en hebben voorkomen dat het gehele gebied door bebouwing is overwoekerd.

Vanwege de hardheid van het groen en de sterke ruimtelijke dynamiek heeft zich hier een uniek landschap ontwikkeld. Midden in een wereldstad zijn parken te vinden van wel 5 kilometer doorsnede. Deze parken worden begrensd door dichte concentraties bebouwing. Dit contrast tussen groen en rood, doet denken aan de confrontatie tussen stadsmuren en het omringend landschap, zoals in de eerste steden werd aangetroffen. De grens tussen stad en land krijgt hier een nieuwe dimensie.

De waardering voor dit stedelijk inversielandschap is groot. De groene gebieden hebben een meervoudige betekenis in de stedelijke agglomeraties. Wanneer we het

kaartbeeld van bekijken, zien we dat het stelsel van groene ruimten een ruimtelijke geleiding in de agglomeratie verzorgt. Het groen is een oriëntatiepunt in het stedelijk gebied en brengt door de scherpe contrasten met het rood spanning in het ruimtelijk beeld.

Daarnaast heeft groen vooral een belangrijke betekenis als natuur- en recreatiegebied; het landelijk gebied blijft bereikbaar voor de stedeling. Het grensvlak tussen de groene ruimten en het stedelijk gebied vormt een waardevolle zone waar vestiging van allerlei instellingen (ziekenhuizen, universiteiten) mogelijk is. Het contrast tussen stad en land is hier duidelijk zichtbaar, in een oogopslag zie je zowel de randen van de dynamische stad als de rust van het groen. Grenzen tussen stad en land krijgen hier een nieuwe dimensie.

In Nederland is de vraag naar landschappelijk wonen in de nabijheid van de grote steden groot. (vijfde Nota). In de meeste gevallen gaat dit ten koste van het landschap. Het landelijk gebied krijgt steeds meer een woonfunctie, onder druk van de suburbanisatie verdwijnt het landschappelijke, dit wordt opgenomen in de stedelijke agglomeratie. Land in de Stad probeert ruimte te scheppen voor behoud van het landelijke gebied. Door de groenstructuur met voorrang neer te zetten, dus eerst de niet-te bebouwen ruimte af te bakenen, wordt men gedwongen op zoek te gaan naar andere alternatieven. Tussen de bestaande grenzen van de steden en de groene gebieden kan uitbreiding plaatsvinden. De contrasten tussen stad en landelijk gebied krijgen in de randgebieden opnieuw vorm.

Een belangrijk gevolg van Land in de Stad is dat het groen nu centraal komt te liggen in de agglomeratie, dit biedt rijke kansen voor allerlei nieuwe ontwikkelingen in het stedelijk gebied. Op de randen van de landschappelijke enclaves ontstaan vestigingsmogelijkheden voor bijzondere instellingen. Hierdoor wordt zowel de betekenis van het land als van de stad opgewaardeerd. Stad en Land worden samen ontwikkeld, dit leidt tot een kwaliteitsimpuls in het gehele stedelijke gebied. (Tummers et. al., 2000).

Land in de stad probeert de druk op het stedelijk gebied in goede banen te leiden. Door het land ruimte te geven binnen een stedelijke agglomeratie ontstaat een waardevol stadslandschap. Het grensvlak tussen land en stad kan dan fungeren als interessant gebied voor allerlei nieuwe ontwikkelingen, het groen maakt het landelijk gebied bereikbaar voor de stedeling en zorgt voor geleiding in de agglomeratie. De spanning die opgeroepen wordt door het contrast tussen stedelijke massa en weidse groene ruimte is nodig om het verstedelijkt gebied aantrekkelijk te houden als leefgebied.

3.3 Land in de stad in de Nederlandse ruimtelijke ordening

In de Nederlandse ruimtelijke ordening werd in 1966 de tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening uitgebracht. Hierin werd het beleid van de gebundelde deconcentratie (groeikernen) uiteengezet; een stelsel van herkenbare stedelijke kernen

in een continue ruimte. Het Land in de Stad- concept draait dit beeld om, niet de stedelijke kernen, maar juist de groene gebieden dienen als structurerende elementen in het verstedelijkte gebied herkenbaar gemaakt te worden. In dit kader spreekt men ook wel van de groene mal. De benadering van stad en land, zoals in het concept Land in de Stad waarbij het land leidraad is voor de ontwikkeling van de stad, is betrekkelijk nieuw. In de vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) wordt nog gepleit voor de 'traditionele' rolopvatting van de stad; de compacte stad, een rode vlek op een groene ondergrond. Er is echter gebleken dat deze opvatting van stad en land in het dichtbevolkte westen van Nederland geen reëel beeld meer oplevert, steden dreigen aan elkaar vast te groeien, het groen komt op steeds grotere afstand van grote aantallen mensen. Bij Land in de Stad worden niet de steden aangewezen als compacte kernen, maar in eerste instantie wordt het groen bepaald. Het land wordt gezien als hoofdrolspeler, in samenspel met de omringende steden bepaalt het de kwaliteit van de agglomeratie als geheel.

Land in de Stad probeert te voorkomen dat de contrasten tussen stad en land door de toenemende verstedelijking verloren gaan. Op het schaalniveau van de agglomeratie worden contrasten tussen stad en land op een nieuwe manier aangescherpt.

Is er ruimte voor dit concept in het Nederlandse verstedelijkingsbeleid?

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat het verstedelijkingsbeleid zich van oudsher gericht heeft op het voorkomen van het ontstaan van een grootstedelijk veld. Ondanks dit voornemen is toch door de verspreide nederzettingen in het westen hier de indruk van een groot stedelijk ruimtebeslag ontstaan. Ondanks het gevoerde beleid raakt het contrast tussen stad en land steeds verder aangetast. Zowel het groeikernenbeleid, als de VINEX-convenanten en het restrictief beleid, allen gericht op behoud van het contrast tussen stad en land, zijn niet in staat gebleken de kwaliteit van het landelijk gebied te waarborgen. De vijfde Nota zet het instrument van rode en groene contouren in om de kwaliteit van stad en land op te waarderen. Het onderscheid of contrast tussen stad en land wordt versterkt door het aanwijzen van rode contouren rondom het bebouwde gebied. Daarnaast worden groene contouren getrokken om waardevolle natuurgebieden en gebieden met een belangrijke cultuurhistorische of archeologische waarde te beschermen. Voor de gebieden tussen de rode en groene contouren (de balansgebieden), geldt voor stedelijke uitbreidingen het 'nec, tenzij' principe.

Het trekken van rode en groene contouren leidt op zichzelf niet tot verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Dit hangt af van de invulling van de rode en groene gebieden in het ruimtelijk ontwerp. Land in de Stad kan hier, eventueel aangevuld met andere concepten een rol bij spelen. Met de regionale insteek en de aandacht voor zowel rood als groen biedt Land in de Stad een handvat om op regionale schaal de contrastbeleving tussen stad en land opnieuw te herzien. Met behulp van Land in de Stad kunnen regionale en stedelijke groenstructuren integraal worden meegenomen in de planvorming. (interne notitie Alterra, *Land in de Stad in stedelijke netwerken*, M. van den Top).

Het regionale schaalniveau speelt een belangrijke rol in het concept en in de vijfde Nota. Om in te spelen op de maatschappelijke processen in het stedelijk gebied, moet immers worden gedacht op een hoger schaalniveau dan dat van de stad. Zoals in het vorige hoofdstuk duidelijk is geworden, houden ruimtelijke ontwikkelingen zich niet aan de stadsgrenzen. De stad en de stedelijke regio zijn nauw met elkaar verbonden en oefenen wederzijds invloed op elkaar uit. Land in de Stad is een concept dat zich richt op de gehele stedelijke regio en probeert op een regionale schaal in te spelen op de maatschappelijke processen. Een probleem is echter dat de bestuurlijke grenzen in de grootstedelijke gebieden zich niet verhouden tot de maatschappelijke processen die zich hier voordoen. Om het concept land in de stad van conceptniveau naar realiseerbaar projectniveau te tillen is een omslag in het bestuurlijk denken nodig. Er zal op regionale schaal ontworpen worden om groen en rood gelijke kansen te geven, het groene en rode instrumentarium dient dan ook op elkaar te worden afgestemd, regionale samenwerking is van belang, zowel voor overheden als voor maatschappelijke organisaties.

Verschuiving van de aandacht van puur stedelijke ontwikkelingen naar ontwikkelingen van stad en land tezamen, veroorzaakt een verschuiving in het schaalniveau van de Nederlandse bestuurlijke organisatie. De ontwikkelingen en daarop aangesloten ruimtelijke visies voor grootstedelijke gebieden overlappen de grenzen van gemeenten en provincies. De nieuw ontwikkelde concepten vinden daarom moeilijk aansluiting op het huidige bestuursmilieu, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen bestemmingsplannen, streekplannen en nationale plannen.

Om te voorkomen dat Land in de Stad blijft hangen in de conceptuele fase, zal tegelijk met de ruimtelijke ontwikkeling van het concept, gekeken moeten naar de bestuurlijke haalbaarheid ervan.

Aangezien Land in de Stad zowel vanuit de stad als vanuit het land beredeneert, worden automatisch meerdere partijen en meerdere bestuurslagen, bij voorkeur op regionaal niveau, bij Land in de Stad betrokken. Vooralsnog ontbreekt er een bestuurlijk kader op dit regionale schaalniveau. De discussie over regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden is al jaren aan de gang en heeft tot nu toe geleid tot de oprichting van regionale kaderwetgebieden. Hoe deze discussie over het regionale gat tot nu toe is verlopen en tot welke ontwikkelingen dit heeft geleid, komt in het volgende hoofdstuk aan bod. In het hoofdstuk daarna zal ingegaan worden op de betekenis van huidige samenwerkingsverbanden in de kaderwetgebieden voor het realiseren van Land in de Stad.

4 Historisch overzicht van de bestuurlijke discussie

4.1 Inleiding

Zoals in de vorige twee hoofdstukken naar voren is gekomen, is het belang van een regionale benadering in grootstedelijke gebieden al jaren aan de orde. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wat de bestuurlijke gevolgen zijn van deze schaalvergroting in het ruimtelijk beleid.

Een regionale benadering van de ruimte heeft namelijk gevolgen voor de partijen die verantwoordelijk zijn voor de inrichting en het beheer van die ruimte (gemeente en provincie). De discussie over hoe deze partijen dienen in te spelen op de regionale schaal, middels de instelling van een nieuwe bestuurslaag of middels versterkte samenwerkingsvormen, heeft echter nog niet tot een eenduidig antwoord geleid.

Er heerst nog steeds onenigheid over hoe men bestuurlijk in grootstedelijke gebieden het beste kan inspringen op de regionale benadering. In 1912 gaf Struycken met zijn publikatie: *De gemeenten en haar gebied: Een studie over de vrijwillige en onvrijwillige samenwerking der gemeenten en de veranderingen der gemeentegrenzen*, de aanleiding voor de discussie die tot heden voortduurt. (Derksen en Korsten, 1989).

In dit hoofdstuk zal deze discussie kort uiteengezet worden. In paragraaf 3.2 worden de ontwikkelingen tot aan de Nota over de ruimtelijke ordening uiteengezet. De aandacht gaat in deze paragraaf uit naar de Werkcommissie Westen des Lands, deze commissie heeft een grote invloed gehad op het beleid van de eerste twee nota's. Paragraaf 3.3 gaat vervolgens in op de bestuurlijke discussie ten tijde van het groeikernenbeleid.

De wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) is lange tijd de enige mogelijkheid geweest op basis waarvan samenwerking tussen gemeenten gerealiseerd kon worden. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de inhoud van deze wet. Tot slot zal in paragraaf 3.5 de discussie over regionaal bestuur vanaf de vierde Nota uiteen worden gezet. Er wordt speciaal aandacht besteed aan de commissie Montijn. Deze commissie heeft in de periode vanaf 1989 een belangrijke bijdrage geleverd aan de discussie.

In de vijfde Nota is wederom gebleken dat er nog geen oplossing is gevonden voor dit 'regionale gat'. Er wordt erkend dat *"...sommige ruimtelijke vraagstukken zich moeilijk laten vangen binnen de grenzen van de drie traditionale bestuurslagen: Rijk, provincies en gemeenten."* (vijfde Nota).

Hoewel men in de vijfde Nota een belangrijke rol ziet weggelegd voor de kaderwetgebieden, klinkt de hulpeloosheid ten aanzien van het regionale gat duidelijk door. De instelling van een regionaal bestuur zou betekenen dat aan de bestaande drie bestuurslagen (gemeente, provincie en Rijk) in grootstedelijke gebieden een vierde laag zou worden toegevoegd. Dat werd (en wordt) binnen de Nederlandse

bestuurlijke verhoudingen niet wenselijk geacht. Echter een intensieve samenwerking tussen gemeenten en provincie in grootstedelijke gebieden loopt vaak vast vanwege het veelal vrijblijvende karakter van deze samenwerkingsvormen en de autonomie van de gemeenten. (mondeling na G. Lautenbach). De ontwikkelingen ten aanzien van de discussie over het regionale gat wordt in dit hoofdstuk uiteengezet.

4.2 Commissie Westen des Lands

Zoals in de inleiding is gebleken is de discussie over grootstedelijk bestuur al meer dan honderd jaar geleden begonnen. P.J. Oud schrijft in zijn *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht* dat samenwerking van lokale besturen even oud is als het bestaan van zelfstandige corporaties.

In ieder geval is deze discussie over samenwerking tussen gemeenten veelal het directe gevolg van ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening. Vooral na 1870, wanneer de industrialisatie leidt tot schaalvergroting en urbanisatie, nemen de contacten en relaties tussen gemeenten sterk toe. De schaalvergroting leidt tot verstrengeling van gemeentelijke activiteiten. Vooral op het gebied van gas- en elektriciteitsproductie en de exploitatie van waterleiding worden de handen ineens geslaan. Tevens leidt de verhoogde mobiliteit tot de noodzaak gemeenschappelijke verkeer- en vervoersvoorzieningen in het leven te roepen. Ook de overspannen woningmarkt in de grote steden, vraagt om oplossingen in de randgemeenten. Op basis van de gemeentewet uit 1851 is het mogelijk om “*na machtiging en onder goedkeuring van de provincie, gemeenschappelijke zaken, inrigtingen en werken te regelen*” (J. Bulthuis, 1957).

In de jaren '20 blijkt dat door de schaalvergroting voor steeds meer grootstedelijke problemen op bovengemeentelijke schaal een oplossing moet worden gezocht. Mede door deze constatering besluit men in 1931 tot uitbreiding van de gemeentewet om intergemeentelijke samenwerking te vergemakkelijken. Voor de grootstedelijke gebieden biedt dit echter onvoldoende mogelijkheden, zo concludeert de Commissie Koelma in 1947. Om optimaal in te spelen op de ruimtelijke dynamiek in grootstedelijke gebieden, pleit de commissie voor de instelling van districten als vierde bestuurslaag tussen gemeenten en provincie. Dit voorstel ging de regering en de kamers echter te ver, de instelling van een nieuwe bestuurslaag zou het bestaande drielagen stelsel van Thorbecke ernstig aantasten en stuitte dus op een enorme weerstand. Gemeenten en provincies stonden niet te juichen bij het idee een deel van hun taken en bevoegdheden over te dragen aan een nieuw bestuursorgaan. Bovendien werd Nederland te klein gevonden voor het bestaan van vier bestuurslagen. Verwacht werd dat de instelling ervan nadelig zou zijn voor de transparantie van het bestuur in Nederland.

Vier jaar later wordt de Werkcommissie Westen des Lands opgericht door de toenmalige minister In 't Veld. Aanleiding voor deze oprichting was de concentratie van industrie in de grote steden en de daarmee gepaard gaande congestie in het westen. (Faludi en Van der Valk, 1990). In 't Veld wist de aandacht op de problemen

in de grootstedelijke gebieden te richten. Hij bracht naar buiten dat de problemen in deze gebieden te complex waren voor de afzonderlijke gemeenten en provincies en dat overheidsingrijpen noodzakelijk was. Hij werd hierin gesteund door de kamer, zodat hij in maart 1951 de Werkcommissie Westen des Lands kon installeren.

Deze commissie had als taak de grootstedelijke problematiek in het steeds vollere westen in kaart te brengen en voorstellen te doen over de ruimtelijke ontwikkelingen in het westen. Hierbij richtte men zich zowel op de ruimtelijke ontwikkelingen als op de bestuurlijke vraagstukken, die daarmee samenhangen. De commissie heeft in de ruim 7 jaar dat het werkzaam is geweest een aantal doorbrekende rapporten gepubliceerd. Belangrijkste daarvan is het eindrapport dat in 1958 wordt gepubliceerd onder de titel: *De ontwikkeling van het westen des Lands*.

Het rapport van de commissie uit 1958 is van groot belang geweest in de Nederlandse planningsoptiek. Niet omdat het vernieuwend was, integendeel, maar wel omdat veel concepten die al lange tijd gebruikt werden onder planologen en stedenbouwkundigen voor het eerst op papier werden gezet en zo algemeen goed werden. Nog steeds maakt men dankbaar gebruik van concepten als de Randstad, het Groene Hart, compacte nederzettingen, satellietsteden etc. die in 1958 voor het eerst op papier duidelijk gemaakt werden.

Het rapport pleit voor een overloop van steden. Concentrische uitbreiding van steden wordt gezien als een ongewenste ontwikkeling. Steden worden hierdoor te groot en het groen wordt voor stedelingen steeds minder bereikbaar. Wanneer concentrische uitbreiding ongewenst is, zal uitbreiding van de stad buiten de huidige stadsgrenzen plaats moeten vinden. Hiervoor wilde men gebruik maken van bestaande middelgrote steden binnen de agglomeratie en eventueel van nieuw te stichten steden.

Deze overloopkernen (of satellietsteden) zouden op een afstand van 15 kilometer vanaf de stad gerealiseerd moeten worden. Hun taak is vooral de opvang van de bevolking uit de grote steden, op den duur zouden deze steden een volwaardige taak krijgen binnen de verzorgingsstructuur.

De commissie realiseert zich dat de bouw van zulke (nieuwe) overloopkernen het takenpakket van de gemeenten overstijgt. De commissie wil dan ook mogelijkheden zoeken om middels speciale faciliteiten deze overloopkernen te realiseren en op elkaar af te stemmen. De commissie hecht in dit opzicht waarde aan de samenwerking tussen de betreffende gemeenten. Om de mogelijkheden hiervoor te verkennen wordt een subcommissie bestuurlijke zaken opgericht, die in 1957 de nota *Bestuursrechtelijke aspecten van de ontwikkeling in het westen des lands* uitbrengt.

In deze nota, die tien jaar na het rapport van de Commissie Koelma verschijnt, buigt de commissie zich over de bestuurlijke problematiek in grootstedelijke gebieden. Allereerst worden de mogelijkheden van bestaande wetten en regelingen geanalyseerd. Hieruit blijkt dat grenscorrecties, samenvoegen van gemeenten en samenwerking van gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen,

slechts sporadisch oplossingen kan bieden. De Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950 is gericht op het behartigen van afzonderlijke belangen. Bij een uitbreiding van een stedelijke agglomeratie gaat het echter om een veelheid van met elkaar verweven belangen. *“Al zullen deze bestaande mogelijkheden onder bepaalde omstandigheden diensten kunnen bewijzen, voor een adequate oplossing van de stedenbouwkundige vraagstukken zullen daarnaast andere wettelijke mogelijkheden worden geopend.”* (Werkcommissie Westen des Lands, 1957).

De commissie is geen voorstander van het opstellen van een vierde bestuurslaag. Om de vereiste eenheid van beleid te bereiken, moet zo veel mogelijk getracht worden in te spelen op de bestaande bestuursvormen. De commissie kiest dan ook niet voor het samenvoegen van gemeenten, iedere gemeente moet zoveel mogelijk zijn eigen takenpakket behouden. Daarnaast zal een bepaald – zo klein mogelijk te houden – deel van de gemeentelijke bevoegdheden, dat essentieel is voor de realisering en het bestuur van de overloopkernen, overgedragen moeten worden aan een intergemeentelijk lichaam. De overige bevoegdheden blijven in handen van de gemeenten. Bovendien blijven alle bevoegdheden op het gemeentelijke vlak. De instelling van een vierde bestuurslaag wordt hiermee voorkomen, het normale toezicht door de provincie blijft gehandhaafd. Hiermee verschilt deze nota wezenlijk met het rapport van de commissie Koelma, waarin wel gepleit wordt voor een vierde bestuurslaag.

Tot slot vraagt de commissie in deze nota aandacht voor de regio-specifieke invulling van een intergemeentelijk lichaam. *“Dergelijke bestuurseenheden zullen in hun uitgewerkte vormgeving niet uniform kunnen zijn, omdat elke situatie ook planologisch haar eigen eisen stelt en haar eigen speciale voorzieningen zal behoeven.”* (Werkcommissie Westen des Lands, 1957). De commissie vraagt in haar slotzin om in overweging te nemen of de nieuwe wettelijke voorziening al dan niet in de vorm van een kaderwet zou kunnen worden gegoten, om optimaal in te spelen op de pluriformiteit binnen ruimtelijke en organisatorische eenheden.

Ondanks de uitgebreide studie en de aanbevelingen van de commissie Westen des Lands wordt het voorstel om middels een intergemeentelijk lichaam de spreiding en bundeling van de bevolking te geleiden, niet door de regering overgenomen. De regering kiest ervoor om middels het bestaande instrumentarium het overloopbeleid te organiseren. *“Hierbij werd bedoeld op het regionaal economisch beleid, de verdeling van woningcontingenten, het streekwerkplan en het provinciaal toezicht op de uitbreidingsplannen en de middelen die de betrokken gemeentebesturen ter beschikking staan.”* (Faludi en Van der Valk, 1990). Ondanks de bewustwording van de ruimtelijke dynamiek in grootstedelijke gebieden, is men blijkbaar nog niet toe aan een herziening van het bestuur.

4.3 Bestuur van de Groeikernen

Zoals in paragraaf 2.5 (Het groeikernenbeleid) reeds is genoemd, heeft het rapport van de Werkcommissie Westen des Lands als inspiratiebron gediend voor de eerste en tweede Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland. De in het rapport

uitgezette lijn wordt gevolgd en hier en daar aangevuld en bijgeschaafd. Over de bestuurlijke organisatie in grootstedelijke gebieden liet men zich echter nauwelijks uit. De tweede Nota sprak slechts over “...*bundeling van krachten in nader te bepalen organisatievormen...*”. (tweede Nota).

Hoewel in de Eerste en de Tweede Nota nauwelijks werd ingegaan op de bestuurlijke consequenties die het groeikernenbeleid met zich meebracht, was wel duidelijk dat een bestuurlijke aanpassing in de stadsgewesten noodzakelijk was om tot een betere uitvoering van het beleid te komen. In 1965 leidde dit al tot de instelling van het Openbaar Lichaam Rijnmond, later gevolgd door de instelling van de agglomeratie Eindhoven (1976). Hoewel de oprichting van deze twee organen een grote stap voorwaarts leek in termen van regionaal bestuur, bleef de inhoud van deze organen beperkt. De vrees voor een vierde bestuurslaag, zorgde ervoor dat de nieuwe openbare lichamen onthouden werden van daadwerkelijke bestuurskracht. Door interne (de centrumstad) en externe (de provincie) krachten werden de openbare lichamen uitgehold en verzwakt, waardoor ze uiteindelijk in het begin van de jaren '80 beide werden opgeheven. (Huberts en Korsten (red.), 1990).

Het groeikernenbeleid en de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening hebben echter wel hun doorwerking gehad op de discussie over grootstedelijk bestuur. Er is een slag gemaakt in deze periode op het gebied van bestuurlijke reorganisatie. In de tweede Nota werd namelijk voor het eerst gesproken over stadsgewesten. Een stadsgewest wordt gedefinieerd als een gespreid samenstel van stad en/of agglomeratie en omringende kleinere kernen die door hun vele onderlinge relaties één functioneel geheel vormen (Zonneveld, 1991).

De stadsgewesten tekenden zich in de ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen steeds duidelijker af. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) bracht in 1969 een rapport uit, waarin stond dat de stadsgewesten uit de tweede Nota ook in bestuurlijk opzicht een eenheid dienen te worden. De RARO kwam met een advies betreffende de bestuurlijke organisatie in Nederland. Door hun voorkeur uit te spreken voor de vorming van gemeenten op gewestelijke schaal introduceerde de RARO het gewestelijke denken. Daarnaast pleitte de RARO voor het instellen van nieuwe gewestelijke bestuurslichamen in grootstedelijke gebieden. Deze stadsgewesten zouden een oplossing moeten bieden voor de afstemming van de belangen tussen centrumstad en randgemeenten.

In de jaren hierna vond een discussie plaats over hoe deze bestuurlijke gewestvorming gerealiseerd diende te worden. Dit leverde tal van publicaties op. In een aantal van deze publicaties werd een uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) van 1950 voorgesteld. In het rapport van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en in de daarop volgende Nota Bestuurlijke Organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt bijvoorbeeld de uitbouw van de Wgr voorgesteld, opdat gemeenten zelf in staat kunnen worden gesteld gewestvorming te realiseren.

Het duurt echter tot 1985 voordat de WGR uit 1950 wordt vernieuwd. Tot die tijd zocht het zittende kabinet oplossingen voor de grootstedelijke problematiek in de verkleining van de provincies. (Derksen en Korsten, 1989). In het concept-ontwerp van de Wet reorganisatie Binnenlands bestuur wordt voorgesteld te komen tot de vorming van 26 provincies. Deze plannen worden later weer aangepast; eerst werd de instelling van 23 provincies gewenst, later werd dit naar beneden geschroefd op 17 provincies.

De wet reorganisatie binnenlands bestuur werd in 1977 ingediend bij de Tweede Kamer. Hoewel er toen nog geen overeenstemming was bereikt over het aantal in te stellen provincies, was men het er wel over eens dat de verantwoordelijkheden voor de regio bij de provincie moeten komen te liggen.

De instelling van een nieuwe regering gooide echter roet in het eten. Onder bewind van minister Rietkerk werd de wet reorganisatie binnenlands bestuur weer ingetrokken. Het zwaartepunt verschuift hierdoor van provinciale herindeling naar intergemeentelijke samenwerking. De problematiek rondom het bestuur in grootstedelijke gebieden zou volgens de dan zittende regering aangepakt moeten worden middels samenwerking op grond van vrijwilligheid via de WGR.

4.4 Wet gemeenschappelijke regelingen

De aanbevelingen van zowel de commissie Koelma als de werkcommissie van het Westen des lands ten aanzien van het bestuur in grootstedelijke gebieden vonden geen aansluiting bij de ideeën van de regering. De rapporten van beide commissies maakten duidelijk dat het ter discussie stellen van het bestuurlijk drielagenstelsel van gemeenten, provincies en het Rijk op enorme weerstand stuitte.

Hoewel de aanbevelingen van de twee commissies beide wijzen op het belang van een sterke bovengemeentelijke afstemming, besluit de regering te kiezen voor een vrijblijvende vorm van samenwerking tussen gemeenten. Middels de instelling van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 1950 wordt getracht een oplossing te bieden voor de bestuurlijke problematiek in grootstedelijke gebieden. Deze wet maakt het gemeenten mogelijk om op vrijwillige basis samen te werken. Op deze manier kunnen gemeenten gezamenlijk proberen om aansluiting te vinden bij de schaalvergroting.

Dat de WGR niet een afdoende oplossing vormde in grootstedelijke gebieden, blijkt uit de voortgaande discussies en de hoeveelheid publicaties over bestuurlijke reorganisatie die hierna volgden. Men zoekt naar mogelijkheden om bestuurlijk beter aan te kunnen sluiten op de ruimtelijke ontwikkelingen en de schaalvergroting. De meningen over hoe deze bestuurlijke wijziging vorm zou moeten krijgen, lopen echter zeer uiteen.

Na een jarenlange discussie over het instellen van nieuwe gewestelijke bestuurslichamen, wordt in 1983 besloten dat de problematiek rondom het bestuur

in grootstedelijke gebieden moet worden aangepakt middels samenwerking op grond van vrijwilligheid via de WGR. De WGR uit 1950 wordt herzien en, zoals gezegd, komt in 1985 een nieuwe versie van deze wet uit. Bij de WGR van 1950 waren de gemeenten min of meer vrij om hun eigen bestuursvorm te ontwerpen. In de jaren '80 werd het wenselijk deze vrijheid in te perken. Dit werd gedaan om "...enige ordening aan te brengen in het gevarieerde en overlappende patroon van gemeenschappelijke regelingen." (Derksen en Korsten, 1989, 411). Op basis van het gemeentelijk organisatie-model werd voor alle gemeenschappelijke regelingen eenzelfde bestuursvorm ontworpen.

De WGR voorziet in de instelling van een openbaar lichaam. Aan het hoofd van dit lichaam staat het algemeen bestuur, de leden van dit bestuur komen uit de deelnemende gemeenten en worden aangewezen door de desbetreffende gemeenteraden. De gemeenten bepalen in overleg met elkaar hoeveel leden per gemeente deel mogen nemen in het algemeen bestuur. Naast een algemeen bestuur, wordt ook een dagelijks bestuur en een voorzitter ingesteld. De voorzitter wordt aangewezen door het algemeen bestuur en komt tevens uit het algemeen bestuur. De leden van het dagelijks bestuur komen ook direct uit de gemeenten, hierbij is het niet toegestaan dat alle leden uit dezelfde gemeente afkomstig zijn. De leden van zowel algemeen als dagelijks bestuur komen dus direct uit de deelnemende gemeenten. Op deze manier wordt gepoogd de band tussen gemeentebestuur en het bestuur van het intergemeentelijk orgaan zo hecht mogelijk te maken. Hierdoor zal het draagvlak onder de deelnemende gemeenten groot zijn. (zie: *De nieuwe wet gemeenschappelijke regelingen*, 1984).

Deze richtlijnen ten aanzien van de bestuursstructuur voor samenwerkende gebieden is opgesteld om orde te scheppen in de pluriformiteit van samenwerkingsverbanden. De regering heeft middels deze wet gepoogd het binnenlands bestuur in Nederland op uniforme wijze te organiseren. Hiervoor dienden Provinciale Staten hun provincie onder te verdelen in samenwerkingsgebieden. Binnen deze samenwerkingsgebieden was het mogelijk gemeenten te verplichten hun partners binnen de grenzen van de regio te zoeken. Het doel van dit aangescherpte beleid was om **bundeling en integratie** van de gemeenschappelijke regelingen te bereiken. Bundeling betekent in dit opzicht dat "*gemeenschappelijke regelingen overeenkomstig de afgebakende samenwerkingsgebieden worden gegroepeerd.*" (Derksen en Korsten, 1989). Als bestaande regelingen buiten de grenzen van het samenwerkingsgebied vallen, hebben deze regelingen geen rechtskracht meer. Integratie wil zeggen dat "*binnen een afzonderlijk samenwerkingsgebied verschillende regelingen worden samengevoegd tot één gemeenschappelijke regeling.*" (Derksen en Korsten, 1989).

De 13 Nederlandse provincies hebben per 1 januari 1986 in totaal 62 samenwerkingsgebieden aangewezen. Deze gebieden vertonen wat betreft oppervlak, deelnemende gemeenten en aantal inwoners enorme verschillen, waardoor ook de problematiek per regio enorm verschilt. Er is gebleken dat de aanwijzing van de samenwerkingsgebieden geen oplossing biedt voor de pluriformiteit in bestuursvormen.

Daarnaast is er veel kritiek op de werking van de WGR in grootstedelijke gebieden. De vrijblijvendheid en vrijwilligheid van de WGR blijkt in deze regio's met een enorme ruimtelijke dynamiek tot problemen te leiden. *“De wet gemeenschappelijke regelingen werd gebruikt als basis voor het zoeken naar structurele bestuurlijke oplossingen bij de agglomeratieproblematiek. Het nadeel van regionale samenwerking onder de vigeur van deze wet was echter de beperking tot de behartiging van nauwkeurig begrensde en concreet aangeduide belangen.”* (Van der Valk (red.) et. al., 1994).

Deze kritieken worden enkele jaren na de inwerkingtreding van de wet geuit. In deze periode komt zowel de Externe Commissie Grote Stedenbeleid (beter bekend als de Commissie Montijn) als de Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB) met een rapport uit, waarin gepleit wordt voor reorganisatie van het binnenlands bestuur. De RBB en de commissie concluderen dat de WGR voor grootstedelijke gebieden een te gebrekkig bestuurlijk instrument is. De oplossing voor de grootstedelijke problematiek wordt wederom gezocht in bestuurlijke reorganisatie.

4.5 De commissie Montijn

In 1988 komt de Vierde Nota ruimtelijke ordening uit. Hierin kijkt de regering vooruit naar de 21e eeuw. In deze nota wordt veel belang gehecht aan de betekenis van de Randstad als economisch kerngebied in Europa en de toenemende internationale concurrentie tussen grootstedelijke regio's. Om de economische concurrentiepositie in Europa van de vier grote steden in kaart te brengen, wordt de externe commissie grote-stedenbeleid (commissie Montijn) in het leven geroepen.

In 1989 komt de commissie Montijn naar buiten met het rapport *Grote steden, grote kansen*, in opdracht van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken. De commissie bekeek de 4 grote steden in Nederland vanuit een Europees perspectief en concludeerde dat door toenemende concurrentie tussen Europese grootstedelijke gebieden er een omslag plaats dient te vinden in het Nederlandse grote stedenbeleid. De bestuurskracht in grootstedelijke gebieden schoot te kort om, in het kader van internationale concurrentie, een cultureel en economisch bloeiende agglomeratie te ontwikkelen.

Het rapport stelt dat de typisch grootstedelijke problemen nog steeds aanwezig zijn. Volgens de commissie wordt deze grootstedelijke problematiek gekenmerkt door een gebrekkige afstemming tussen bestuurlijke organisatie en ruimtelijke ontwikkelingen. De oorzaken hiervan liggen op twee vlakken. Enerzijds beschikken de grote steden niet over bevoegdheden om op een grotere schaal dan die van de centrumstad te werken, anderzijds zijn er door een vrijwillige samenwerking tussen de gemeenten rondom de steden, geen harde maatregelen te nemen. Een afstemming op bovengemeentelijk niveau ontbreekt, waardoor wenselijke maatregelen achterwege blijven, (Huberts en Korsten, 1989).

Voor een betere afstemming acht de commissie een vernieuwing van de bestuurlijke organisatie noodzakelijk. De huidige bestuursstructuren zijn te versnipperd om in

grootstedelijke gebieden tot ingrijpende veranderingen te komen. Vandaar dat de commissie voorstelt 4 agglomeratiegemeenten in te stellen, bestaande uit de steden Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag met hun omringende randgemeenten. Deze agglomeratiegemeenten hebben meer vrijheid dan in het huidige systeem. Zowel de provincie als het Rijk zouden taken moeten overdragen aan deze supergemeenten.

Daarnaast stelt de commissie de instelling van een overkoepelend bestuursorgaan voor de gehele Randstad voor. Dit Bestuurlijk Platform Randstad (BPR) zal als taak hebben de samenhang binnen de Randstad te versterken om tot een goede afstemming van de agglomeratiegemeenten te komen. Bovendien is dit platform geschikt om de acquisitie en promotie in het buitenland te verzorgen.

De reacties op het rapport van de commissie Montijn zijn nogal kritisch. *“Zowel vanuit de overheid als vanuit de bevolking wordt gewezen op de nadelen van een grootstedelijk bestuur. In het rapport is volgens velen te weinig aandacht besteed aan de gevolgen voor provincie en gemeente wanneer een vierde bestuurslaag wordt toegevoegd aan het huidige systeem.”* (Huberts en Korsten, 1990).

Ondanks de kritieken op het rapport ziet de minister van Binnenlandse Zaken voldoende kansen liggen. Hij erkent de noodzaak van bestuurlijke en inhoudelijke afstemming op Randstadniveau. Bovendien wordt het belang van een integrale aanpak gericht op de problemen in de vier grote steden erkend.

In september 1989 wordt dan een voorlopig standpunt uitgebracht ten aanzien van dit rapport en van het rapport van de Raad voor het Binnenlands Bestuur. Dit rapport van de Rbb verscheen een dag later dan het rapport van de commissie Montijn en bevat soortgelijke bevindingen. Ook in dit rapport wordt een nieuwe regionale bestuurslaag in grootstedelijke gebieden voorgesteld, de Rbb spreekt in dit geval van stadsprovincies.

Het kabinet blijkt voorstander van een ‘bottom up’ –benadering. Gemeenten kunnen zo zelf hun koers uitzetten. Er wordt gekozen voor een gedifferentieerde aanpak naar regionaal bestuur.

De wil tot verandering in de bestuurlijke organisatie in Nederland is sterk aanwezig.

In 1990 verschijnt dan een nota waarin de reacties op de rapporten van de commissie Montijn en de Rbb worden verwerkt. Deze nota, Bestuur op Niveau (BoN-1), is de eerste in een reeks van drie, waarin een mogelijke bestuurlijke reorganisatie uiteen wordt gezet. De aanzet voor deze nota wordt gegeven in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Van de stad en de rand* (1990). In dit rapport wordt de noodzaak van het versterken van de bestuurlijke samenhang met name in grootstedelijke gebieden erkend.

In BoN-1 wordt, in navolging van het rapport *Van de stad en de rand*, het belang van maatwerk onderstreept; een uniforme behandeling voor de regio's dient te worden

voorkomen. Samenwerking tussen gemeenten dient vooral van onderop tot stand te komen.

In juni 1991 wordt Bestuur op Niveau-2 (BoN-2) gepubliceerd. Hierin worden de voorstellen uit BoN-1 verder uitgewerkt. De aanpak van onderop wordt nogmaals onderstreept, maar tevens worden enkele bakens gezet. Hoewel samenwerking van onderop op basis van de Wgr tot stand dient te komen, dient de vrijwilligheid en vrijblijvendheid hiervan ingewilligd te worden.

In de derde nota Bestuur op Niveau (BoN 3) wordt een kaderwet *Bestuur in verandering* aangekondigd, deze kaderwet maakt een snelle regiovorming mogelijk in grootstedelijke gebieden.

De kaderwetgebieden worden momenteel gezien als een belangrijk bestuursorgaan in grootstedelijke gebieden. De vijfde Nota ziet voor de uitvoering van het contourenbeleid een belangrijke taak weggelegd voor de kaderwetgebieden. Samenwerking op basis van de Kaderwet vindt plaats in zeven stedelijke regio's en is het voorlopige resultaat van een jarenlange discussie over het regionale gat. In het volgende hoofdstuk zal onder andere ingegaan worden op de ontwikkeling en de inhoud van de kaderwet.

5 De Kaderwet Bestuur in verandering

5.1 Inleiding

De afstemming tussen ruimtelijke concepten en bestuur is een eeuwigdurend terugkerend vraagstuk in het bestuur van Nederland. Met de kaderwet *Bestuur in verandering* (1994) wordt getracht deze afstemming flexibeler te maken en mogelijkheden te creëren voor bestuur op een ander niveau dan gemeentelijk of provinciaal. In paragraaf 5.2 zal een korte toelichting van deze wet worden gegeven.

Hoewel de weerstand voor een nieuwe bestuursorgaan groot is, wordt ook het belang hiervan in grootstedelijke gebieden ingezien. Door de toenemende schaalvergroting is het bereik van maatschappelijke processen steeds groter geworden. Ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen zijn niet gebonden aan bestaande grenzen. Ook bestuurlijk moet het daarom mogelijk worden gemaakt over grenzen heen te kijken. Op deze manier moet voorkomen worden dat het bestuur in Nederland los komt te staan van het ruimtelijk beleid.

De Kaderwet *Bestuur in verandering* werd in april 1994 aangenomen door de Eerste Kamer. Hiermee kwam voorlopig een einde aan een vijfjaar durende periode van overleg, discussie en voorbereiding over de bestuurlijke organisatie in zeven stedelijke gebieden. Aanleiding hiervoor was het reeds genoemde rapport van de Commissie Montijn (1989). De stedelijke problematiek werd middels dit rapport weer op de agenda gezet en hiermee ook de discussie over bestuur in grootstedelijke regio's. Uiteindelijk heeft het rapport van Montijn geresulteerd in de instelling van 7 regionale openbare lichamen .

De instelling van een nieuw bestuurlijk orgaan heeft gevolgen voor het takenpakket van gemeenten en provincies. In paragraaf 5.3 zal ingegaan worden op de relatie tussen het regiobestuur en de provincie en gemeenten. Bovendien zal hier de invloed van het Rijk op de kaderwetgebieden worden beschouwd.

Vervolgens wordt in paragraaf 5.4 de koppeling gelegd tussen het regiobestuur in de kaderwetgebieden en Land in de Stad. Een belangrijke vraag hierbij is: wat kan een regionaal openbaar lichaam betekenen voor de realisering van regionaal groen?

In januari 2003 loopt de kaderwet ten einde. Het ministerie van Binnenlandse Zaken pleit in de vijfde Nota voor een voortzetting van de samenwerking tussen de gemeenten in de kaderwetgebieden. Bij gemeenten en regiobesturen lopen de meningen over het al dan niet voortzetten van de samenwerkingsverbanden uiteen. Paragraaf 5.5 zal ingaan op de mogelijke vervolgtrajecten.

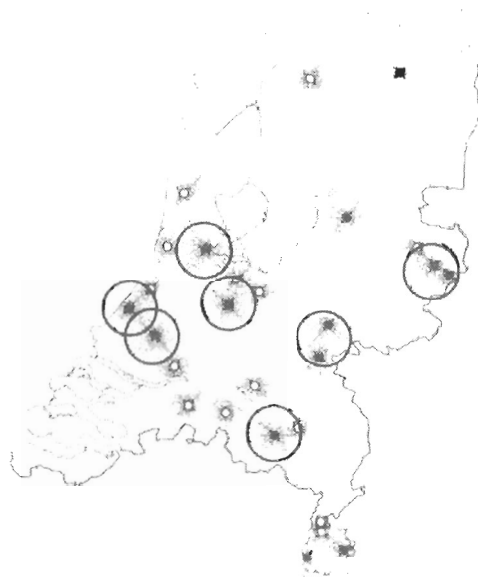
5.2 Ontwikkeling en inhoud Kaderwet

Het rapport *Grote Steden, grote kansen* uit 1989 van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid (commissie Montijn) zette de sterke en zwakke kanten van grootstedelijke gebieden nog eens op een rij (zie ook paragraaf 3.4).

In het rapport wordt gesteld dat op veel terreinen sprake is van een forse schaalvergroting van maatschappelijke processen. Vooral in stedelijke gebieden is dit zichtbaar; de ruimtelijke dynamiek tussen centrumstad en omliggende gemeenten is hier groot (woon-werkverkeer, recreëren, aantrekkingskracht hoogwaardige voorzieningen, etc). De Europese eenwording versterkt het proces van maatschappelijke schaalvergroting. De ruimtelijke dynamiek binnen en tussen grootstedelijke gebieden wordt beïnvloed door de verschuiving van nationaal denken, naar denken binnen een internationaal kader. Internationale grootstedelijke regio's zullen met elkaar concurreren. Hierbij is het van belang voor de gehele Nederlandse economie dat de Nederlandse stedelijke gebieden een sterke positie behouden. De commissie Montijn stelt dat voor het versterken van de concurrentiekracht in de grootstedelijke gebieden een bestuurlijke en inhoudelijke afstemming van beleid op bovenlokaal niveau van belang is.

Voor het realiseren van inhoudelijk samenhangend beleid is bestuurlijke samenwerking noodzakelijk, zo stelt de commissie. De commissie wijst in eerste instantie de vier grote steden en hun omliggende gemeenten aan als internationale regio's waar bestuurlijke samenwerking noodzakelijk is. In de nota BoN-1, waarin de regering reageert op de aanbevelingen in het rapport van de commissie en op de bevindingen in het rapport *Van de stad en de rand* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, worden daar nog 3 grootstedelijke gebieden aan toegevoegd. Op basis van elementen die zijn opgesteld om een oordeel te kunnen vormen over de noodzaak van bestuurlijke vernieuwing wordt een selectie gemaakt. Kort samengevat gaat het om de volgende elementen: de erkenning van het bijzondere economische belang van de stedelijke gebieden, de noodzaak van inhoudelijke afstemming en integratie van beleid op een aantal specifieke beleidsterreinen en de vaststelling dat stad en ommeland voor de uitvoering van beleid in hoge mate onderling van elkaar afhankelijk zijn. (Kaderwet tekst en uitleg, 1994). Daarnaast is het van belang dat het bestuurlijk draagvlak om te komen tot een vernieuwing van de bestuurlijke reorganisatie aanwezig is. Op basis hiervan worden 7 grootstedelijke gebieden aangewezen waar samenwerking tussen de gemeenten van belang is om de economische positie te versterken en de belangen van de centrumstad en die van de randgemeenten op elkaar af stemmen. Dit zijn naast de regio's van de vier grote steden, de regio's Arnhem-Nijmegen, Eindhoven en Hengelo-Enschede.

De nota Besturen op niveau 2 (BoN-2) werkt de voorstellen uit BoN-1 verder uit en geeft, middels het voorontwerp Interimwet bestuur stedelijke gebieden, aan hoe de overheid vernieuwing van de bestuurlijke organisatie kan structureren. Als vervolg op deze nota's wordt in 1992 Besturen op niveau 3, de Kaderwet *Bestuur in verandering* gepresenteerd. Deze Kaderwet is in juli 1994 van start gegaan voor de zeven kaderwetgebieden.



Zwart-wit

Viguur 5: De kaderwetgebieden

De Kaderwet biedt de gemeenten in de samenwerkingsverbanden de mogelijkheid om op regionaal niveau gemeenschappelijke vraagstukken op te lossen en belangen op elkaar af te stemmen. Voor intergemeentelijke samenwerking is de Wet gemeenschappelijke regelingen in eerste instantie het geëigende kader. De Wgr geeft echter geen duidelijkheden over de begrenzing van samenwerkende gebieden, bovendien is samenwerking binnen de gemeenschappelijke regelingen betrekkelijk vrijblijvend. Deze vrijblijvendheid biedt in grootstedelijke gebieden met een complexe ruimtelijke dynamiek onvoldoende mogelijkheden om tot een goed afgestemde intergemeentelijke samenwerking te komen. *“Voor de complexe problemen in grootstedelijke gebieden zou een meer structurele aanpassing van de bestuurlijke organisatie nodig zijn”* (Kaderwet tekst en uitleg, 1994).

Met de conclusie dat de Wgr onvoldoende functioneert om samenwerking in grootstedelijke gebieden te realiseren, dringt de vraag zich op hoe deze samenwerking dan wel gerealiseerd kan worden. In de nota's Besturen op niveau 1 en 2, wordt hiervoor een aanzet gegeven. De Kaderwet Bestuur in verandering (BoN-3) werkt dit verder uit.

Veel belang wordt gehecht aan een proces van onderop, initiatieven zullen vooral uit de gemeenten zelf komen. De belangen van de gemeenten zullen direct in de regio gehoord en op elkaar afgestemd worden. Een regionaal bestuur dat zelfstandig functioneert zal deze afstemming in goede banen proberen te leiden. In BoN-2 wordt met het voorontwerp van de Interimwet Bestuur stedelijke gebieden aangegeven dat zo'n proces van onderop, van bovenaf gestructureerd en eventueel gestuurd dient te worden. Het Rijk zet in eerste instantie bakens voor deze benadering van onderop, door de samenwerking tussen gemeenten te ontdoen van vrijwilligheid en vrijblijvendheid. Het Rijk zal in het verdere proces van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie zich beperken tot een kaderstellende rol. De gemeenten zullen dus een belangrijke inbreng hebben in het beleid van de regio. Om dit te kunnen realiseren is het nodig een bestuursorgaan in te stellen dat op

regionale schaal werkzaam is. De Kaderwet maakt de instelling van zo'n Regionaal Openbaar Lichaam (ROL) in de 7 kaderwetgebieden mogelijk. De gemeenten hebben directe afgevaardigden in dit regionaal bestuur.

Het taken- en bevoegdhedenpakket van het regionaal bestuur is per regio verschillend en hangt af van diverse beleidsmatige en bestuurlijke factoren. De inhoud van het pakket wordt voor een groot deel bepaald door de Kaderwet. Daarnaast kan het door andere wetten worden aangevuld. Het -door het Rijk bepaalde- minimumpakket uit de Kaderwet verplicht de gemeenten tot de uitvoering van een tiental taken. Dit taken- en bevoegdhedenpakket is opgesteld om bij aanvang van de regionale samenwerking duidelijkheid te verschaffen over de taken en bevoegdheden die noodzakelijk zijn om de (groot)stedelijke problematiek aan te pakken. Een tweetal van deze minimumtaken (regionaal structuurplan en regionaal grondbeleid) zal in paragraaf 5.4 aan bod komen.

Om flexibel in te kunnen spelen op de verschillen tussen de regio's, is gekozen voor een kaderstellende wet met een minimumpakket aan taken. De gemeenten kunnen zelf bepalen met welke wetten ze dit pakket willen aanvullen.

Het is van belang dat de gemeenten niet zomaar in en uit het samenwerkingsverband kunnen stappen. Deelname wordt verplicht gesteld. De vrijblijvendheid, zoals in de gemeenschappelijke regelingen aan de orde is, wordt niet wenselijk geacht, samenwerking wordt in de zeven grootstedelijke gebieden dan ook ontdaan van vrijwilligheid en vrijblijvendheid.

De provincie is verantwoordelijk voor de terreinafbakening van de gebieden. Deze gebiedsafbakening wordt de gemeente opgelegd, het is niet mogelijk te weigeren of eruit te stappen. De directe rol van de gemeenten in het regiobestuur en de benadering van de regio vanuit meerdere takken van beleid, biedt echter voldoende ruimte voor onderhandeling, waardoor verwacht wordt dat de gemeenten voldoende gemotiveerd zullen zijn om de regionale benadering gezamenlijk in te vullen. (mondeling na S.M. Bakker).

De kaderwet *Bestuur in verandering* is bedoeld om beter in te kunnen spelen op de ruimtelijke ontwikkelingen die op regionale schaal plaatsvinden. Om dit te bereiken zijn in de 7 kaderwetgebieden regionale bestuursorganen opgesteld, waar afgevaardigden van de gemeenten de verschillende ruimtelijke belangen op elkaar proberen af te stemmen. De kracht van de kaderwetgebieden ligt in het feit dat de verschillende belangen direct gehoord en aan elkaar gekoppeld kunnen worden in het regiobestuur.

5.3 Kaderwetgebieden in relatie tot provincie en Rijk

Hoewel het Rijk verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de Kaderwet en ze middels deze wet de niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten in 7

grootstedelijke gebieden oplegt, is de verdere invloed van het Rijk minimaal. Het Rijk is vooral kaderstellend en speelt een rol op de achtergrond.

In de kaderwetgebieden is de regie in handen van het regionaal bestuur. Dit bestuur is georganiseerd op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen (zie paragraaf 3.4). Dit betekent dat het zowel een algemeen als een dagelijks bestuur kent. In het dagelijks bestuur zijn niet altijd alle gemeenten vertegenwoordigd. Voorzitter van het dagelijks bestuur is, in principe, de burgemeester van de centrumstad. Het dagelijks bestuur is vergelijkbaar met het college van burgemeester en wethouders. In het algemeen bestuur zijn alle gemeenten vertegenwoordigd. De regio's bepalen zelf de criteria voor het aantal afgevaardigden per regio. In het Regionaal Orgaan Amsterdam is bijvoorbeeld besloten dit niet te doen op basis van inwonersaantal. Dit zou namelijk betekenen dat de stad Amsterdam met meer dan 50 % vertegenwoordigd zou zijn in het algemeen bestuur. In het Bestuur Regio Utrecht (BRU) is wel besloten de verdeling in het algemeen bestuur op basis van inwoneraantallen te verdelen.

De gemeenten hebben door hun directe vertegenwoordiging in het algemeen bestuur dus een directe betrokkenheid. Volgens velen ligt hier ook de kracht van de Kaderwet. Ria Driessen van het BRU verwoordt het als volgt: "De meerwaarde van het BRU is dat het BRU niets meer en niets minder is dan de samenwerkende gemeenten. Alle belangen, eisen en wensen komen rechtstreeks uit de gemeenten."

Aangezien de samenwerkende gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming, is het draagvlak onder de deelnemende gemeenten voor het regionaal bestuur groot.

Een Kaderwetgebied is tevens een gebiedsindeling op grond van de Wgr. Dat betekent dat de provincie de begrenzing van de samenwerkingsgebieden vaststelt volgens de procedure die de Wgr voorschrijft. Het is van belang dat de provincie de terreinafbakening dusdanig kiest, dat het regionaal bestuur optimaal kan functioneren. De begrenzing moet worden toegesneden op het taken- en bevoegdhedenpakket van het regionaal bestuur. Daarnaast is het van belang dat de afbakening zodanig is, dat verschillende takken van beleid integraal kunnen worden uitgevoerd.

Er kunnen vraagtekens geplaatst worden bij deze bevoegdheid van de provincie. Hoewel bij een verschil van inzicht tussen provincie en kabinet, de minister van Binnenlandse Zaken uiteindelijk het laatste woord heeft, zal de provincie oppassen dat ze zichzelf niet in de vingers snijdt bij de gebiedsafbakening. De provincie ziet een regionaal bestuur nog steeds als een concurrerend orgaan. In eerste instantie was de instelling van de kaderwetgebieden ook bedoeld als een voorloper van de provincie-nieuwe stijl. De kaderwetgebieden zouden hier uiteindelijk in over gaan. Dit zou betekenen dat de provincie een deel van haar bevoegdheden zou moeten overdragen aan de regiobesturen. Bij het opstellen van de gebiedsafbakeningen voor de Kaderwetgebieden zou dit een rol hebben kunnen spelen bij de overwegingen van de provincies.

De gebiedsafbakening voor het Bestuur Regio Utrecht heeft geleid tot een moeizame start. Vòòr de instelling van de kaderwet werkten in de agglomeratie Utrecht al 10 gemeenten samen op basis van de Wgr (Regio Beraad Utrecht). De provincie trok de grenzen van het kaderwetgebied echter veel ruimer dan de grenzen van het RBU. In plaats van 10 werd gekozen voor een afbakening van 26 gemeenten (sinds 1 januari 2001 zijn er door samenvoegingen nog 23 gemeenten over). De verhoudingen tussen de provincie Utrecht, bestaande uit 36 gemeenten, en het BRU kwamen hierdoor enigszins scheef te liggen. Ondanks veel onenigheid over de getrokken grenzen besloot de provincie hier toch aan vast te houden. *“Uiteindelijk heeft dit niet geleid tot onoverkomelijke problemen, maar een regionaal orgaan kan niet optimaal functioneren wanneer de taken van de provincie vrijwel hetzelfde gebied beslaan. Bovendien zijn de kaderwetgebieden ingesteld om oplossingen te zoeken voor de grootstedelijke problematiek, gemeenten die op grote afstand van de stad Utrecht liggen, hebben weinig met deze problematiek van doen.”* (mondcling na Ria Driessen).

Ook de relatie tussen het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en de provincie Noord-Holland is niet altijd even goed, zo blijkt uit het interview met Erik Lubberink van het ROA. De provincie is hier eerder voorstander van een opgetuigde versie van de Wgr om regionale samenwerking te stimuleren. Hoewel de provincie de kaderwetgebieden liever beëindigt ziet in 2003, geeft zij hiermee wel aan dat ze de noodzaak van regionale samenwerking inziet.

Een belangrijk verschil tussen provincie en regiobestuur ligt in de omgang met de gemeenten. In het regiobestuur zijn de gemeenten direct vertegenwoordigd, vandaar dat ze ook een belangrijke inspraak hebben in het regionaal beleid. Het regiobestuur is geen laag boven de gemeente, zoals de provincie wel is. De provincie kan de gemeenten iets opleggen en heeft hiermee meer zeggenschap over de gemeenten. Het regiobestuur beschikt niet over deze bevoegdheid, maar kan daarentegen wel door de directe betrokkenheid van gemeenten flexibel en snel inspelen op de verschillende wensen en belangen.

De regio wordt geacht een Regionaal Structuur Plan (RSP) op te stellen, waarin de ontwikkelingsrichting van de regio wordt geschetst. Net als het gemeentelijk bestemmingsplan dient dit structuurplan getoetst te worden aan het provinciale streekplan, het RSP moet gekeurd worden door Gedeputeerde Staten. In de vijfde nota staat dat *“de wettelijke status van stadsregionale structuurplannen ten opzichte van provinciale streekplannen nader onder ogen zal moeten worden gezien”*. (vijfde Nota). Hieruit valt af te leiden dat er bij het ministerie van VROM wordt gedacht aan een andere verhouding tussen streekplan en regionaal structuurplan. Het is een mogelijkheid om beide plannen aan elkaar gelijkwaardig te maken. Voor het Regionaal Orgaan Amsterdam zou dit bijvoorbeeld betekenen dat het RSP als streekplan geldt voor de gemeenten binnen het ROA en het streekplan voor de gemeenten erbuiten. Het ROA kan dan zijn eigen regionaal beleid uitstippelen. Wel wordt het ROA hierdoor belast met een toetsende taak. Dit zou betekenen dat de gemeenten als het ware elkaar toetsen, bovendien zullen er door het ROA keuzes moeten worden gemaakt, die bepaalde gemeenten mogelijkwijs kunnen benadelen. Een groot voordeel is echter dat de gemeenten, in tegenstelling tot het streekplan van de provincie,

rechtstreeks aan bod komen in het structuurplan. Vanuit de kant van de provincie mag protest verwacht worden op dit voorstel. Dit zou immers beteken dat de provincie over een kleiner gebied zeggenschap heeft en dus minder invloed heeft op de ontwikkelingen van grote steden en hun omgeving.

Hoewel de relatie tussen de provincie en het regionaal bestuur nog niet optimaal is, worden ook positieve ontwikkelingen gesignaleerd. Provincies zien steeds vaker de meerwaarde van het samenwerken met gemeenten en regio's. De kennis over het lokale gebied is namelijk vaak het sterkst aanwezig bij het lokale (en regionale) bestuur. Deze kennis is bruikbaar voor de provincie om te voorkomen dat ze later in een traject tegen onvoorziene problemen oplopen. Bovendien kan de provincie de lokale kennis gebruiken bij het opstellen van het streekplan. Wanneer een betere samenwerking tot stand kan komen, kunnen bestemmingsplan, streekplan en regionaal structuurplan beter op elkaar worden afgestemd.

5.4 Het regionaal structuurplan

Een van de taken uit het minimumpakket is het opstellen van een Regionaal Structuurplan (RSP). Het RSP moet zodanig worden opgesteld dat een integrale benadering op regionaal niveau wordt nagestreefd. Het RSP moet zo concreet mogelijk de ontwikkelingsrichting van de stedelijke regio aangeven. Daarnaast dient het plan om condities te scheppen die de realisering van deze ontwikkelingen mogelijk maken. Voorzieningen die van strategisch belang zijn, dienen dus ook in het RSP worden opgenomen.

In het regionaal structuurplan moeten ten aanzien van een aantal belangrijke voorzieningen knopen worden doorgehakt. Hierbij gaat het om voorzieningen als infrastructurale werken, bedrijfsterrinen met een regionale functie, woningbouwlocaties en groenvoorzieningen met een bovenlokale functie. Dat houdt in dat voor desbetreffende voorzieningen besloten moet worden of ze al dan niet gerealiseerd zullen worden en locaties moeten worden gekozen die in het plan worden vastgelegd. Voor de samenwerkende gemeenten heeft dit grote gevolgen. Enerzijds betekent het vastleggen van bepaalde ontwikkelingen in een regionaal plan een meerwaarde wat betreft de ruimtelijke afstemming binnen de regio. Anderzijds betekent het voor de gemeenten soms dat bepaalde projecten niet binnen de gemeentegrenzen gerealiseerd zullen worden, maar elders in de regio. Wanneer op regionale schaal wordt samengewerkt, betekent dit vaak dat op lokale schaal een stapje terug moet worden gedaan.

Er moet voorkomen worden dat verschillende partijen elkaar voor de voeten gaan lopen. Vandaar dat het van belang is dat het provinciale streekplan en de RSP goed op elkaar worden afgestemd. Binnen de grenzen van een kaderwetgebied zijn naast de provincie en het regiobestuur vaak meerdere partijen werkzaam. De gemeenten afzonderlijk, de waterschappen, het Rijk, en eventueel private partijen ontwikkelen onafhankelijk van elkaar voor verschillende takken van beleid allerlei iniatieven. Zo is men in het ROA bijvoorbeeld ten aanzien van het groenbeleid bezig met

Groen in en om de Stad, strategische groenprojecten en regionaal groen. Het probleem is veelal dat de afstemming en de samenhang tussen deze initiatieven te wensen overlaat. Alvorens een nieuw project te starten zal eerst gekeken moeten worden waar zo'n project bij aan zou kunnen sluiten. Bovendien zou een betere communicatie tussen de verschillende actoren tot een betere samenhang tussen de initiatieven kunnen leiden.

Voordeel van het RSP is dat een integrale ontwikkelingsrichting opgesteld dient te worden. Dit betekent dat de regio ontwikkelingen betreffende nieuwe bouwlocaties, verkeer en vervoer, bedrijventerreinen en groen in één gebiedsvisie op moet stellen. Een integraal plan voorkomt allerlei losse flarden en zorgt ervoor dat de ontwikkelingen elkaar niet in de weg staan. Het RSP biedt in dit opzicht een prima kader om een concept als Land in de Stad toe te passen. Land in de Stad richt zich namelijk op de ontwikkeling van zowel rode als groene functies en dwingt bij regionale vraagstukken deze ontwikkelingen in samenhang met elkaar te beschouwen. Land in de Stad beoogt een integrale ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen op de schaal van de agglomeratie als geheel. Het biedt een inhoudelijk onderbouwde visie op het regionale ontwerpen en kan in dat opzicht een belangrijke bijdrage leveren aan de totstandkoming van de regionale structuurvisie.

Terwijl de regionale openbare lichamen wel beschikken over financiële middelen om verkeer en vervoer, woningbouw en andere takken van beleid te realiseren, hebben ze geen middelen voor de realisatie van groen. Hiervoor is de provincie nog steeds verantwoordelijk. Dit levert nogal eens wat spanningen op, de provincie heeft wellicht de middelen, maar legt bijvoorbeeld niet de prioriteit bij groen, in ieder geval blijkt de realisatie achter te liggen bij de planning. (mondeling na E. Lubberink). Aangezien de regio's niet verantwoordelijk zijn voor de realisatie van groen, loopt men het gevaar dat een integrale visie zoals Land in de Stad in z'n geheel niet meer uitvoerbaar is.

Zo heeft het Bestuur Regio Utrecht (BRU) in het RSP de gedachte van de groene contramal verwerkt, een concept dat veel overeenkomsten vertoont met Land in de Stad. Men gaat er hierbij vanuit dat je op de langere termijn niet kan volstaan met het aanwijzen van nieuwe woon- en werklocaties zonder iets te zeggen over de kwaliteit van deze locaties. De betekenis van het groen speelt een belangrijke rol bij de bepaling van deze kwaliteit. Het concept van de groene contramal biedt voor grootstedelijke dynamische regio's een benadering om het groen hier te verstevigen. De ontwikkeling en versterking van regionaal groen speelt dus een grote rol in het regionaal structuurplan van het BRU. Maar aangezien het BRU niet beschikt over middelen om groen te realiseren en de provincie hier een steek laat vallen, gaat de kwaliteit van het RSP verloren. (mondeling na R. Driessen).

Hoewel de regio's nu nog niet over financiële middelen beschikken, ligt dit wel in het perspectief. De actualisering van de vierde nota (VINAC) spreekt bij uitvoeringsafspraken voor de kaderwetgebieden over de regio als budgetbeheerder van regionaal groen. Dit zou betekenen dat de regio een grotere verantwoordelijkheid heeft wat betreft het groenbeleid. Daarnaast dwingt de VINAC de provincie om bij

het bepalen van strategisch groen overleg met de regio te plegen. Ook in de vijfde Nota speelt de regio, bij de bepaling van groene contouren een belangrijke rol.

Hoewel de realisering van groen momenteel verantwoordelijkheid is van de provincie, kan het achterwege blijven van de doelstellingen niet geheel bij de provincies worden neergelegd. Een andere reden waarom groenprojecten zo moeilijk van de grond komen is de moeilijkheid om grondaankopen te doen in grootstedelijke gebieden. Er is veel minder geld beschikbaar bij grondaankopen voor groenvoorzieningen, dan voor rood. Bovendien is onteigenen voor groen niet mogelijk.

In het regionale structuurplan wordt voor het gehele samenwerkingsgebied de ontwikkelingsrichting integraal opgesteld. Eén van de voorwaarden om te komen tot een optimale ruimtelijke inrichting is een goed afgestemd regionaal grondbeleid. Dit regionale grondbeleid is mede van belang om te komen tot een goede verdeling van de financiële budgetten. In dit kader dient het vereveningsfonds te worden genoemd. Regionale verevening is het evenwichtig verspreiden van risico's en verantwoordelijkheden over de betrokken partijen met betrekking tot de financiën. Het regionaal bestuur draagt hier de zorg voor.

De Kaderwet Bestuur in verandering laat veel ruimte over voor de regio's om een eigen specifieke invulling te geven aan het regionaal grondbeleid. Dit vanwege de complexiteit die de uitvoering van grondbeleid met zich meebrengt.

De Kaderwet geeft wel aan welke onderdelen van het regionaal grondbeleid geregeld moeten worden (zie bijlage: Kaderwet, regionaal grondbeleid). Hoewel de Kaderwet hier een aanzet geeft om het grondbeleid regionaal te organiseren blijkt dit in de praktijk moeilijk haalbaar. In verschillende interviews is naar voren gekomen dat het regionaal grondbeleid onvoldoende wordt uitgewerkt. Het grondbeleid is momenteel in handen van de gemeenten, het uit handen geven van het grondbeleid betekent dat ze een machtig instrument zullen missen. Gemeenten denken nog teveel binnen de bestaande grenzen. Ze willen de winst van bepaalde projecten gebruiken, om de kosten van andere, binnen de gemeentegrens lopende, projecten te kunnen dekken. Het is (nog) niet mogelijk dit regionaal te organiseren.

Een groot voordeel van een regionaal grondbeleid is juist dat de kosten van bepaalde projecten gedekt kunnen worden met de winst van andere projecten. Buiten de gemeentegrenzen betekent dit dat het mogelijk wordt om bepaalde projecten van de grond te laten komen, die zonder regionaal geld niet gerealiseerd zouden kunnen worden. Voor Land in de Stad zou dit bijvoorbeeld betekenen dat bewoners en bedrijven betalen voor de nabijheid van grootschalige groenstructuren in de regio. Op deze manier wordt gezamenlijk gewerkt aan een kwaliteitsimpuls in de agglomeratie.

Hoewel het gescheiden grondbeleid en het ontbreken van middelen voor de realisatie van groen problemen met zich meebrengt voor de uitvoer van integrale plannen in de kaderwetgebieden, zijn de kaderwetgebieden een belangrijke stap voorwaarts in de discussie over regionaal bestuur. Het bestaan van een openbaar regionaal lichaam en

het opstellen van een regionaal structuurplan dragen bij aan het dichtten van het regionale gat. De vijfde Nota hecht dan ook veel waarde aan het voortzetten van de samenwerking in de kaderwetgebieden, eventueel in aangepaste vorm. In principe loopt de Kaderwet in januari 2003 ten einde, er zal gezocht moeten worden naar een manier waarop de samenwerking tussen de gemeenten in de kaderwetgebieden voortgezet kan worden.

5.5 De periode na 2003

Toen in 1994 de Kaderwet Bestuur in verandering voor de zeven grootstedelijke gebieden in werking werd gesteld, ging men er aanvankelijk nog van uit dat de regio's binnen een aantal jaren over zouden gaan in een provincie-nieuwe stijl (ook wel stadsprovincies genoemd). Hoewel nog niet alle kaderwetgebieden hier een uitspraak over hadden gedaan, werd dit wel als uitgangspunt genomen. De kaderwet regelde de weg er naar toe.

In de wet werd opgenomen dat na drie jaar een evaluatie van de kaderwetgebieden plaats zou vinden. Op grond van die evaluatie zou duidelijk worden of verlenging van de Kaderwet mogelijk zou zijn. Deze verlenging zou maximaal 4 jaar mogen duren en wordt alleen gegeven als in het kader van de evaluatie wordt besloten dat overgegaan kan worden in een stadsprovincie of dat het Kaderwetgebied moet terugvallen op het Wgt-regime.

Na referenda in Amsterdam en Rotterdam bleek het draagvlak voor de stadsprovincies echter nihil te zijn. *“De voorstellen om tot de stichting van stadsprovincies te komen, werden massaal weggestemd, waarbij het belangrijkste punt leek de mogelijke opsplitsing van de eigen grote stad (de deelgemeenten of stadsdelen zouden nieuwe gemeenten worden). In het regeerakkoord van Paars 2 van 1998 is vervolgens de verlenging van de Kaderwet (of eigenlijk de verlenging van de werkingsduur van de ROL-regelingen) tot 2003 geregeld, omdat er onvoldoende basis voor een structurele oplossing was en omdat toch bepaalde zaken (vooral de VINEX-contracten) op dat regionale niveau uitgevoerd en geregeld moesten worden. Voor 2002 zou er een evaluatie moeten plaatsvinden waarbij volgens de tekst van het regeerakkoord (alleen) voor Amsterdam en Rotterdam de stadsprovincie een optie bleef. Inmiddels is daar in de (politieke) praktijk ook allang geen sprake meer van, maar daarentegen wordt de noodzaak van niet-vrijblijvende samenwerking in stedelijke gebieden (voortzetting kaderwetsamenwerking) breed onderschreven.”* (notitie, G. Lautenbach).

Voor een aantal kaderwetgebieden heeft het tot problemen geleid dat er niet werd afgekoersd op een provincie-nieuwe stijl. Bij aanvang van het ROA werd er bijvoorbeeld van uitgegaan dat het ROA een tussenfase was, die uiteindelijk zou overgaan in een stadsprovincie. Het Regionale Structuurplan (RSP) werd dan ook zo opgesteld dat een stadsprovincie hiermee verder zou kunnen werken. Bij de afketsing hiervan in het referendum zijn veel dingen blijven liggen. De prioriteit is toen op de VINEX-locaties en de expanderende woningbouw gelegd. Dit heeft gevolgen gehad voor de uitwerking van andere beleidstakken en de integrale benadering in het RSP.

De noodzaak om onder andere de groene visies op te pakken raakte op de achtergrond.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is onlangs bezig geweest met de evaluatie van de 7 kaderwetgebieden. Hiervoor werd aan ieder regiobestuur de mening gevraagd over de kaderwetgebieden. In januari 2003 loopt de Kaderwet ten einde, dan moet een voorziening worden getroffen, om de kaderwetgebieden in over te laten gaan. Er kan een nieuwe variant van de kaderwet worden opgesteld, maar men moet zich goed afvragen wat de meerwaarde hiervan is. De meningen over de toekomst van de kaderwetgebieden lopen uiteen. Hoewel de kaderwetgebieden mogelijkheden hebben aangesneden tot intensievere samenwerking, is er ook de vrees voor een nieuwe bestuurslaag. Het huidige systeem in Nederland van Rijk, provincie en gemeente is helder en kan terugkijken op een jarenlange traditie. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben gezien, stuit de discussie over een nieuw bestuursorgaan telkens op veel weerstand.

Tegenstanders zien dan ook weinig in een nieuwe kaderwet maar prefereren dat de huidige 3 bestuurslagen het regionale bestuur oppakken en de mogelijkheden tot samenwerking op lokaal niveau versterken. Samenwerking tussen gemeenten zou dan op projectbasis kunnen plaatsvinden. In ieder geval moet voorkomen worden dat een vierde bestuurslaag wordt toegevoegd aan de huidige drie.

Ria Driessen van het BRU benadrukt dat veel zal afhangen van de wensen in de regio. *“Voor het BRU is de vervolgperiode afhankelijk van de wensen van de deelnemende gemeenten. Het BRU is hiervoor als organisatie niet verantwoordelijk, de keuze ligt bij de afzonderlijke gemeenten.”* Zoals het er nu naar uitziet zal het BRU zich voortzetten in de vorm van niet-vrijblijvende samenwerking in een kleiner verband.

De gemeenten in stadsregio Rotterdam zijn voorstander van de Kaderwet en zouden zelfs een stapje verder willen gaan dan de huidige vorm van regiobestuur. Zij pleiten voor een zelfstandig, democratisch gekozen regionaal bestuur. Echter het rechtstreeks kiezen van een regiobestuur, zoals men in Rotterdam wenst, zou de discussie in Nederland over de taken van gemeenten, provincie en het Rijk weer doen oplaaien. Momenteel is het draagvlak voor een nieuwe bestuurslaag niet groot genoeg.

In de 5e nota wordt kort ingegaan op het mogelijke vervolgtraject van de kaderwetgebieden. Er wordt veel waarde gehecht aan het verbeteren van de mogelijkheden om op regionaal en intergemeentelijk niveau samen te werken. *“Sommige ruimtelijke vraagstukken laten zich immers moeilijk ‘vangen’ binnen de grenzen van de drie traditionele bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten.”* (vijfde nota). In dit kader wordt het *“gewenst de samenwerking die in deze gebieden is ontstaan, in aangepaste vorm voort te zetten.”*

Het Rijk wijst in de vijfde Nota de kaderwetgebieden, gezamenlijk met de gemeenten en de provincies aan als verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte uitvoering van het beleid, zoals opgesteld in de vijfde Nota. De niet-vrijblijvende samenwerking in grootstedelijke gebieden, zoals in de kaderwetgebieden zal hiervoor voortgezet

worden in aangepaste vorm. (vijfde nota). Dit wordt gezien als een kans om de samenwerkingsverbanden flexibeler te maken.

In januari 2003 lopen de huidige kaderwetregelingen ten einde. Het vervolgtraject is grotendeels afhankelijk van de wensen, het draagvlak en de ontwikkelingen in de verschillende stedelijke gebieden zelf alsmede van de beleidsopgaven op rijksniveau. Hoewel belangen soms botsen, biedt een bestuur op regionaal niveau in stedelijke gebieden mogelijkheden voor een betere afstemming tussen de verschillende belangen. Hierbij is het van belang dat de gemeenten zelf vertegenwoordigd zijn in het regionaal bestuur; zij staan het dichtst bij de gemeentegrensoverschrijdende problematiek en zij moeten primair in staat worden gesteld om de regionale problemen aan te pakken. Bovendien zal lokaal het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak moeten worden gevonden voor het regionale beleid.

6 Conclusies

6.1 De discussie voortgezet

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag *Welke lessen kunnen we leren uit het verleden ten aanzien van de discussie over regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden*, is het in eerste instantie uiteraard van belang een overzicht te geven van deze discussie.

Om deze discussie in een breder historisch perspectief te plaatsen heb ik allereerst een historisch overzicht gegeven van de ruimtelijke ontwikkelingen in de stedelijke gebieden. Daarnaast is een beeld geschetst van het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid dat erop gericht is maximaal in te spelen op deze ruimtelijke ontwikkelingen in de maatschappij. Aan de hand van deze historische overzichten is duidelijk merkbaar dat de ruimtelijke ordening zich op een steeds hoger schaalniveau is gaan afspeelen. Het verstedelijkingsbeleid heeft zich al in een vroeg stadium ontwikkeld van een op de stad gerichte beleidsvoering naar een beleidsvoering op regionale schaal.

Wanneer vervolgens de ontwikkeling van het bestuur in Nederland hiernaast wordt gelegd, valt op dat het bestuur in Nederland zich niet mee heeft ontwikkeld met de maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek. Hoewel het ruimtelijke ordening beleid wel een sterke regionale tendens heeft meegeemaakt, houdt het bestuur vast aan het huidige drielagenstelsel.

Men is het er al lange tijd over eens dat een verandering in het bestuur noodzakelijk is. De discussie heeft zich gericht op de vorm van deze verandering. Grofweg staan er twee meningen tegenover elkaar; voorstanders van een vierde bestuurslaag en tegenstanders. De voorstanders pleiten voor de instelling van een vierde bestuurslaag tussen gemeente en provincie. Zij vinden dat de discussie tot nu toe te weinig heeft opgeleverd. Nog steeds kampen we met grootstedelijke problemen die door het ontbreken van een passend bestuurlijk kader moeizaam kunnen worden opgelost. In stedelijke gebieden is het daarom noodzakelijk een tussenlaag in te voeren met dezelfde juridische status als gemeente en provincie.

Tegenstanders vinden dat getracht moet worden het 'regionale gat' met de bestaande drie lagen te dichten. Een sterkere samenwerking is daarvoor noodzakelijk. Voorstellen om het huidige drielagensysteem te veranderen, stuiten op veel weerstand. De jarenlange traditie die hier aan vooraf is gegaan wil men niet zomaar over boord zetten. Bovendien wordt Nederland te klein gevonden om een extra bestuurslaag toe te voegen.

Met het ingaan van de Kaderwet *Bestuur in verandering* is geprobeerd een tussenvorm te vinden voor het regionale bestuur in 7 (groot)stedelijke gebieden. Door de betrokken gemeenten hier intensief te laten samenwerken, wordt getracht het 'regionale gat' te dichten, zonder dat officieel een vierde bestuurslaag wordt ingesteld.

Toch mag verwacht worden dat de discussie hiermee niet ten einde is. Uit de vijfde Nota is gebleken dat de afstemming tussen beleid en bestuur op regionaal niveau nog steeds te wensen over laat. De kaderwetgebieden hebben hier nog geen sluitend antwoord op kunnen geven.

Bovendien nemen het aantal belangengroepen en de ruimteclaims in het stedelijk gebied alleen maar toe. Naast de discussie tussen stedelingen en bewoners van het platteland over de woonruimte in het stedelijk gebied, hebben ook recreatieschappen, natuurorganisaties en bedrijven en andere instellingen belang bij ruimte in het westen van Nederland. De afstemming tussen al deze verschillende belangen, noodzaakt tot een bestuurlijk kader waarbinnen deze afstemming plaats kan vinden.

Zolang de vraag naar een betere afstemming van beleid en bestuur blijft bestaan, zal ook de discussie over de bestuurlijke reorganisatie worden voortgezet. In dit onderzoek is informatie verzameld om in de toekomst deze discussie goed onderbouwd voort te kunnen zetten. In de volgende paragraaf zal naar voren komen wat we tot nu toe hebben geleerd uit het verleden. Onoverkomelijk ligt er een persoonlijke interpretatie van deze ontwikkelingen aan ten grondslag. Op basis van dezelfde gegevens is het mogelijk dat men een andere mening zal vormen ten aanzien van het regionaal bestuur. Dit verschil in mening geeft juist weer dat de discussie over regionaal bestuur nog niet ten einde is en er nog niet een eenduidig antwoord kan worden gegeven.

6.2 Lessen uit het verleden

Zoals uit het voorgaande is gebleken, is aan de discussie over bestuur in grootstedelijke gebieden nog steeds geen bevredigend einde gekomen. Hoewel het besef daar is dat samenwerking in grootstedelijke gebieden noodzakelijk is om een oplossing te bieden voor de grootstedelijke problematiek, is er nog steeds onenigheid over de vorm van die samenwerking. Voor- en tegenstanders van een vierde bestuurslaag staan in de discussie over de toekomst van de kaderwetgebieden tegenover elkaar. In januari 2003 loopt de kaderwet ten einde. Wat de toekomstige rol van de kaderwetgebieden wordt, is momenteel nog onduidelijk. Uit de vijfde Nota is gebleken dat er een belangrijke rol is weggelegd voor de kaderwetgebieden voor het uitvoeren van het regionale beleid.

Voorstanders van een vierde bestuurslaag vinden dat het voordelen biedt om de kaderwetgebieden dezelfde wettelijke status te geven als gemeenten en provincies hebben. Op deze manier zou het bestuur in grootstedelijke regio's beter aan kunnen sluiten op het ruimtelijk beleid. Zowel op provinciaal en gemeentelijk niveau, als op regionaal niveau bestaat dan een orgaan dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het (ruimtelijk) beleid.

Er gaan ook andere geluiden op. Met de huidige drie bestuurslagen zou het regionale gat gedicht kunnen worden door de samenwerking tussen gemeenten onderling en provincie en gemeenten te intensiveren. De rijksoverheid zou eventueel een

stimulerende rol kunnen spelen om de samenwerking op bovenlokaal niveau te versterken. De kaderwetgebieden kunnen dan worden afgeschaft.

Voorstanders van het afschaffen van de kaderwet plaatsen bijvoorbeeld vraagtekens bij de grenzen van de kaderwetgebieden. *“De woonrelaties binnen het ROA vallen niet samen met de werkrelaties. De belangen tussen Amsterdam en Almere zijn bijvoorbeeld van totaal andere aard dan die tussen Amsterdam en IJmuiden. Het is dan ook een probleem om hier de ruimtelijke samenhang bij elkaar te houden en gezamenlijk (alle gemeenten binnen de regio) één identiteit naar buiten te dragen.”* (mondeling na A.J. Schölvink).

Wanneer niet, zoals in de kaderwetgebieden, iedere gemeente betrokken is bij elk overleg, maar alleen contact wordt gezocht wanneer het gaat om gezamenlijke belangen en gezamenlijke knelpunten, wordt inderdaad beter ingespeeld op de dynamiek van een regio. Waar samenwerking gewenst is kunnen afspraken worden gemaakt over de regionale ontwikkelingen. Men spreekt wel van *samenwerking op projectbasis*.

Naast deze twee mogelijkheden om het regionale gat te dichten, wil ik tot slot nog de aandacht vestigen op de mogelijkheid de kaderwet in zijn huidige vorm voort te blijven zetten. In de toekomst kunnen de bevoegdheden van de regionale organen eventueel worden uitgebreid, zonder dat er radicale veranderingen in het bestuur zullen plaatsvinden. Deze mogelijkheid brengt niets vernieuwends, maar probeert juist het draagvlak voor regionaal bestuur langzaam te versterken.

In dit verslag worden deze drie bestuurlijke modellen besproken als mogelijkheden om het regionale gat te dichten; samenwerking op projectbasis, voortzetting van de kaderwetgebieden en de instelling van een vierde bestuurslaag. Om deze drie benaderingen te kunnen vergelijken, worden de voors en tegens van de verschillende modellen van bestuur naast elkaar gezet. Hiervoor is gekeken naar:

- a) Interne draagvlak: bereidheid van partijen om deel te nemen aan het bestuur
- b) Flexibiliteit: mogelijkheid om veranderingen in de bestuursvorm door te voeren
- c) Maatschappelijke ondersteuning: draagvlak voor de bestuursvorm in de samenleving
- d) Rechtsgeldigheid: mogelijkheid om bevoegdheden en plichten aan het orgaan mee te geven
- e) Aanspreekbaarheid: het bestaan van een aanspreekbare entiteit ten behoeve van de interne en externe communicatie

Deze 5 factoren zijn in dit verslag reeds impliciet aan de orde gekomen. Mijns inziens kan een bestuurlijk orgaan goed werken, wanneer het aan deze voorwaarden voldoet. Hier heb ik ze op een rijtje gezet en gebruikt om de drie bestuurlijke modellen met elkaar te vergelijken.

Tabel 1: overzicht en waardering van de verschillende bestuurlijke modellen

	1. intern draagvlak	2. flexibiliteit	3. rechts-geldigheid	4. maatschappelijke ondersteuning	5. aanspreekbaarheid
Samenwerking op projectbasis	+	+	-	+	-
Kaderwetgebied	±/-	-	+	±	±
Vierde bestuurslaag	±/-	-	+	-	+

Aan de hand van dit overzicht blijkt dat er moeilijk een antwoord is te geven op de vraag welk bestuurlijk model het beste zal functioneren in grootstedelijke gebieden. Hoewel samenwerking op projectbasis iets positiever uit deze matrix komt, blijkt dat kaderwetgebieden en de introductie van een vierde bestuurslaag weer andere voordelen kennen.

De factoren zullen verschillend gewaardeerd moeten worden om een duidelijker overzicht te krijgen. Mijns inziens is deze waardering in dit geval afhankelijk van de situatie en vooral gebaseerd op een persoonlijke mening. In het voorgaande is reeds gezegd dat er op basis van dezelfde gegevens een andere mening gevormd kan worden ten aanzien van het regionaal bestuur. Deze matrix maakt dit nogmaals duidelijk. Wel heb ik getracht een eigen mening te vormen op basis van de verzamelde gegevens. Het vervolg van deze paragraaf zal voornamelijk op deze mening gebaseerd zijn.

De verschillende factoren in ogenschouw nemend, ben ik van mening dat voor een goed werkend regionaal bestuursorgaan in eerste instantie geldt dat de betrokken partijen achter het orgaan staan. Met andere woorden het interne draagvlak moet groot zijn. In de kaderwetgebieden blijkt dat dit niet altijd het geval is. Hier zijn gemeenten betrokken die weinig ophebben met de kaderwetgebieden. Ook voor een vierde bestuurslaag bestaat momenteel veel weerstand. Wanneer de betrokkenen geen voorstander zijn van een verandering van de bestaande structuren, zal dit niet direct tot positieve ontwikkelingen leiden. Mensen zijn immers moeilijk te veranderen, en zonder de bereidheid van die mensen, zal ook de bestuurlijke organisatie in ons land slechts moeizaam veranderen.

Op basis van dit gegeven sluit ik me aan bij de tegenstanders van een vierde bestuurslaag. Hoewel er door de instelling van een extra bestuurslaag snel en daadkrachtig ingespeeld kan worden op regionale ontwikkelingen, is de vrees die bestaat voor een vierde bestuurslaag groot. Enerzijds zijn gemeenten en provincies er niet bij gebaat een deel van hun taken en bevoegdheden over te dragen aan een nieuwe bestuurslaag. Dit zou betekenen dat de positie van beide organen aan betekenis zou afnemen. De weerstand vanuit de bestaande bestuurslagen zou dus groot zijn. Anderzijds zou door de instelling van nog een bestuurslaag naast de bestaande drie, het Nederlandse bestuur er niet duidelijker op worden. Nederland is maar een klein land en zou in principe met het huidige drielagenstelsel uit de voeten moeten kunnen.

Ook in de vijfde Nota is men geen voorstander van een herziening van de bestaande structuren. Hoewel een verandering van het bestuur in Nederland, door het toevoegen van een extra bestuurslaag in grootstedelijke gebieden, op papier tot voordelen zal leiden voor de realisatie van het ruimtelijk beleid, blijkt dit in de praktijk op teveel weerstand te stuiten. Wanneer de betrokkenen geen voorstander zijn van een verandering van de bestaande structuren, zal dit dan ook niet direct tot positieve ontwikkelingen leiden. Mensen zijn immers moeilijk te veranderen, en zonder de bereidheid van die mensen, zal ook de bestuurlijke organisatie in ons land slechts moeizaam veranderen.

Voorstellen ten aanzien van veranderingen in het Nederlandse bestuur dienen dan ook niet te radicaal te worden doorgevoerd. Er moet hierbij rekening worden gehouden met de betrokkenen. Uit het historisch overzicht van de discussie over het 'regionale gat' is gebleken dat veranderingen slechts op een lange termijn te realiseren zijn. Zo sprak men al in de jaren '50 over intergemeentelijke samenwerking op basis van een kaderwet, het duurde echter tot 1994 voordat men hier ook werkelijk aan toe was. De meerwaarde van een nauwere samenwerking in grootstedelijke gebieden wordt veelal wel ingezien. Deze basis is nodig om een deel van de weerstand weg te nemen en samenwerking (verder) te kunnen ontwikkelen. De kaderwetgebieden hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan dit proces. Uit de interviews is gebleken dat een voortzetting van een regionaal samenwerkingsorgaan, van onderop samengesteld, gewenst is. In deze lijn zou men verder moeten gaan, zonder dat hierbij de instelling van een vierde bestuurslaag wordt genoemd.

Afschaffing van de kaderwetgebieden is mijns inziens een stap in de verkeerde richting, namelijk een stap terug. Wanneer we kijken naar het verleden is gebleken dat samenwerking in grootstedelijke gebieden op basis van de Wgr niet tot het gewenste effect heeft geleid. Deze samenwerkingsverbanden waren niet krachtig genoeg om de verschillende belangen in grootstedelijke gebieden op elkaar af te kunnen stemmen. De vrijwilligheid en vrijblijvendheid, kenmerkend voor de Wgr, maakten het moeilijk vergaande beslissingen te nemen. Na een lange discussie is uiteindelijk de Kaderwet opgesteld om een krachtigere vorm van samenwerking te garanderen. Deze samenwerkingsvorm in de kaderwetgebieden heeft niet geleid tot wijziging van de bestaande structuren, gemeenten en provincies hebben hun taken en bevoegdheden gehouden. Dit zou betekenen dat wanneer de kaderwetgebieden opgeheven zullen worden, er geen wezenlijke verandering te verwachten valt in vergelijking met de situatie vòòr de Kaderwet. Hoewel de meerwaarde van samenwerking op regionale schaal nu wel wordt ingezien, mag verwacht worden dat lokale belangen dan toch weer op de eerste plaats komen. De positie van gemeenten is te sterk om hier op korte termijn verandering in te brengen.

De gedachte achter de kaderwetgebieden is dat de gemeenten hier zelf onderling kunnen onderhandelen over bovenlokale belangen. Belangrijk hierbij is dat het bestuur van zo'n regio opgebouwd is uit de gemeenten. Wanneer overeenstemming moet worden bereikt over verschillende beleidstakken, is men sneller bereid in bepaalde gevallen een stapje terug te nemen, wanneer daar in andere gevallen weer iets tegenover staat. Op deze manier zal een regionaal plan een integraal karakter

krijgen met een groot draagvlak. De gemeente heeft nu een aandeel in het bestuur op regionaal schaalniveau. Deze rol van de gemeente is een kracht van de regio en zal in het vervolgotraject dan ook van belang moeten blijven.

Momenteel is het niet gewenst de bestaande samenwerkingsvorm in de kaderwetgebieden af te schaffen. De discussie over de bestuurlijke reorganisatie in grootstedelijke gebieden heeft met de Kaderwet een belangrijke stap voorwaarts gezet.

Toch is niet voor iedere vorm van samenwerking een bestuurlijk kader nodig. *“Er moet een afweging worden gemaakt wat betreft de eventuele noodzaak tot het vastleggen van samenwerking in een orgaan. De dynamiek op de regionale schaal is groot, deze schaal fluctueert afhankelijk van het beleidsterrein. Wanneer echter iedere samenwerking op een regionaal niveau (bijvoorbeeld tussen gemeenten, tussen een regionaal orgaan en een andere gemeente of tussen twee regio's) in een orgaan wordt vastgelegd zal dit het bestuur er niet transparanter en democratischer op maken”.* (mondeling na S. Bakker).

Samenwerking kan dan ook vrijwillig gebeuren op basis van overeenstemmende belangen. Er moet voorkomen worden dat er voor ieder samenwerkingsvorm een nieuw orgaan wordt ingesteld, dit ook om het bestuur voor de burgers (be)grijpbaar te houden. De uitdaging is juist om in de stedelijke gebieden, *“...naast een vaste bestuurlijke constellatie van samenwerkende gemeenten in een afgebakend gebied, ook op maat en flexibel samenwerking te zoeken met andere partners”.* (mondeling na G. Lautenbach).

Vooraf wat betreft de ruimtelijke ordening wordt men al snel gedwongen over bestaande grenzen heen te kijken. Samenwerkingsverbanden zullen dan telkens uitgebreid moeten worden. *“Om te voorkomen dat telkens nieuwe grenzen worden getrokken, is het mogelijk om samen te werken op projectbasis.”* (mondeling na F. Lubberink). Het voordeel hiervan is dat de discussie tussen de samenwerkende partijen op basis van de inhoud plaatsvindt. Het gevaar om te vervallen in juridische discussies is hierdoor minder groot.

Er moet dus voorkomen worden dat er naast de intergemeentelijke samenwerking in de kaderwetgebieden nog allerlei samenwerkingsverbanden in verschillende organen worden vastgelegd. Samenwerking op projectbasis biedt een oplossing om flexibel in te springen op de ruimtelijke dynamiek, het voorkomt dat telkens nieuwe gebieden worden afgebakend.

Er moet echter rekening worden gehouden met het feit dat ook aan samenwerking op projectbasis haken en ogen zitten. Deze vorm van samenwerking is namelijk een zeer tijdrovende vorm. Alvorens de inhoudelijke discussie gestart kan worden, moet namelijk eerst besloten worden welke partijen er bij het project betrokken worden. Er kan niet snel ingespeeld worden op ruimtelijke ontwikkelingen, eerst moet namelijk het verband worden gevormd. Bovendien is er geen organisatorische entiteit aanspreekbaar, waardoor de communicatie onderling en naar buiten toe wordt bemoeilijkt.

Samenwerking op projectbasis is dan ook niet de oplossing voor het regionale gat. Wel biedt het een mogelijkheid om projecten op regionale schaal te kunnen

realiseren. Land in de Stad kan op deze manier bijvoorbeeld in bepaalde gebieden toegepast worden. Door een projectgroep op te richten met belanghebbenden die gezamenlijk achter het concept staan, is het mogelijk dit regionale concept concreet te maken in een project.

Samenwerking op projectbasis biedt, in combinatie met de kaderwetgebieden, mogelijkheden om bestuurlijk flexibeler om te kunnen gaan met de verschillende schaalniveaus. Ook in de vijfde Nota wordt geconstateerd dat meer flexibiliteit gewenst is. Naast de bestaande samenwerkingsvormen in de kaderwetgebieden, zou *samenwerking in aangepaste vorm...* voortgezet kunnen worden. *“Dit biedt een kans om samenwerkingsverbanden nog flexibeler te maken, zowel in functionele als in geografische zin”*. (vijfde Nota). Samenwerking op projectbasis zou in dit opzicht goed aan kunnen sluiten bij het ruimtelijk beleid dat is uitgestippeld in de vijfde Nota.

De vijfde Nota erkent het belang van het versterken van de kwaliteit in de stedelijke gebieden. Om de kwaliteit van zowel het stedelijke als het landelijke gebied te versterken en de contrasten hiertussen te verscherpen, worden rode en groene contouren getrokken. De rijksoverheid stelt dat *“... de realisatie van dit rijksbeleid vooral een verantwoordelijkheid is van provincies, gemeenten en post-kaderwetgebieden. De kwaliteit van de hierbij te maken afwegingen moet worden verbeterd. Met het oog daarop moet samenwerking worden versterkt.”* (vijfde Nota). De vijfde Nota geeft hiermee aan dat de realisatie van het contourenbeleid op lokaal en regionaal niveau plaats zal moeten vinden. Hierbij wordt veel waarde gehecht aan een intensievere samenwerking tussen de betrokken partijen, hoe deze samenwerking georganiseerd en gestructureerd zal moeten worden, wordt echter aan de hand van de vijfde Nota niet duidelijk.

In het verleden zien we deze zelfde tekortkoming in het ruimtelijk beleid. In de tweede Nota is bijvoorbeeld de ruimtelijke uitwerking van het groeikernenbeleid uitgebreid beschreven, over het bestuurlijk kader waarbinnen deze ruimtelijke ontwikkelingen plaats dienden te vinden werd echter nauwelijks aandacht besteed. Toch blijkt dat de discussie over bestuur in grootstedelijke gebieden vaak werd gevoerd door bepaalde ontwikkelingen in de ruimte (schaalvergroting, suburbanisatie,...). Omdat de nota's over de ruimtelijke ordening zich telkens een beetje afzijdig hebben gehouden van deze bestuurlijke discussie, bleek pas later dat het beleid niet optimaal kon worden uitgevoerd. Achteraf werd dan vaak de bestuurlijke discussie gevoerd. In de toekomst moet erop worden gelet dat beleid en bestuur meer in samenhang met elkaar worden ontwikkeld. Wanneer het bestuur niet werkzaam is op het gewenste schaalniveau betekent dit dat het beleid onvoldoende kan worden uitgevoerd. De ruimtelijke concepten die ten grondslag liggen aan het beleid zullen hiermee inboeten aan belang.

Zoals in het begin van dit verslag reeds is gezegd, is het in een klein land als Nederland waar ruimte een schaars goed is geworden, noodzakelijk de verschillende ruimteclaims goed op elkaar af te stemmen. Vooral in grootstedelijke gebieden, waar de druk op de ruimte het grootst is, is het van belang dat deze ruimteclaims op het juiste schaalniveau tegenover elkaar worden geplaatst. De ruimtelijke dynamiek in grootstedelijke gebieden strekt zich uit over de bestaande gemeentegrenzen en speelt

zich vooral af op regionale schaal. Hiervoor dient men naast goed onderbouwde ruimtelijke visies en een passend ruimtelijk beleid ook een bestuurlijk kader te ontwikkelen die verantwoordelijk is voor de afstemming op dit schaalniveau. Hoewel men in Nederland in veel opzichten vooruitstrevend is, blijken voorstellen ten aanzien van een reorganisatie van het bestuur op veel weerstand te stuiten. En hoewel het Nederlandse ruimtelijke beleid niet meer om de ontwikkelingen die zich op het regionale schaalniveau afspelen, heen kan, is het bestuur in Nederland nog niet optimaal ingespeeld op dit regionale schaalniveau.

Er mag dan ook verwacht worden dat de discussie over het regionale gat nog niet is afgelopen. Het is van groot belang deze bestuurlijke discussie niet los te koppelen van het ruimtelijk vraagstuk. Dit om te voorkomen dat de bestuurlijke discussie verzandt in een discussie over bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Momenteel zal de samenwerkingsvorm in de kaderwetgebieden voortgezet worden. Wanneer mogelijk zal dit gecombineerd kunnen worden door samenwerking op projectbasis. De kracht van samenwerking op projectbasis ligt in het feit dat samenwerking in eerste instantie plaats vindt op inhoudelijke basis. Veranderingen ten aanzien van het regionale bestuur zullen niet te radicaal doorgevoerd kunnen worden, dit stuit ongetwijfeld op veel weerstand.

6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Uiteraard blijkt er bij een dergelijk onderzoek altijd meer informatie dan tijd te zijn. Ik heb dan ook een aantal onderzoekspunten achterwege moeten laten.

Persoonlijk had ik het erg interessant gevonden dit onderzoek op een Europees schaalniveau door te trekken. De analyse van de bestuurlijke organisatie in andere Europese landen zou de discussie over regionaal bestuur in Nederland aanzienlijk kunnen verrijken. Zeker nu de Europese grenzen van steeds minder belang worden, is dit Europese schaalniveau een belangrijke issue geworden. Er is in dit onderzoek geen aandacht besteed aan de betekenis van de Europese wetgeving voor de Nederlandse bestuurlijke organisatie. Toch speelt de Europese Gemeenschap als bovenste bestuurslaag een steeds grotere rol op de nationale, provinciale en lokale bestuurslagen.

Ook heb ik in dit onderzoek nauwelijks antwoord kunnen geven op de vraag hoe een concept als Land in de Stad in het huidige bestuurlijke klimaat gepromoot, opgepakt en uitgevoerd zou kunnen worden, welke tekortkomingen daarbij ter sprake komen en hoe dit opgelost zou kunnen worden. In dit kader was het interessant geweest de betekenis van publiek-private samenwerking te analyseren. De nadruk van dit onderzoek is echter verschoven van deze vragen naar de regionale bestuurlijke problematiek.

In de toekomst zouden deze twee onderzoekspunten nader uitgewerkt kunnen worden.

Aangezien mijn uitstapje als toekomstig landschapsarchitect naar bestuur en beleid er voorlopig opzit, laat ik de uitwerking hiervan graag aan anderen over.

Lijst van afkortingen

AUP	Algemeen Uitbreidingsplan Amsterdam
BoN	Besturen op Niveau
BPR	Bestuurlijk Platform Randstad
BRU	Bestuur Regio Utrecht
GIOS	Groen in en om de Stad
I.NV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
RARO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
RBB	Raad voor het Binnenlands Bestuur
ROA	Regionaal Orgaan Amsterdam
ROL	Regionaal Openbaar Lichaam
RSP	Regionaal structuurplan
VINEX	Vierde Nota (over de Ruimtelijke Ordening) Extra
VINAC	Actualising van de vierde Nota (over de Ruimtelijke Ordening)
VNG	Vereniging van Nederlandse gemeenten
VROM	Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Literatuurlijst

Bulthuis, J., 1957. *Samenwerking van gemeenten*, Utrecht.

Bussink, F.L., E.C.M. van der Hulst, C.M.M. Wortelboer, 1990. *Bestuurlijke samenwerking in stedelijke gebieden. Onderzoek naar proces- en structuurkenmerken van vrijwillige samenwerking tussen overheden met betrekking tot ruimtelijk relevant beleid*, Amsterdam, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.

Ewijk, D. van, 1999. *Grip op groen, overwegingen en aanbevelingen voor de inrichting van openbaar groen in en om de stad*, Den Haag, VNG Uitgeverij.

Hidding, M.C., 1997. *Planning voor stad en land*, Bussum, Dick Coutinho.

Korsten A.F.A. (red.), W. Derksen, 1989. *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Korsten, A.F.A., I.W. Huberts, 1990. *Besturen op niveau. Bestuur in grootstedelijke gebieden ter discussie*, 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij B.V.

Korthals Altes, W.K., K. Bovenberg, A. van der Valk (red.), 1994. *Ruimte voor regionaal bestuur? Planologische opstellen over bestuurlijke samenwerking in de regio Amsterdam*, Amsterdam, Centrum voor grootstedelijk onderzoek.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994. *Kaderwet bestuur in verandering: tekst en uitleg*, Leiden, Drukkerij De Bink B.V.

Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening, 1993. *Advies over de ontwerp-Kaderwet bestuur in verandering*, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij.

Rijksdienst voor het Nationale Plan, Werkcommissie Westen des Lands, 1957. *Bestuursrechtelijke aspecten van de ontwikkeling in het Westen des lands*, 's-Gravenhage.

RPD, 1999. *Stad en land in Nederland; een beeld van gisteren, een beeld van morgen*, Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Rijksplanologische Dienst.

RPD, 2000. *De regio in gedachten, voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Rijksplanologische Dienst.

Top, I.M. van den, T. Selnes, 2000. *Sturing van groen om de stad, discussienota*, Den Haag, Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij.

Tummers, L.J.M., J.M. Tummers-Zuurmond, 1997. *Het land in de stad, de stedenbouw van de grote agglomeratie*, Bussum, THOTH.

Tummers, L.J.M., J.M. Tummers-Zuurmond, J.F. Jonkhof, I.M. van den Top, 2000. *Land in de stad, een groene visie op het regionaal ontwerpen*, Wageningen, Alterra.

Valk, van der A., A. Faludi, 1990. *De groeikernen als boekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine*, Assen, Van Gorcum.

Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, 2001,

Volkscrant, 5 november 1999. *Vinex-wijk kampt met meer dan imagoprobleem*.

Volkscrant, 11 november 1999. *Verstedelijking: wat niemand wil, gebeurt toch*.

Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening, 2000. *Notie van ruimte. Op weg naar de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers.

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

Zonneveld, W., 1991. *Conceptvorming in de ruimtelijke planning*, Amsterdam, Planologisch en Demografisch Instituut.

Lijst van geïnterviewden

ir. S.M. Bakker, Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Grote stedenbeleid en interbestuurlijke betrekkingen

ing. H.P.M. Driessen, Bestuur Regio Utrecht

drs. G.J.H. Lautenbach, Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Grote stedenbeleid en interbestuurlijke betrekkingen

drs. E. Lubberink, Regionaal Orgaan Amsterdam

drs. M.H.B. Pen-Soetermeer, Rijksplanologische Dienst

mr. A.J.A.M. Schö lvinck, Rijksplanologische Dienst

Bijlage 1 Taken en bevoegdheden van het regionaal openbaar lichaam met betrekking tot het grondbeleid

Kaderwet, regionaal grondbeleid. Het regionaal openbaar lichaam is verantwoordelijk voor de volgende zaken:

- a) Een regionaal prijsbeleid ten aanzien van de verwerving en uitgifte van gronden, waarmee ongewenste onderlingen concurrentie wordt tegengegaan en een regionale basisprijs tot stand kan komen die richtinggevend is voor de onteigeningswaardering in het gehele stedelijke gebied.
- b) Een regionaal beleid voor de condities van de verwerking en uitgifte van gronden, zodat bij de integrale beleidsontwikkeling prioriteiten ten aanzien van het tempo en de voorwaarden gesteld kunnen worden. Het gaat dan om bindende afspraken over de vorm (bijvoorbeeld de verhouding tussen verkoop en erfpacht), het soort bedrijven waaraan de grond wordt uitgegeven, de parkeernormen en dergelijke.
- c) Een regionaal beleid met betrekking tot het onderhoud en beheer van de in exploitatie te nemen projecten.
- d) Een regionaal beleid met betrekking tot de publieke en de publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld het instellen van een regionale ontwikkelingsmaatschappij of-bedrijf of een regionaal grondbedrijf.
- e) Een regionaal beleid voor het verhaal van kosten bij een particuliere grondexploitatie dat aangeeft hoe de doorwerking in de exploitatieverordeningen van het regionaal bestuur en de gemeenten plaatsvindt. Hierbij wordt rekening gehouden met kwaliteits-, liggings-, en gebruiksverschillen. Bijvoorbeeld heffen van baat- en bouwgrondbelasting of afspraken maken over een regionale heffing bovenop de uitgifteprijs van gronden.
- f) De spreiding van risico's en verantwoordelijkheden van bovenlokale projecten over de gemeenten in het betreffende samenwerkingsgebied waarbij afspraken worden gemaakt over de verdeelsleutel met betrekking tot de risico's van de grondexploitatie en de verdeling van de opbrengsten.
- g) De onderlinge verhouding tussen het regionale uitvoeringsbeleid en dat van de individuele gemeenten en het toezicht van het regionaal bestuur op tempo en risico's bij de uitvoering.

Bron: *Kaderwet Bestuur in verandering, Bestuur op niveau; tekst en uitleg*. Ministerie van Binnenlandse Zaken 1994.

Bijlage 2 Interview-verslagen

26 januari 2001

Een interview met **Ria Driessen**, werkzaam bij de sectie Ruimtelijke Ordening van het Bestuur Regio Utrecht (BRU). Het BRU is één van de 7 kaderwetgebieden. Er zijn naast de gemeente Utrecht nog 22 andere gemeenten vertegenwoordigd in het BRU.

De situatie voor de kaderwetgebieden

In de regio rondom de stad Utrecht, werkten 10 gemeenten (inclusief Utrecht) op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, al voor de instelling van de kaderwet, goed samen in het Regiobestuur Utrecht (RBU). Deze samenwerking was op vrijwillige basis tot stand gekomen en gebaseerd op gezamenlijke belangen.

Conform de kaderwet bestuur in verandering, was de provincie hier verantwoordelijk voor de grenzen van het BRU. Hier werd een veel ruimer gebied genomen dan de 10, al samenwerkende gemeenten. Gekozen werd voor een afbakening van 26 gemeenten. (sinds 1 januari jl. zijn er door samenvoeging nog 23 gemeenten in het BRU).

Aangezien in de kaderwet deelname niet vrijblijvend is, werden deze gemeenten verplicht mee te doen. Dit ondanks veel onenigheid over de getrokken grenzen. De provincie Utrecht bestaat uit 36 gemeenten, het BRU werd ingedeeld in 26; deze verhoudingen liggen scheef. Een regionaal orgaan kan niet optimaal functioneren, wanneer de taken van de provincie, vrijwel hetzelfde gebied beslaan. Bovendien zijn de kaderwetgebieden ingesteld om een oplossing te zoeken voor de grootstedelijke problematiek. Gemeenten die ver van de stad Utrecht verwijderd zijn, hebben weinig met deze problematiek te doen.

Utrecht is de enige grote kern in de provincie, het is goed denkbaar dat de provincie zelf invloed wil houden op de ontwikkeling van de stad.

Hoewel niet alle deelnemende gemeenten voorstander waren van het BRU, waren er ook geen expliciete tegenstanders (op een na). Pas geleden zijn alle kaderwetgebieden geëvalueerd, toen is gebleken dat de gemeenten ook baat hebben bij de samenwerking met andere gemeenten.

BRU in relatie tot overige openbare bestuursorganen

De evaluatie van de kaderwetgebieden is deels bedoeld om duidelijk te krijgen wat de wensen van de regio's zijn voor de periode na januari 2003, wanneer de kaderwet ten einde loopt. Voor het BRU is deze vervolgperiode afhankelijk van de wensen van de deelnemende gemeenten. Het BRU is hiervoor als organisatie niet verantwoordelijk, de keuze ligt bij de afzonderlijke gemeenten. Zoals het er nu naar uitziet zal het BRU zich voortzetten in de vorm van niet-vrijblijvende samenwerking in een kleiner verband. Zeist en Woerden zullen daar hoogstwaarschijnlijk bij worden betrokken,

aangezien deze twee plaatsen de belangrijkste uitstralingsgebieden voor de stad Utrecht zijn.

In een nieuwe bezetting zullen de onderlinge verhoudingen onder de loep moeten worden genomen. Een aantal gemeenten vindt de rol van de stad Utrecht op het BRU te groot. Hierdoor ontstaan spanningen tussen de gemeenten, die niet bevorderlijk zijn voor de voortzetting van het BRU.

Het BRU is een orgaan dat op regionale schaal werkzaam is, we zijn al even ingegaan op de scheve verhouding tussen de omvang van de provincie en het BRU. Hoewel provincie en BRU in grootte niet substantieel verschillen, zijn er wel andere verschillen, met name in relatie tot de gemeenten. Meerwaarde van het BRU is dat het BRU niets meer is dan samenwerkende gemeenten. Het is geen extra bestuurslaag. Alle belangen, eisen en wensen komen rechtstreeks uit de gemeenten. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de besluitvorming, waardoor het draagvlak onder gemeenten groot is. Dit is een belangrijk verschil met de provincie, dat wel echt een laag boven de gemeente is. De provincie kan de gemeente iets opleggen, het orgaan is stugger dan een samenwerkingsorgaan.

Regionaal Structuurplan

Een van de taken van het regiobestuur is de opstelling van een regionaal structuurplan (RSP). In deze provincie ligt dat echter gecompliceerd. De 10 gemeenten die aanvankelijk samenwerkten, hadden een intergemeentelijke structuurvisie (ISV) opgesteld voor het gebied. Hoewel er geen wettelijke procedure had plaatsgevonden, was de visie min of meer vastgesteld; het werd gebruikt als kader waarbinnen men verder wilde werken.

Bij de start van het BRU lag er dus al een compleet plan op regionale schaal, waaraan tevens een MER was gekoppeld. Daarnaast was ook het streekplan van de provincie gereed. Er werd besloten het ISV om te zetten in een RSP, deze had dan betrekking op de gemeenten die uit het RBU kwamen, het streekplan gold voor de andere gemeenten.

Het RSP heeft als achterliggende ideeën de mal en contramalgedachte (de groene contramal). Men gaat er hierbij vanuit dat je op de langere termijn niet kan volstaan met het aanwijzen van nieuwe woon- en werklocaties, zonder iets te zeggen over de kwaliteit van deze locaties. De ontwikkeling van groen speelt een belangrijke rol bij de bepaling van deze kwaliteit.

In het RSP speelt de ontwikkeling van grootschalig groen dan ook een grote rol. Het BRU beschikt echter niet over middelen om groen te realiseren. In tegenstelling tot de geldstromen voor verkeer en vervoer en voor volkshuisvesting, zijn er voor de realisatie van groen geen geldstromen beschikbaar. De provincie is hiervoor verantwoordelijk, maar de ontwikkeling komt maar langzaam van de grond.

Het aanvankelijke plan was om een regionaal groenfonds op te richten, maar dat is helaas niet gelukt. Zo is er wel een financieel vereveningsfonds tot stand gekomen;

projecten die geld opleveren betalen zo mee aan projecten die geld kosten. Binnen gemeentegrenzen had zo'n vereveningsfonds niet opgesteld kunnen worden.

Het plan was om een soortgelijk fonds voor groenprojecten op te zetten. Dit is echter niet gelukt, wel kunnen gemeenten op incidentele basis gesteund worden bij groenprojecten.

Eén van de redenen waarom groenprojecten niet van de grond komen, is ook, de moeilijkheid om grondaankopen te doen in grootstedelijke gebieden. Er is minder geld beschikbaar bij grondaankopen voor groenvoorzieningen, dan voor rood, bovendien is onteigening voor groen niet mogelijk.

Hoewel de regio nu nog geen middelen heeft, ligt dit wel in het perspectief. De actualisering van de vierde nota (VINAC) spreekt bij uitvoeringsafspraken voor de kaderwetgebieden, over de regio als budgetbeheerder van regionaal groen, en dwingt provincie tot overleg met regio bij bepalen van strategisch groen. Ook in de vijfde nota zou de regio, bij de bepaling van de groene contouren een rol kunnen spelen.

Interview **Erik Lubberink**, ROA, Senior beleidsmedewerker RO en milieu

Een punt van kritiek op het grote-steden beleid is dat dit beleid teveel gericht is op de stad. In de volgende ronden in 2005 en 2010 zal dan ook de regio sterker naar voren komen. Wat de betekenis van de regio in grootstedelijke gebieden is en hoe dit invloed heeft op het bestuur in Nederland, kan verduidelijkt worden middels de kaderwetgebieden.

Met Erik Lubberink sprak ik over de ontwikkelingen van het Regionaal Orgaan Amsterdam, één van de zeven kaderwetgebieden. De kansen, knelpunten, de verbinding van provincie tot regio en de toekomstige mogelijkheden van het ROA werden besproken. Dit alles in het kader van regionaal groen in de stadsregio.

Binnen de grenzen van het kaderwetgebied van het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) zijn meerder overheidspartijen werkzaam. Naast de afzonderlijke gemeenten (deze zitten gezamenlijk in het ROA) hebben de provincie en het Rijk ook plannen ontwikkeld voor de regio Amsterdam. Voor verschillende beleidstakken zijn dan ook vanuit verschillende partijen initiatieven ontwikkeld. Zo ook voor de ontwikkeling en realisatie van het groen. Het probleem van deze initiatieven, zoals groen in en om de stad, strategische groenprojecten en regionaal groen, is dat de afstemming en de samenhang ertussen te wensen overlaat.

De constatering van een gebrekkige samenhang heeft ertoe geleid dat er afspraken zijn gemaakt op regionale schaal over zaken omtrent wonen, werken, economische zaken en groen. Deze afspraken zijn vastgelegd in een hoofdstuk regionale vernieuwing. Dit hoofdstuk wordt gezien als een soort dummy dat gemeenten over dienen te nemen in hun programma voor stedelijke vernieuwing. Gemeenten kunnen op basis van de vastgelegde afspraken bepalen welke projecten voor hun van toepassing zijn. Gemeenten worden geacht deze projecten over te nemen.

Bij een goede samenhang tussen de projecten, kan het ROA prioriteiten gaan stellen. Om dit te realiseren zou een verandering in het verstrekken van financiële middelen een positieve bijdrage kunnen leveren. Momenteel is het zo, dat LNV eens in de vijf jaar financiële middelen verstrekt, waarmee projecten kunnen worden gerealiseerd. Erik Lubberink pleit voor een pro-actieve benadering van LNV. De regio zou naar LNV moeten uitdragen wat zij willen en daar zou LNV op kunnen reageren middels een investeringsopgave. Wanneer LNV financiële middelen verstrekt, kan de regio daar meteen op inspringen. Op deze manier kan er beter ingesprongen worden op visies en kan er sneller een sprong voorwaarts worden gemaakt.

Bij aanvang van het ROA werd ervan uitgegaan dat het ROA een tussenfase was, die uiteindelijk zou overgaan in een stadsprovincie. Het Regionale Structuurplan (RSP) werd dan ook zo opgesteld dat een stadsprovincie hiermee verder zou kunnen werken. Bij de afketsing van de stadsprovincies zijn veel dingen blijven liggen. De prioriteit is toen op de VINEX-locaties en de expanderende woningbouw gelegd. De noodzaak om groene visies op te pakken raakte hierdoor op de achtergrond, bovendien wordt in de VINEX niet ingegaan op de realisering van groen. Hoewel de

provincie de groene visies en plannen ook zou kunnen oppakken gebeurt er momenteel weinig.

Hoewel het ROA geen financiële middelen voor de realisering van groen tot haar beschikking heeft, worden nieuwe mogelijkheden gezien in de actualisering van de vierde nota, de VINAC. De VINAC spreekt bij uitvoeringsafspraken voor de kaderwetgebieden, over de regio als budgetbeheerder van regionaal groen, en dwingt provincie tot overleg met regio bij het bepalen van strategisch groen.

De relatie tussen de kaderwetgebieden en de provincies zijn niet overal even goed. De provincie ziet een Regionaal Openbaar Lichaam (ROL) vaak als een concurrerend orgaan. Ook wordt de regio niet bij alle provinciale projecten betrokken. De provincie is hier voorstander van een soort opgetuigde Wgr-regeling voor de regionale samenwerking. Hoewel de provincie de kaderwetgebieden liever beëindigt ziet in 2003, geeft ze wel aan dat ze de noodzaak van regionale samenwerking inziet.

In tegenstelling tot de provincie, zijn vrijwel alle gemeenten die vertegenwoordigd zijn in het ROA voor een verlenging van de kaderwet. Wel moet vastgehouden worden aan de drie bestuurslagen van Thorbecke, maar in grootstedelijke gebieden en de uitzonderlijke problematiek aldaar zou een regionaal orgaan als hulpstructuur werkzaam kunnen zijn. Het ROA pleit voor een verlenging van de kaderwet (eventueel onder een andere naam), zonder gebonden te zijn aan een einddatum.

In de 5e nota staat dat moet worden gekeken waar men heen wil met het streekplan en het regionale structuurplan. Nu is het zo dat het RSP goedkeuring moet krijgen van Gedeputeerde Staten. Bij het VROM spelen er gedachten om het streekplan en het RSP gelijkwaardig aan elkaar te maken. Dit zou betekenen dat het RSP als streekplan geldt voor de gemeenten binnen het ROA en het streekplan voor de gemeenten erbuiten. Het ROA kan dan zijn eigen regionaal beleid uitstippelen. Wel wordt het ROA hierdoor belast met een toetsende taak. Dit zou betekenen dat de gemeenten als het ware elkaar toetsen, bovendien zullen er door het ROA keuzes moeten worden gemaakt, die bepaalde gemeenten mogelijkwijs kunnen benadelen. Een groot voordeel is echter dat de gemeenten, in tegenstelling tot het streekplan van de provincie, rechtstreeks aan bod komen in het structuurplan. Vanuit de kant van de provincie klinkt protest op dit voorstel. Dit zou immers beteken dat de provincie over een kleiner gebied zeggenschap heeft en dus minder invloed heeft op de ontwikkelingen van grote steden en hun omgeving.

Een knelpunt van het ROA is het gescheiden grondbeleid. Hoewel de kaderwet wel een aanzet geeft om grondbeleid regionaal te organiseren, blijkt dit in de praktijk moeilijk haalbaar. Gemeenten willen de winst van bepaalde projecten gebruiken om de kosten van andere gemeente projecten te dekken. Het is (nog) niet mogelijk dat andere gemeenten hiervan mee kunnen profiteren.

De exploitatie van rood is primair een taak van de gemeenten. Het ROA kan wel afspraken maken met een gemeente over de kwantitatieve invulling van een woningbouwproject, de uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. Het is

dan ook niet verwonderlijk dat de financiële voordelen van een dergelijk project binnen een gemeente blijft.

Het RSA (regionale samenwerking Amsterdam en omgeving) is aan het aftasten wat de mogelijkheden van regionaal grondbeleid kunnen zijn.

Uiteindelijk, en dat staat ook in de 5e nota, wordt er vanuit de overheid een beroep gedaan op bestuurlijke samenwerking. Deze samenwerking heeft niet alleen betrekking op gemeenten in een bepaald omgrensd gebied, maar ook buiten die getrokken grenzen zal weer met andere partijen worden samengewerkt. Bij samenwerking draait het erom gebruik te maken van elkaars middelen en bevoegdheden om bepaalde doelen te bereiken en een algehele meerwaarde tot stand te laten komen.

Iedere grens die getrokken wordt is in dit verband discutabel. Vooral wat betreft de ruimtelijke ontwikkeling wordt men al snel gedwongen over bestaande grenzen heen te kijken. Om te voorkomen dat telkens nieuwe grenzen worden getrokken, is het mogelijk om op projectbasis samen te werken. Er wordt dan een stuurgroep opgesteld waarin belangenpartijen worden vertegenwoordigd in een algemeen en een dagelijks bestuur. Dit algemeen bestuur is er om te voorkomen dat er constant tussen besturen heen en weer wordt gependeld met plannen en visies. Beslissingen worden genomen door de raad, gemeenten zullen zich daarbij neer moeten leggen.

Voor de voorziening van groen zou een soortgelijke regeling kunnen worden getroffen. Wanneer de regio beschikt over financiële middelen, kan deze zorgen voor een prioriteitstelling van projecten op basis van een gedegen visie. De regio hakt de knopen door, gemeenten dienen zich daarbij neer te leggen.

Het is van belang dat bij dergelijke groenprojecten de samenhang met wonen, werken en infrastructuur direct wordt gelegd. Wanneer een integrale gebiedsvisie kan worden opgesteld, gekoppeld aan stedelijke vernieuwing of het grote-steden beleid, verrijkt dit de mogelijkheden om probleemoplossend te werk te gaan.

In de 5e nota wordt geconstateerd dat er meer flexibiliteit gewenst is in plannen. Om flexibel in te springen op de ontwikkelingen is het eerder besproken samenwerking op projectbasis een goede mogelijkheid. Daarnaast zou er meer ingespeeld moeten worden op de korte termijn. Er wordt veel nagedacht over vernieuwing en ontwikkelingen op de lange termijn, maar op korte termijn wordt er onvoldoende gerealiseerd. Huidige groenprojecten raken door de hoge grondprijzen achter op het programma, waardoor kans op veroudering een rol gaat spelen. Een plan is een tijdsmoment, er moet daarom sneller worden gehandeld en meer worden ingespeeld op de actuele situatie.

19 januari 2001

Interview **Grada Lautenbach** en **Simon Bakker**
Directie Grote Stedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen

Grada Lautenbach en Simon Bakker zijn beiden werkzaam bij de directie Grote Stedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met hen heb ik gesproken over de kaderwetgebieden en de mogelijkheden voor andere vormen van regionaal bestuur.

De kaderwet Bestuur in verandering is het resultaat van een jarenlange discussie over regionaal bestuur. Deze discussie over een nieuwe bestuurslaag is telkens gestrand, omdat dit een omgooi zou betekenen voor de zittende bestuursorganen. Gemeente, provincie en het Rijk zouden taken over moeten dragen, waardoor een lange traditie overboord gegooid zou worden.

Hoewel de weerstand voor een nieuwe bestuursorgaan groot is, wordt ook het belang hiervan in grootstedelijke gebieden ingezien. Toen in de jaren 70 de suburbanisatie hoogtij vierde en vele stadsbewoners naar de randgemeenten wegtrokken, betekende dit een bedreiging voor de vitaliteit van de centrum stad. De noodzaak om samen te werken met de randgemeenten tekende zich steeds duidelijker af.

In het verleden werden de randgemeenten vooral beschouwd als degene die profiteren van de centrumstad; de stadsbevolking (met name de hogere- en middeninkomens) vestigt zich hier, maar profiteert vervolgens wel van de nabijheid van de grote stad met al zijn voorzieningen. Deze relatie tussen stad en randgemeenten is langzaam aan het veranderen. Men is zich bewust van de gezamenlijke belangen en de mogelijkheden die zich voordoen wanneer de handen ineen worden geslagen.

Middels de kaderwet Bestuur in verandering wordt de samenwerking tussen gemeenten in grootstedelijke gebieden min of meer opgelegd. De provincie is aangewezen om het gebied af te bakenen, het Rijk legt samenwerking op. Dit is een groot verschil met de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr heeft als kenmerk dat samenwerking niet verplicht kan worden, waardoor er geen belangrijke beleidsbeslissingen kunnen worden genomen, wanneer niet iedereen het belang daarvan inziet. In de regionale openbare lichamen (ROI) die de kaderwet hanteert, worden gemeenten verplicht mee te doen (niet-vrijblijvende samenwerking).

Daarnaast stelt het Rijk een minimaal takenpakket op, waaraan iedere regio verder een eigen invulling aan kan geven.

Ondanks deze overheidsbemoediging bij het opstarten van een ROI, is de verdere invloed van het Rijk minimaal. In een ROI is de regio in handen van het regionaal bestuur, waardoor indirect de gemeenten zelf een duidelijke stem hebben in de regio. Er zit namelijk een vertegenwoordiging van de gemeenten in het ROI, de invloed van de gemeente is dus groter dan bij het oude systeem waar de provincie de directe

laag boven de gemeente is. De directe betrokkenheid van gemeenten is de kracht van de kaderwetgebieden, het draagvlak onder gemeenten is hierdoor groot.

Daarnaast wordt het draagvlak onder gemeenten versterkt door een andere reden. In een ROL zijn namelijk diverse beleidssectoren (met name op het fysiek-ruimtelijke terrein) vertegenwoordigd en zijn geld en voorzieningen beschikbaar. Hierdoor kan er onderhandeld worden tussen de gemeenten, er kunnen deals worden gesloten. Zo kan sneller tot overeenstemming worden gekomen en liggen de gemeenten op één lijn.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is onlangs bezig geweest met de evaluatie van de 7 kaderwetgebieden. Hiervoor werd aan ieder regiobestuur de mening gevraagd over de kaderwetgebieden. Hoewel het regionale bestuur ook problemen met zich meebrengt, wordt het wenselijk geacht door te gaan met de bestuurlijke samenwerking in stedelijke gebieden, ook na januari 2003, wanneer de kaderwet ten einde loopt.

Eén van de belangrijkste knelpunten wil ik hier noemen. Dat is namelijk de moeilijkheid om een gemeenschappelijk grondbeleid te realiseren. Hoewel in de kaderwet het voeren van een regionaal grondbeleid wordt genoemd, is dit nauwelijks van de grond gekomen. Gemeenten houden nog te veel vast aan de bestaande grenzen om dit op korte termijn op elkaar af te stemmen. Een groot voordeel van een gezamenlijk grondbeleid is dat financiën worden verdeeld over de verschillende gemeenten, zodat winstgevendende projecten de kosten kunnen dekken voor projecten waar geld bij moet worden gelegd.

De stadsregio Rotterdam is voorstander van de kaderwetgebieden en zou zelfs een stapje verder willen gaan dan de huidige vorm van regiobestuur. Zij pleiten voor een zelfstandig, democratisch gekozen regionaal bestuur. Inderdaad het rechtstreeks kiezen van een regiobestuur, zoals men in Rotterdam wenst, zou de discussie in Nederland over de taken van gemeenten, provincie en het Rijk weer doen oplaaien. Momenteel is het draagvlak voor een nieuwe bestuurslaag niet groot genoeg.

Er moet een afweging worden gemaakt wat betreft de eventuele noodzaak tot het vastleggen van samenwerking in een orgaan. De flexibiliteit op de regionale schaal is groot, deze schaal fluctueert afhankelijk van het beleidsterrein. Wanneer echter iedere samenwerking op een regionaal niveau (bijvoorbeeld tussen gemeenten, tussen een regionaal orgaan en een andere gemeente of tussen twee regio's) in een orgaan wordt vastgelegd zal dit het bestuur er niet transparanter en democratischer op maken..

Samenwerking kan ook vrijwillig gebeuren op basis van overeenstemmende belangen. Er moet voorkomen worden dat er voor ieder samenwerkingsvorm een nieuw orgaan wordt ingesteld, dit ook om het bestuur voor de burgers (be)grijpbaar te houden. De uitdaging is juist om in de stedelijke gebieden, naast een vaste bestuurlijke constellatie van samenwerkende gemeenten in een afgebakend gebied, ook op maat en flexibel samenwerking te zoeken met andere partners.

In januari 2003 lopen de huidige kaderwetregelingen ten einde. Het vervolgtraject is grotendeels afhankelijk van de wensen, het draagvlak en de ontwikkelingen in de verschillende stedelijke gebieden zelf alsmede van de beleidsopgaven op rijksniveau. Hoewel belangen soms botsen, biedt een bestuur op regionaal niveau in stedelijke gebieden mogelijkheden voor een betere afstemming tussen de verschillende belangen. Hierbij is het van belang dat de gemeenten zelf vertegenwoordigd zijn in het regionaal bestuur; zij staan het dichtst bij de gemeentegrensoverschrijdende problematiek en zij moeten primair in staat worden gesteld om de regionale problemen aan te pakken. Bovendien zal lokaal het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak moeten worden gevonden voor het regionale beleid.

19 januari 2001

Interview **Marian Pen** en **Arend Jan Schölvink**
Rijksplanologische Dienst

Met Marian Pen en Arend Jan Schölvink heb ik gepraat over de betekenis en de noodzaak van regionaal bestuur in Nederland. Middels een interview zijn we dieper ingegaan op de grootstedelijke problematiek en de kaderwetgebieden.

De ontwikkeling van visies en concepten op het gebied van de ruimtelijke ordening proberen in te spelen op de ontwikkelingen in de maatschappelijke dynamiek. Zo is in de jaren 60 de wens van stedelingen om in sub-urbane gebieden te wonen verzoend met de wens de randstad niet tot een diffuus verstedelijkt gebied te laten worden. Dit middels de aanwijzing van groeikernen.

Maatschappelijke ontwikkelingen houden zich veelal niet aan de bestaande gemeentegrenzen, echter het bestuurlijk apparaat in Nederland is wel aan grenzen gebonden. Er bestaat een discrepantie tussen maatschappelijke processen en ruimtelijke oplossingsrichtingen enerzijds en bestuurlijke grenzen anderzijds.

De vraag is nu of het mogelijk is te komen tot een betere afstemming tussen ruimtelijke concepten (maatschappelijke processen) en bestuursvormen.

Deze afstemming tussen ruimtelijke concepten en bestuur is een eeuwigdurend terugkerend vraagstuk in het bestuur van Nederland. Met de wet gemeenschappelijke regelingen en de kaderwet is geprobeerd deze afstemming flexibeler te maken en mogelijkheden te creëren voor bestuur op een ander niveau dan gemeentelijk of provinciaal. Echter de ruimtelijke dynamiek laat zich niet in 1 bestuurslaag vangen en de afstemming zal nooit 1 op 1 zijn.

Hoewel de Wgr vooral gericht was op de uitvoeringsstrategieën, maakte deze wet het mogelijk om gemeenten te laten samenwerken, waardoor grotere gebieden te begrenzen werden, dan tot dan toe bepaald door de gemeentegrenzen. De Wgr gaf echter geen duidelijkheid over welke gebieden het betrof, bovendien was samenwerking binnen de gemeenschappelijke regeling betrekkelijk vrijblijvend.

De commissie Montijn heeft het probleem van te krappe gemeentegrenzen in grootstedelijke gebieden aangekaart. Mede dankzij het rapport van deze commissie en de reactie hierop vanuit het maatschappelijk veld (bedrijfsleven ed) laaide de discussie over regionaal bestuur weer op. Dit leidde tot de kaderwet bestuur in verandering. Een groot verschil met de Wgr is dat de kaderwet gemeenten verplicht mee te doen. Van hogerhand zijn de gemeenten aangewezen en is een lijst van minimumtaken vastgesteld waaraan de gemeenten zich dienen te houden. Deze taken hebben niet alleen betrekking op ruimtelijke ordening, maar op alle bovenlokale zaken.

Hoewel de intentie er is alle takken van beleid op regionale schaal te organiseren, werkt dit in de praktijk niet altijd even vlekkeloos. Een groot knelpunt ligt nu in het

grondbeleid. De kaderwet legt geen gedwongen gemeenschappelijk grondbeleid op en zolang gemeenten het grondbeleid autonoom in handen kunnen houden, zullen ze dit niet overdragen. Het grondbeleid is een machtig instrument in handen van de gemeente, voor onderdelen ervan kan wel een samenwerkingscontract worden opgesteld, maar een regionaal grondbedrijf, zoals het idee was in de kaderwetgebieden, ligt voorlopig niet in de lijn der verwachtingen.

Zoals het gescheiden grondbeleid een knelpunt in de organisatiestructuur van de kaderwetgebieden is, is de ruimtelijke dynamiek in grootstedelijke regio's een ruimtelijk knelpunt. Als voorbeeld wordt hier gewezen op de ruimtelijke dynamiek in het regionaal orgaan Amsterdam (ROA). De woonrelaties vallen hier niet samen met de werkrelaties. De belangen tussen Amsterdam en Almere zijn bijvoorbeeld van totaal andere aard dan die tussen Amsterdam en IJmuiden. Het is dan ook een probleem om de ruimtelijke samenhang bij elkaar te houden en gezamenlijk één identiteit naar buiten te dragen.

Een oplossing voor beide problemen kan gezocht worden in dezelfde richting. Wanneer niet, zoals in de kaderwetgebieden, iedere gemeente betrokken is bij elk overleg, maar alleen contact wordt gezocht wanneer het gaat om gezamenlijke belangen en gezamenlijke knelpunten, wordt beter ingespeeld op de dynamiek van een regio. Waar samenwerking gewenst is kunnen afspraken worden gemaakt over de regionale ontwikkelingen, samenwerking vindt dan plaats op projectbasis. De provincie kan dit mogelijk stimuleren en kan als regionaal orgaan de regierol op zich nemen. Bovendien kan de provincie een steentje bijdragen door het streekplan bij te sturen op bepaalde voorstellen vanuit de samenwerkende gemeenten

In januari 2003 loopt de kaderwet ten einde, dan moet een voorziening worden getroffen, om de kaderwetgebieden in over te laten gaan. Er kan een nieuwe variant van de kaderwet worden opgesteld, maar men moet zich goed afvragen wat de meerwaarde hiervan is. Vandaar dat de kaderwetgebieden momenteel worden geëvalueerd. De meningen over de toekomst van de kaderwetgebieden lopen uiteen. Hoewel de kaderwetgebieden mogelijkheden hebben aangesneden tot intensievere samenwerking, is er ook de vrees voor een nieuwe bestuurslaag. Het huidige systeem in Nederland van Rijk, provincie en gemeente is helder en kan terugkijken op een jarenlange traditie. Zoals we o.a. bij het concept van de stadsgewesten hebben gezien, stuit de discussie over een nieuw bestuursorgaan op veel weerstand.

Tegenstanders zien dan ook weinig in een nieuwe kaderwet maar prefereren dat de huidige 3 bestuurslagen het regionale aspect oppakken en de mogelijkheden tot samenwerking op lokaal niveau versterken.

Om gemeenten aan te sporen tot samenwerking, zou middels een financiële tegemoetkoming vanuit de overheid, de samenwerking gestimuleerd kunnen worden. Echter werkt zo'n financiële stimulans maar op een kort termijn en wanneer geld de drijfveer wordt, loopt men geheid op tegen moeizame relaties en onverzochbare belangen. Wanneer gemeenten gezamenlijke belangen als drijfveer hebben, leidt dit veelal tot een vruchtbare samenwerking. Bovendien kan worden ingespeeld op de

langere termijn. Men kan al tot een overeenstemming komen over bepaalde zaken, omdat er in de toekomst al iets tegenover staat. Iedere gemeente is dan wel verantwoordelijk voor zijn eigen beleid. In tegenstelling tot het regionale bestuur zoals in de kaderwetgebieden, is er geen organisatorische entiteit aanspreekbaar.

De gedachte achter de kaderwetgebieden is dat de gemeenten hier zelf onderling kunnen onderhandelen over bepaalde belangen. Belangrijk hierbij is dat het bestuur van zo'n regio opgebouwd is uit de gemeenten. Wanneer overeenstemming moet worden bereikt over verschillende beleidstakken, is men sneller gewillig in bepaalde gevallen een stapje terug te nemen, wanneer daar in andere gevallen weer iets tegenover staat. Op deze manier zal een regionaal plan een integraal karakter krijgen met een groot draagvlak. De gemeente heeft nu zelf een aandeel in het bestuur op ander schaalniveau. Deze eigen rol van de gemeente is een kracht van de regio en zal in het vervolgtraject dan ook van belang moeten blijven.

Samenwerking is met name afhankelijk van het gemeenschappelijke belang. Wanneer dit er is, kan langzaam toegewerkt worden naar samenwerkingsverband.