

Bestuur en ruimte:
de Randstad in internationaal perspectief
Jochem de Vries
David Evers

Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
2007

Inhoud

Bestuur en ruimte: de Randstad in internationaal perspectief

Inleiding 4

De Randstad in internationaal perspectief 4

Onderbelichte perspectieven in de discussie over de Randstad 4

Het gevaar van oplossingen die nieuwe problemen creëren 4

Inleiding: het beste bestuur voor de Randstad 4

Planningsopgaven in stedelijke megaregio's

Van de stad en de rand 4

Naar een nieuwe geografie 4

Metropoolvorming als doelstelling 4

Metropoolvorming in de praktijk 4

Conclusie 4

De vier regio's

San Francisco Bay Area en Noord-Californië 4

Londen en South East England 4

Brussel en de Vlaamse Ruit 4

Ruhrgebied en Rhein-Ruhr 4

Bestuurlijke context

De Randstad: op zoek naar het juist bestuur 4

San Francisco Bay Area: bestuurlijke fragmentatie 4

Londen en de South East: het ene gat met het andere dichteren? 4

Brussel en de Vlaamse Ruit: harde bestuurlijke grenzen 4

(Rhein-)Ruhrgebied: een bestuurlijke lappendeken 4

Conclusie 4

Regionale railsystemen

De Randstad: het dichteren van het gat tussen stad en staat 4

San Francisco Bay Area: parallelle systemen 4

Londen en de South East: teren op oude roem 4

Brussel en de Vlaamse Ruit: voortgang ondanks bestuurlijke complexiteit 4

(Rhein-)Ruhrgebied: geleidelijk uitbouwen van sterktes 4

Conclusie 4

Open ruimte

De Randstad: het Groene Hart centraal 4

San Francisco Bay Area: harde natuur en zachte

planning 4

Londen en de South East: de heilige Green Belt 4

Brussel en de Vlaamse Ruit: omgaan met de inversie van het landschap 4

(Rhein-)Ruhrgebied: groene vlekken tussen

de stenen 4

Conclusie 4

Bijlage 4

Literatuur 4

Over de auteurs 4

Bestuur en ruimte: de Randstad in internationaal perspectief

Inleiding

In de afgelopen jaren zijn er vele adviezen verschenen over de Randstad. Ondanks de variëteit, hebben deze adviezen – op een enkele uitzondering na – een gemeenschappelijke teneur: er overheerst een gevoel van onvrede over het gebrek aan daadkracht waarmee ruimtelijke vraagstukken in de Randstad worden aangepakt. Ruimtelijke kwesties, zoals de aanleg van nieuwe infrastructuur, blijven te vaak langdurig steken in de fase van voorbereiding en overleg. Hierbij wordt 'bestuurlijke drukte' vaak als verklaring aangevoerd; te veel partijen zouden de mogelijkheid hebben om de besluitvorming te frustreren. Dit heeft in de Tweede Kamer de vraag doen rijzen hoe de bestuurlijke organisatie in buitenlandse stedelijke regio's zich verhoudt tot de aanpak van belangrijke ruimtelijke vraagstukken.

De Tweede Kamer heeft het Ruimtelijk Planbureau gevraagd de antwoorden op deze vraag (die tevens de hoofdvraag van dit rapport is) te verkennen.¹ We hebben daarvoor vier zogenoemde stedelijke megaregio's geselecteerd: de San Francisco Bay Area en Noord-Californië (Verenigde Staten), Londen en South East England (Verenigd Koninkrijk), Brussel en de Vlaamse Ruit (België), en het Ruhrgebied en Rhein-Ruhrgebied (Duitsland).

De uitkomsten van deze verkenning moeten de Kamer in staat stellen beter geïnformeerd in discussie te treden over het toekomstige bestuur van en beleid voor de Randstad. Het doel van deze verkenning is niet het formuleren van een advies over de 'beste' bestuurlijke oplossing voor de Randstad. De nadruk ligt op het informeren over de situatie elders, om zo de Nederlandse discussie te verrijken. We doen dat door lessen te trekken uit ervaringen in het buitenland, maar ook door onderwerpen te noemen die in de Nederlandse discussie tot nu toe zijn onderbelicht. Hiermee proberen we recht te doen aan de pluri-formiteit van de standpunten in de Tweede Kamer en niet in keuzes te treden die aan de politiek zijn voorbehouden.

In de recent verschenen adviezen en beleidsnota's over de Randstad,² komen bepaalde vraagstukken steeds terug. Dit zijn alle kwesties die ook in de vier gekozen stedelijke megaregio's onderwerp van

politiek debat en beleid zijn.³ De onderwerpen waarvoor aandacht wordt gevraagd, zijn onder te verdelen in drie hoofdthema's.

Het eerste belangrijke thema is de versterking van de ruimtelijk-economische structuur van de Randstad en hoe die het meest concurrerend kan worden vormgegeven. Door metropoolvorming kan het concurrentienadeel van de Randstad ten opzichte van traditionele metropolen worden verkleind, zo is een veelgehoorde redenatie (bijvoorbeeld Norder 2007; De Boer & Kooijmans 2007).

Bereikbaarheid is het tweede hoofdthema. De externe en interne bereikbaarheid, maar ook de leefbaarheid van stedelijke megaregio's als de Randstad zijn in het bijzonder gebaat bij een versterking van regionale openbaarvervoersystemen. Het bestaande systeem in de Randstad is slecht afgestemd op de belangrijkste regionale vervoersstromen.

Het derde grote thema voor de ontwikkeling van stedelijke megaregio's is de verstedelijkingsdruk op de open ruimte. Ruimte voor verstedelijking – bijvoorbeeld in de vorm van groene hoogwaardige woonmilieus – en behoud van open ruimte worden tegelijkertijd van groot belang geacht voor de leefbaarheid en concurrentiepositie van de Randstad.

Bij elk van deze drie ruimtelijke vraagstukken speelt het onderwerp van bestuurlijke daadkracht een belangrijke rol. Daarmee is beleidsvoering en bestuurlijke organisatie een thema dat alle onderwerpen in dit advies doorsnijdt.

We kunnen de bevindingen van deze verkenning als volgt samenvatten:

- Metropoolvorming kent een eigen dynamiek en is lastig te sturen.
- Strategische projecten kunnen bijdragen aan versterking van de Randstad als geheel.
- De organisatie van het openbaar vervoer is van groot belang voor het aansturen van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.
- De effectiviteit van verschillende beschermingsregimes voor de open ruimte verdient nader onderzoek.
- Visievorming en uitvoering kunnen beter parallel dan opeenvolgend verlopen.

– Een nieuwe bestuurslaag voor de Randstad zal naast het oplossen van coördinatieproblemen ook nieuwe coördinatieproblemen creëren.

Deze conclusies worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt en in de resterende hoofdstukken onderbouwd.

De Randstad in internationaal perspectief

Een algemene conclusie van de vergelijkende analyse is dat de bestuurlijke problemen in de Randstad geenszins uniek zijn. Alle stedelijke megaregio's worden gekenmerkt door 'bestuurlijke drukte', omdat deze regio's – en daarmee hun ruimtelijke vraagstukken – zich over bestuurlijke grenzen van lokale en regionale overheden uitstrekken. Ook in het buitenland vergt de uitvoer van projecten vaak veel tijd of komen projecten zelfs in het geheel niet van de grond. Binnen de regio's gaat het op bepaalde terreinen of bij bepaalde projecten opvallend goed, en bij andere in dezelfde regio juist moeizaam; er zijn dus geen 'succesregio's' aan te wijzen. Een complexe politieke besluitvorming is eigen aan stedelijke megaregio's. De buitenlandse ervaringen relativeren de problemen in de Randstad.

De bevindingen van de internationale vergelijking kunnen op twee manieren een bijdrage leveren aan het debat over de toekomst van de Randstad. Ten eerste biedt de analyse de mogelijkheid om enkele beleidsdoelen en bijbehorende bestuurlijke opgaven van een perspectief te voorzien dat tot nu toe in de Randstaddiscussie onderbelicht is gebleven. Ten tweede leveren de ervaringen met bestuurlijke reorganisatie in de vier regio's inzichten voor het debat over bestuurlijke hervorming in de Randstad.

Onderbelichte perspectieven in de discussie over de Randstad

De in de Randstaddiscussie onderbelichte perspectieven zijn hiervoor samengevat in de eerste vijf genoemde (hoofd)bevindingen van dit rapport. We werken deze perspectieven hier verder uit.

Metropoolvorming

Metropoolvorming kent een eigen dynamiek en is lastig te sturen

De huidige discussie over de Randstad gaat in één richting: om te kunnen concurreren met andere metropolen, zou de Randstad in zijn geheel als één metropool moeten worden gezien. Tot de te volgen strategieën horen specialisatie en complementariteit van de steden binnen de Randstad. Een krachtig bestuur met verantwoordelijkheid op meerdere relevante terreinen – bijvoorbeeld in de vorm van een Randstadbestuur – wordt hierbij vaak als noodzakelijke voorwaarde gezien.

Uit de analyse komt naar voren dat de mogelijkheden om de economische ontwikkeling in die richting te sturen, beperkt zijn. In de onderzochte regio's is nergens (effectief) beleid gevoerd om complementariteit en specialisatie op het niveau van de stedelijke megaregio te bevorderen. In de praktijk lijkt eerder het omgekeerde te gebeuren: de topfuncties die met metropolen worden geassocieerd, zijn vaak in één stad geconcentreerd. Dat geldt niet alleen voor de South East, waar Londen in alle opzichten afwijkt van de andere steden in de regio. Ook in de overige drie regio's, die een veel polycentrischer patroon kennen, is duidelijk één stad aan te wijzen die in metropolitane kenmerken boven de andere steden uitsteekt: San Francisco in de Bay Area, Düsseldorf in het Rhein-Ruhrgebied en Brussel in de Vlaamse Ruit. In de Randstad lijkt Amsterdam zijn positie als belangrijkste internationale stad eveneens te consolideren en te versterken (Ritsema van Eck e.a. 2006). Het internationale bedrijfsleven richt zich vooral op die plekken die al sterk internationaal zijn georiënteerd. Hiermee lijken metropolitane functies zich eerder binnen regio's te concentreren dan zich over regio's te verspreiden.

Strategische projecten

Strategische projecten kunnen bijdragen aan versterking van de Randstad als geheel

Waar kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de mogelijkheid de ruimtelijk-economische structuur vanuit een Randstadvisie te sturen, kan tegelijkertijd worden gewezen op de mogelijkheid om bij grote projecten nadrukkelijker een Randstedelijk perspectief te hanteren. Projecten met een potentiële

invloed op de gehele Randstad – zoals de aanleg van de Hsl-Zuid en de uitbreiding van Schiphol – zouden bewuster kunnen worden ingezet om de hele Randstad te versterken. De wijze waarop in Londen en de South East de aanleg van de hsl-verbinding met de Kanaaltunnel is aangegrepen om op regionale schaal het vervoerssysteem te verbeteren en uitbreidingen te plannen, vormt hiervoor een inspirerend voorbeeld. Een dergelijke, Randstedelijke inbedding van grote projecten is eerder afhankelijk van het proces- en projectmanagement dan van bestuurlijke reorganisatie. Voorkomen moet worden dat het management te zeer vanuit een specifieke sector wordt gedomineerd.

Openbaar vervoer

De organisatie van het openbaar vervoer is van groot belang voor het aansturen van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen

Voor de bereikbaarheid en ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad wordt een belangrijke functie toegekend aan de ontwikkeling van regionale, goed geïntegreerde openbaarvervoersystemen, in het bijzonder railsystemen. Het vermogen om politieke sturing te geven aan de realisatie en exploitatie van vervoerssystemen is hierbij van groot belang. Opvallend is dat de balans tussen het behouden van sturingsmogelijkheden van de overheid en het vergroten van efficiëntie door verzelfstandiging en marktwerking in de openbaarvervoersector, in Nederland meer in evenwicht is dan in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. (In België en Duitsland is verzelfstandiging en marktwerking in het openbaar vervoer niet of veel minder doorgevoerd.)

De wijze waarop in de South East marktwerking en privatisering zijn geïntroduceerd, heeft de afstemming tussen openbaarvervoerprojecten en ruimtelijke ontwikkeling geen goed gedaan. Het ontbreken van eenduidige verantwoordelijkheid voor de railinfrastructuur als geheel en het sterke vertrouwen op de markt als investeerder in nieuwe lijnen, maken het bijzonder moeilijk rail in te zetten als belangrijke component van ruimtelijke strategieën. De situatie wordt verder gecompliceerd doordat vervoersbedrijven met kortlopende concessies te maken hebben en daardoor minder op de lange termijn zijn georiënteerd. In de Bay Area gaat de combinatie

van sterke autonomie van en sterke concurrentie tussen vervoersmaatschappijen ten koste van systeemintegratie; in deze regio worden lijnen parallel aan elkaar aangelegd door elkaar beconcurrerende bedrijven. Hiertegenover staat dat het in de bestuurlijk gecompliceerde Brusselse regio toch mogelijk is gebleken om aan een regionaal vervoersconcept te werken. Het feit dat in deze regio slechts één nationale spoorwegmaatschappij en per gewest maar één openbaarvervoersmaatschappij actief is, mag als ‘succesfactor’ niet over het hoofd worden gezien.

De ruimtelijke ontwikkeling van stedelijke megaregio's als de Randstad is gebaat bij een openbaarvervoersector waarin langetermijnoverwegingen en de samenhang tussen individuele projecten zijn gewaarborgd. Hiervoor lijkt het niet noodzakelijk om de organisatie of exploitatie bij één vervoersbedrijf onder te brengen, zoals de relatief succesvolle samenwerking tussen vervoersbedrijven in het Ruhrgebied aantoont. Wel is het aan te bevelen om het aantal partijen overzichtelijk te houden. Ook moet bij de verlening van concessies goed worden nagegaan hoe aan uitvoerende partijen langdurig perspectief kan worden geboden. Een sterke concurrentie tussen verschillende aanbieders binnen één geografische ruimte lijkt uit het perspectief van uitbouw van het openbaarvervoersysteem een nadeel. Zoals gesteld zijn dit geen zaken die in de Randstad op dit moment een groot probleem vormen, maar die in de voortgaande discussie over de organisatie van het openbaar vervoer wel nadrukkelijk een plaats dienen te hebben.

Beschermingsregimes

De effectiviteit van verschillende beschermingsregimes voor de open ruimte verdient nader onderzoek

In de onderzochte regio's wordt zeer uiteenlopend omgegaan met de open ruimte. In hoofdzaak kunnen we drie typen aanpakken onderscheiden. Ten eerste de parkenbenadering, die in de San Francisco Bay Area van groot belang is. In deze aanpak worden gebieden tot natuurpark bestempeld en geldt een vrijwel algeheel ontwikkelingsverbod. Voordelen van deze aanpak zijn de helderheid – gemarchandeerd met normen kan worden voorkomen – en effectivi-

teit. De nadelen schuilen in de schaal waarop deze benadering kan worden toegepast. Als grond moet worden verworven kunnen de kosten hoog zijn, en gebieden moeten bijzondere natuurwaarden hebben om zo'n strikt regime te rechtvaardigen.

De tweede benadering is gebaseerd op lokale steun voor behoud van de open ruimte. In gebieden waar de woonfunctie wel enige omvang heeft en de ruimtelijke kwaliteit groot is, kunnen de lokale bevolking en overheid zich sterk richten op het behoud van het bestaan en het weren van ontwikkeling. Dit gebeurt in de Bay Area in gebieden waar lokale overheden met lokaal planologisch instrumentarium ontwikkeling voorkómen. In Vlaanderen is een vergelijkbare ontwikkeling waar te nemen. Voordelen van deze benadering zijn de relatief lage kosten voor de overheid en de afwezigheid van de noodzaak voor hogere overheden om restrictief beleid te handhaven.

De derde benadering betreft de planologische bescherming van gebieden door hogere overheden. De Londense Green Belt is hiervan het voorbeeld bij uitstek. In deze aanpak bepaalt de nationale overheid een restrictief beleid voor een groot gebied en heeft zij de instrumenten om dit beleid te handhaven. Een dergelijk regime laat ontwikkelingen, bij wijze van uitzondering, wel toe. Opmerkelijk is dat het Green Beltbeleid in de afgelopen decennia succesvoller lijkt te zijn geweest in het voorkómen van ontwikkeling dan het Groene Hartbeleid. Het grote draagvlak voor het Green Beltbeleid onder lokale overheden is een belangrijke succesfactor. Een nadeel van deze benadering is dat beschermde gebieden vaak uitsluitend toegankelijk zijn voor woningzoekenden met een hoog inkomen.

Voor het bepalen van het juiste regime – zoals de verhouding tussen lokale en hogere overheden en de inzet van instrumenten – is nader internationaal onderzoek wenselijk. Dit onderzoek zou zich moeten richten op de voorwaarden waaronder de hiervoor genoemde aanpakken effectief zijn en hoe deze voorwaarden zich verhouden tot de situatie in het Groene Hart.

Visievorming en uitvoering

Visievorming en uitvoering kunnen beter parallel dan opeenvolgend verlopen

Ten opzichte van de buitenlandse casussen lijkt de Nederlandse beleidspraktijk op één punt opvallend af te wijken: nergens ligt de nadruk zo sterk op visievorming ten behoeve van besluitvorming. Plannen, nota's en visies vormen in de Nederlandse bestuurspraktijk de brandstof voor een overlegpraktijk die wordt omschreven als consensus-, vergader- of overlegmaatschappij (Emans e.a. 1994). In deze praktijk bestaat de neiging om overeenstemming te verkrijgen over een totaalvisie op het voorliggende vraagstuk. Pas daarna wordt tot uitvoering overgegaan. Juist in stedelijke megaregio's stuit deze praktijk op zijn grenzen. In deze regio's is de besluitvorming per definitie complex, vanwege de vele belangen die er spelen en de grote maatschappelijke en economische dynamiek. Het verkrijgen van overeenstemming over een omvattende visie die bovendien niet snel wordt achterhaald door de actualiteit, wordt daardoor steeds moeilijker. De praktijken in de onderzochte regio's bieden inspiratie voor alternatieve aanpakken, bijvoorbeeld het denken in *no regret*-maatregelen (uitvoering van projecten die binnen elke visie passen). Zo verlopen de processen van visievorming en uitvoering bij de ontwikkeling van een regionaal vervoerssysteem rond Brussel parallel in plaats van opeenvolgend. Dit geldt ook voor het internationaal veelgeroemde Emscherpark in het Ruhrgebied, waar regionale visievorming en uitvoering van concrete projecten hand in hand zijn gegaan.⁴

Het gevaar van oplossingen die nieuwe problemen creëren

De discussie over de aanpak van ruimtelijke vraagstukken in de Randstad tendeeft vaak richting reorganisatie van het binnenlands bestuur. Met reorganisatie bedoelen we in dit geval het in het leven roepen van nieuwe bestuursorganen, of een grote verandering van de grenzen van bestaande besturen.⁵ De creatie van een Randstadprovincie is in de discussie de meest vergaande variant van bestuurlijke reorganisatie.

In twee van de vier onderzochte regio's hebben in de afgelopen vijftien jaar ingrijpende bestuurlijke reorganisaties plaatsgevonden. In België heeft de federalisering (voorlopig afgerond in 1993) geleid tot een nieuwe bestuurslaag in de vorm van de gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel). Deze besturen zijn op de ruimtelijk relevante beleidsterreinen zeer autonoom.⁶ In het Verenigd Koninkrijk heeft de nieuwe Labour-regering (vanaf 1998) het hele binnenlands bestuur gereorganiseerd. Er zijn regionale besturen (*regional assemblies*) gevormd, waarbij het Londense regiobestuur (de Greater London Authority (GLA)) een afwijkende vorm heeft gekregen en meer autonomie bezit dan de andere besturen.

In beide gevallen heeft de instelling van een nieuw bestuur innovaties in het beleid teweeggebracht. In België heeft de federalisering op tal van beleidsterreinen geleid tot een minder belemmerende werking van de politieke tegenstellingen tussen Franstaligen en Vlamingen, omdat elke gemeenschap in de huidige bestuurlijke constellatie een grote vrijheid heeft om eigen keuzes te maken. In Londen heeft de GLA een belangrijk bestuurlijk gat gevuld: daarvoor was er geen enkel bestuur (meer) tussen de stadsdelen (*boroughs*) en de nationale overheid. De GLA heeft voor nieuw bestuurlijk elan en daadkracht gezorgd, waarvan de invoering van de tolheffing (*congestion charge*) op het autoverkeer in het centrum van Londen een duidelijk voorbeeld is.

Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in België waren er zwaarwegende redenen voor bestuurlijke reorganisatie – het geheel ontbreken van een middenbestuur in het eerste geval, en bestuurlijke verlamming als gevolg van onoverbrugbare tegenstellingen tussen de taalgemeenschappen in het tweede. De vraag kan worden gesteld of de bestuurlijke problemen in de Randstad van eenzelfde gewicht zijn.

Tegelijkertijd laten deze twee casussen ook zien dat bestuurlijke reorganisatie tot nieuwe coördinatieproblemen kan leiden. In de praktijk zijn de ruimtelijke vraagstukken waarmee overheden worden geconfronteerd niet aan één duidelijke schaal gebonden. Nieuwe bestuurlijke grenzen zorgen daardoor voor nieuwe afstemmingsproblemen; zoals in de South East tussen de GLA en omgeving en in België tussen het Brussels Hoofdstedelijk

Gewest en het Vlaamse Gewest. Het is te verwachten dat een afbakening van het territorium van een nieuw Randstadbestuur op vergelijkbare problemen zal stuiten. De Rotterdamse havenconomie is bijvoorbeeld sterk verbonden met West-Brabant. En waar in het oosten en noorden eindigt de Randstad? Horen Amersfoort en Purmerend erbij?

Verder komt uit de vergelijkende analyse naar voren dat historische en culturele aspecten bij de afbakening van het bestuurlijk territorium zeker zo'n belangrijke rol spelen als de ruimtelijk-functionele. Dus zelfs wanneer er duidelijk een schaalniveau is aan te wijzen waarop een zelfstandig bestuur wenselijk zou zijn, is er geen garantie dat bestuurlijke reorganisatie tot een passend bestuur zal leiden. Een bestuurlijke afbakening die niet aansluit bij de belevingswereld van burgers, leidt vaak tot maatschappelijk verzet. Dit is bijvoorbeeld het geval in het Rhein-Ruhrgebied, waar bewoners zich of met het Ruhr- of het Rheingebied identificeren. Ook in de Bay Area ontbreekt, ondanks de aanwezigheid van de baai als fysiek oriëntatiepunt, een gezamenlijke identiteit. De bestuurlijke hervormingen in de South East zijn halverwege gestopt, omdat het maatschappelijk verzet tegen een direct gekozen middenbestuur te groot was, onder andere omdat burgers zich slecht konden identificeren met de nieuwe regio's.⁷ Ook in het geval van de Randstad moet worden verondersteld dat dit voor weinig burgers een herkenbare regio is: er zullen weinig mensen zijn die zich in sterke mate Randstedeling achten.

De buitenlandse casussen laten zien dat bestuurlijke reorganisatie baten oplevert in de vorm van vermindering van coördinatieproblemen. De lasten van reorganisatie komen in de vorm van nieuwe coördinatieproblemen en het risico dat de reorganisatie mislukt. De instelling van een Randstadprovincie zal niet automatisch tot een positief saldo leiden.

Noten

1. Brief van de voorzitter van de Tweede Kamer; zie Bijlage.
2. Hierbij doelen we op de *Nota Ruimte* (VROM e.a. 2006), het *Advies Commissie Versterking Randstad* (Commissie Versterking Randstad 2007), *Territorial review Randstad Holland* (OECD 2007), het *Urgentieprogramma Randstad* (VenW 2007) en de startnotitie *Randstad 2040* (VROM 2007).

3. Met uitzondering van de gevolgen van klimaatverandering. Als onder zeeniveau gelegen delta is de situatie voor de Randstad nogal specifiek en moeilijk te vergelijken met de andere regio's. Dit onderwerp blijft daarom in dit advies buiten beschouwing.

4. In Vlaanderen ligt sinds de federalisering juist sterker de nadruk op plan- en visievorming, omdat het ad-hockarakter van ruimtelijke projecten bezwaarlijk werd gevonden. Hierbij wordt, vaak door projecten en visievorming parallel te laten lopen, geprobeerd om de snelheid en daadkracht niet verloren te laten gaan.

5. Het selectief overdragen van taken en bevoegdheden van het ene naar het andere bestuur en het initiëren van samenwerkingsverbanden tussen de bestaande gemeentelijke, provinciale en rijksoverheid, achten we van een andere orde.

6. De Belgische gewesten – in feite deelstaten – hebben een schaal die veel groter is dan de schaal van de stedelijke megaregio Vlaamse Ruit. In de andere deelstaten in deze studie (Nordrhein-Westfalen en Californië) zijn de staten veel groter dan de megaregio.

7. Met uitzondering van de GLA.

Inleiding: het beste bestuur voor de Randstad

In de afgelopen jaren is een reeks adviezen verschenen over de Randstad. Ondanks de onderlinge verscheidenheid van de adviezen, is er – op een enkele uitzondering na – sprake van een gemeenschappelijke teneur. Er bestaat een algemeen gevoel van onvrede over het gebrek aan daadkracht waarmee in de Randstad ruimtelijke vraagstukken worden aangepakt.

Het manifest van de commissarissen van de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden (zie Holland Acht 2005) spreekt zelfs over de teloorgang van de Randstad en wijt dit aan het ontbreken van een slagvaardige bestuursstructuur. De gebrekkige bestuursstructuur wordt als belangrijkste reden aangevoerd voor de internationaal vergeleken matige economische groei in de Randstad aan het begin van de eenentwintigste eeuw. In het verlengde van het manifest komt een commissie onder leiding van voormalig minister-president Kok in 2007 tot het advies om een Randstadprovincie te vormen die de taken van de huidige vier provincies en de WGR+ regio's overneemt (zie Commissie Versterking Randstad 2007).

Twee andere gezaghebbende rapporten, die van de OECD (2007) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (2006), trekken een andere conclusie. De OECD parkeert het idee van een Randstadbestuur en ziet slechts op lange termijn een plaats voor een Randstadprovincie. Volgens de OECD is bestuurlijke versterking van het regionaal stedelijk schaalniveau – de huidige WGR+ regio's – de aangewezen weg om het bestuur in de Randstad te verbeteren. De Raad voor het Openbaar Bestuur wil dat de agglomeraties

van de vier grote steden de basis vormen voor regio-gemeenten die een deel van de huidige provinciale taken zouden moeten krijgen. Verder zouden er voor de Noord- respectievelijk Zuidvleugel aparte provincies moeten worden gevormd.

Het Ruimtelijk Planbureau (Ritsema van Eck e.a. 2006) ten slotte, concludeert dat de belangrijkste ruimtelijke relaties – zoals woon-werkverkeer – nog steeds op stedelijk en stadsgewestelijk niveau bestaan. Een verschuiving van bevoegdheden ten aanzien van de ruimtelijke inrichting naar het niveau van de Randstad ligt aldus niet voor de hand.

Waar duidelijk verschillen van opvatting bestaan over de wenselijke bestuurlijke oplossingen, lijkt er over de ruimtelijke vraagstukken waar het om draait minder discussie. Hoewel deze vraagstukken in geen van de rapporten erg worden uitgewerkt, keren verschillende onderwerpen steeds terug. Ten eerste gaat het om 'traditionele' ruimtelijke vraagstukken waarbij de bestaande bestuurlijke ordening om tal van redenen voor complicaties zorgt. Het gaat hierbij om de woningbouw, de ontwikkeling van openbaarvervoerssystemen, de aanwijzing van bedrijfs- en kantoorlocaties en de bescherming van de open ruimte. Ten tweede zijn er 'nieuwe' uitdagingen, die samenhangen met globalisering en Europese integratie. Onder de noemer van internationale concurrentie wordt in nagenoeg alle adviezen een lans gebroken voor beter beleid voor de Randstad. Hierbij gaat het naast specifiek ruimtelijke vraagstukken – bijvoorbeeld bereikbaarheid, het versterken van complementariteit tussen steden, het realiseren van topwoonmilieus – ook om zaken als een gezonde arbeidsmarkt en fiscale randvoorwaarden. Deze vraagstukken worden verder uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

Vanuit de constatering dat de opgaven globaal bekend zijn, maar er onenigheid bestaat over de passende bestuurlijke oplossing, luidt de hoofdvraag van dit rapport: *hoe worden belangrijke ruimtelijke vraagstukken in enkele met de Randstad te vergelijken regio's aangepakt en hoe verhoudt zich dit tot de bestuurlijke organisatie?*

Plannings- opgaven in stedelijke megaregio's

De uitdagingen waarvoor de Randstad zich gesteld ziet, zijn niet allemaal nieuw. Een korte verkenning van de ruimtelijke vraagstukken die op regionaal niveau spelen, leert dat zowel de onderwerpen als de voorgedragen oplossingen (zoals bestuurlijke herindeling) een lange geschiedenis kennen. Hierbij gaat het om ruimtelijke vraagstukken waarvoor oude interventievormen en -schaalniveaus als problematisch worden gezien. Daarnaast spelen op dit moment relatief nieuwe uitdagingen die samenhangen met de toenemende globalisering en Europese integratie.

Van de stad en de rand

Sinds het einde van de negentiende eeuw, toen de vervoersmogelijkheden ruimer werden en de verstedelijking een grote vlucht nam, is de ruimtelijke verweving tussen steden en hun omgeving sterker geworden. Het regionale schaalniveau – simpelweg opgevat als het schaalniveau tussen de lokale en de nationale overheid – werd daardoor belangrijker voor de ontwikkeling van steden. In Nederland volgde de bestuurlijke ordening in eerste instantie de behoeften van de grote steden. Dit leidde in de eerste helft van de twintigste eeuw tot een reeks annexaties van buurgemeenten door grote centrumgemeenten (De Ruijter 1987; Van der Valk & Wallagh 1994; Van der Veer 1997). Ondanks deze pogingen om de bestuurlijke ordening in overeenstemming te brengen met de nieuwe ruimtelijke realiteit, ontstond er al snel een situatie waarbij steden en de daarmee verbonden ommelanden doorsneden werden door de bestuurlijke grenzen van gemeenten.

Deze situatie leidt tot afstemmingsproblemen, omdat bestuurlijke grenzen het perspectief bepalen voor de keuzes waarmee overheden worden geconfronteerd. Zo wordt bij de besluitvorming vaak geen rekening gehouden met de externe effecten – effecten binnen de grenzen van naburige besturen. Negatieve effecten worden afgewenteld en van positieve effecten wordt geprofiteerd zonder dat daar de lasten voor worden gedragen (Gordon 2006; Ostrom 1990; Peterson 1980; Stephens & Wikstrom 2000). Dit verschijnsel wordt versterkt naarmate lokale overheden autonomer zijn, zoals in de Verenigde Staten en Duitsland, waar de belastinggrondslag van lokale overheden veel groter is dan in Nederland. Maar ook in de Randstad bestaan er vele ruimtelijke problemen die het gevolg zijn van gemeenten die uitsluitend het – vermeende – eigen belang najagen.

In stedelijke regio's manifesteren deze afstemmingsproblemen zich vaak als het probleem van de stad en de rand (Salet e.a. 2003; WRR 1990). De belangen van randgemeenten gaan vaak regelrecht in tegen die van de grote stad.

Traditioneel gaat het hierbij meestal om de woningbouw, waarbij de randgemeenten niet of alleen voor specifieke – vaak welvarende – groepen bouwen. Dit heeft een selectieve migratie van stedelijke bewoners tot gevolg. In de Randstad heeft een stad als Rotterdam hiermee sterk te maken.

Het kan echter ook gaan om voorzieningen als grootschalige detailhandel, waar randgemeenten de ruimte voor bieden en die gevolgen hebben voor het winkelapparaat in de centrale stad. Het voorplan voor een Megamall nabij Geldermalsen leverde protest op tot in de Randstad (Van der Wouden e.a. 2006).

Een hieraan gerelateerd probleem, dat zijn oorsprong heeft in het beleid van individuele lokale overheden, is het verschijnsel van overaanbod van bouwgrond. Dit is in het algemeen in het nadeel van bestaand stedelijk gebied, waar herontwikkeling vaak duurder is dan ontwikkeling in het buitengebied (Needham 2003). Door dit beleid van individuele besturen ontstaat op een hoger schaalniveau – indien ongecorrigeerd – een ruimtelijke uitsortering van woonmilieus en economische activiteiten, waarbij ongelijkheden worden versterkt en doelstellingen van ruimtelijk beleid – zoals het behoud van open

ruimte, het bevorderen van openbaar vervoer en de realisatie van compacte steden – worden ondermijnd. Zo vormen bestuurlijke grenzen barrières voor de planmatige vormgeving van verstedelijking en van ruimtelijke systemen als het openbaar vervoer. In de Randstad is hierdoor een gat ontstaan tussen het nationale spoornetwerk en de gemeentelijke metro- en tramstelsels. Het Amsterdamse metro- en tramstelsel bevindt zich niet voor niets vrijwel uitsluitend op Amsterdams grondgebied, terwijl de agglomeratie en ruimtelijk functionele verbanden hier duidelijk overheen gaan. De recentste openbaarvervoervisie van de gemeente Amsterdam maakt volgens de Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling zelfs impliciet de keuze voor de metro als stedelijk systeem, waarbij regionale uitbreidingen worden geblokkeerd (ARS 2007). Er zijn in de Randstad verschillende initiatieven genomen om het gat te dichten, maar hierbij is het lokaal bestuur nog steeds een belangrijke hindernis die genomen moet worden. Het Leidse referendum, dat zich tegen het tracé van de Rijn-Gouwelijn door de binnenstad uitsprak, heeft eveneens duidelijk gemaakt dat regionale projecten kwetsbaar zijn.

Naar een nieuwe geografie

In stedelijke megaregio's zoals de Randstad zijn de ruimtelijke relaties complexer geworden dan die tussen stad en rand (Asbeek Brusse e.a. 2002; Kreukels 1994). Het redelijk overzichtelijke interpretatieschema van de arme stad en rijke randgemeenten heeft plaatsgemaakt voor minder eenduidige verhoudingen.¹ Dit is vooral zichtbaar in policentrische gebieden, zoals de Randstad, waar meerdere belangrijke centra zijn aan te wijzen zonder dat een duidelijke hiërarchie ertussen bestaat (Cervero & Wu 1997; Dieleman & Priemus 1996;). Het kan gaan om stadscentra van eenzelfde niveau – als die van de grote steden in de Randstad – of om nieuwe centra buiten het centrale centrum van de stad, zoals bij de ontwikkeling van Schiphol en omgeving. Schiphol Plaza is een van de succesvolste winkelcentra van Nederland en wordt allang niet meer alleen gebruikt door luchtvaartpassagiers (Evers 2004).

Het zwaartepunt van allerlei functionele verbanden – meestal bekeken op basis van forensisme – bevindt zich in deze stedelijke megaregio's op een relatief laag schaalniveau, dat wil zeggen binnen de centrale steden en hun randen (Hall & Pain 2006). Dit laat echter onverlet dat voor specifieke ruimtelijke relaties, verbanden op een hoger schaalniveau van belang kunnen zijn. Forensisme over lange afstand kan aanzienlijk zijn.² Bovendien zegt de kwantiteit van de relaties niet altijd alles over het gewicht van die relaties. Zo zijn internationale vervoersstromen getalsmatig van mindere omvang dan nationale vervoersstromen, ze vervullen echter een belangrijke – zelfs onmisbare – functie, en daarmee relateert de mindere omvang niet het belang van deze stromen (vgl. Bruinsma & Rietveld 1993).

Hoewel voor het grootste deel van het dagelijks handelen van bewoners en organisaties de stad en stadsregio het belangrijkste schaalniveau is, bestaan er functionele relaties die over dit schaalniveau heen gaan. Qua omvang lijken die relaties niet groot, maar ze spelen wel een essentiële rol in het economisch en maatschappelijk functioneren van gebieden (vgl. Castells 1996). Zo is voor het overgrote deel van de internationaal opererende financiële en zakelijke dienstverleners Groot-Amsterdam als vestigingsplaats favoriet. De markt die vanuit Groot-Amsterdam wordt bediend, heet in eerste instantie 'Nederland', maar is in de praktijk sterk geconcentreerd in de Randstad (Lambregts 2008).

Hieruit volgt dat het ontwikkelen van ruimtelijke systemen als het openbaar vervoer en het tegengaan van ongewenste effecten van concurrentie tussen lokale overheden moeilijk zijn vast te pinnen op één ruimtelijk schaalniveau. Hierbij moet worden opgemerkt dat inzicht in de functionele samenhang van steden op het niveau van stedelijke megaregio's als geheel nog beperkt is.³ Toch is het vrij duidelijk dat het ontbreken van afstemming op Randstedelijk niveau mogelijk leidt tot een concurrentiestrijd met negatieve gevolgen. Zo bestaat in vele steden het streven een 'creatieve stad' te worden, terwijl duidelijk is dat dit binnen de Randstad maar voor een beperkt aantal steden zal zijn weggelegd (Van der Wouden 2007).

Voorgaande thema's, als de efficiënte organisatie van vervoersstromen en het beperken van de nega-

tieve effecten van concurrentie tussen lokale overheden, zijn al lange tijd kernvraagstukken in de regionale planning van stedelijke regio's. In aanvulling op de samenhang tussen centrale steden en hun directe omgeving, zijn andere ruimtelijke relaties ontstaan die – mogelijk – ook vragen om bestuurlijke actie. De belangrijkste hiervan is de groeiende invloed (in de werkelijkheid en in het politieke discours) van het mondialiseringsproces. Dit heeft geleid tot een heroverweging van de rol van de stad of metropool in de wereldeconomie en – vooral sinds de jaren negentig – een opleving van de discussie over bestuurlijke herindeling op regionaal niveau (Carr & Feiock 1999; Le Galès & Lequesne 1998; Lefèvre 1998; Stephens & Wikstrom 2000; Salet e.a. 2003).

Metropoolvorming als doelstelling

Internationalisering of globalisering is op zich geen nieuw verschijnsel. Al eeuwen spelen internationale relaties een belangrijke rol in de economie. Tegenwoordig bevindt dit proces zich echter in een stroomversnelling, als gevolg van technologische ontwikkelingen en liberalisering van de wereldeconomie. Door de Europese eenheidsmarkt en de vrijhandelsafspraken in het kader van de World Trade Organization (WTO) hebben investeerders en bedrijven steeds meer vrijheid gekregen om zelf de locatie van hun investeringen te kiezen. Dit leidt aan de ene kant tot een wereldwijde spreiding van de productie; vooral naar lagelonenlanden. Aan de andere kant leidt dit tot een concentratie van hoogwaardige dienstverlening in een beperkt aantal stedelijke gebieden – de zogenoemde *world cities* (Sassen 1991).⁴

Overheden hechten in toenemende mate waarde aan zaken als de kwaliteit van het woon- en leefmilieu, bereikbaarheid en clustering van economische activiteiten om hoogwaardige dienstverlening te kunnen aantrekken (Florida 2002; Harvey 1989). In het geval van de regionale economie gaat het in het bijzonder om de samenhang tussen economische activiteiten in een gebied (Storper 1997). De economische activiteiten van een bedrijf zijn ingebed in een regionale productiestructuur of cluster, die bestaat uit toeleverende bedrijven, afnemers, adviseurs, onderzoeks- en onderwijsinstellingen, het aanbod van arbeid, enzovoort. Sterke economische clusters

zijn een belangrijke voorwaarde voor de economische vitaliteit van gebieden, zo is de algemene gedachte. Clustering verlaagt de transactiekosten en vergroot het innoverende vermogen van de betreffende sector. Over de rol die de overheid zou kunnen vervullen bij het stimuleren en koesteren van succesvolle clusters wordt overigens wel verschillend gedacht (Amin & Thrift 1997; Healey 1997).

Al vanaf het rapport van de Commissie Westen des Lands uit 1958 bestaat het idee dat de Randstad zich zal ontwikkelen als een metropool als Londen en Parijs. In dat rapport wordt ervan uitgegaan dat de Randstad zich binnen twintig jaar zal ontwikkelen tot één samenhangende agglomeratie. Dit was niet alleen een onvermijdelijk, maar ook een wenselijk ruimtelijk ontwikkelingsmodel. Sinds die periode tot aan recente beleidsinitiatieven onder de noemer van 'Deltametropool' is de dominante visie in het beleidsdiscours dat de Randstad als geheel moet worden gezien en ontwikkeld als samenhangende metropool die zich kan meten met Londen en Parijs. Het versterken van de onderlinge verbindingen en specialisatie en complementariteit van de verschillende steden binnen de Randstad horen hierbij (Zonneveld & Verwest 2005).⁶

Het belang dat wordt gehecht aan territoriale concurrentie tussen steden en regio's in het algemeen en clustering in het bijzonder, en de gevolgtrekking dat dit tot beleid en/of bestuurlijke reorganisatie moet leiden, is niet zonder kritiek (Turock 2005; Weterings & Ponds 2007; Van der Wouden 2007). De economische transitie die zich voltrekken zouden veel minder invloed hebben op de positie van stedelijke regio's ten opzichte van elkaar dan wel wordt gesuggereerd. Zo is de hiërarchie van steden op Europese schaal al lange tijd behoorlijk stabiel (Wilks-Heeg e.a. 2003). Met andere woorden: ontwikkelingen voltrekken zich vooral daar waar de economie al sterk en internationaal georiënteerd is en de mogelijkheden om dit patroon met beleid te doorbreken, zijn beperkt.

Metropoolvorming in de praktijk

Ondanks bovengenoemde kanttekeningen, blijkt het idee van concurrentie tussen regio's erg belangrijk. In elke bestudeerde regio wordt 'een goede internationale concurrentiepositie' vrij kritiekloos

overgenomen als een belangrijk doel van het ruimtelijke beleid. De vergelijking van de regio's leidt tot een vijftal interessante constatering.

Ten eerste is er binnen de stedelijke regio's een concentratie van internationaal opererende bedrijven (Hall & Pain 2006). In alle regio's, dus ook in politieke regio's als de Vlaamse Ruit en het Ruhrgebied, is er duidelijk een stad – Brussel respectievelijk Düsseldorf – waar internationale bedrijven zich concentreren. Daarnaast zijn er binnen de regio ook nog wel een of enkele andere steden met een internationaal profiel. Het aantal en de omvang van internationaal opererende bedrijven zijn in deze tweede of derde internationale stad beduidend minder dan in de eerste internationale stad in de regio. Verder zijn de concentraties van internationaal opererende bedrijven in tweede steden vaak duidelijker verbonden met een specialisatie. In Antwerpen en Duisburg zijn dat de haven en logistieke bedrijvigheid; in Cambridge en Silicon Valley is dat ICT.

In de regio's kunnen we het volgende patroon herkennen: op één plaats ontstaat er een metropolitaan milieu, dat wil zeggen: een samenballing van internationaal opererende bedrijven uit verschillende sectoren en een daarbij behorend voorzieningenniveau –, met daarnaast een of meerdere plaatsen met een internationaal profiel waarmee een specifieke niche wordt vervuld. Ook in de Randstad is een dergelijk patroon te herkennen. Amsterdam lijkt zijn positie als belangrijkste internationale stad te consolideren en zelfs te versterken (Van Dijk & Buunk 2007; Ritsema van Eck e.a. 2006). Hierbij is de recente trek van hoofdkantoren van Nederlandse multinationals – Philips, Ahold, Akzo-Nobel, Numico en TNT – naar Amsterdam illustratief. Tegelijkertijd spelen ook Rotterdam en Den Haag in internationaal perspectief een duidelijke rol: Rotterdam in scheepvaart en logistiek en Den Haag in het internationaal recht.

Ten tweede valt op dat 'wonen' in de onderzochte regio's een belangrijk onderwerp van concurrentie is (OECD 2000). Hierbij speelt enerzijds het vraagstuk van segregatie en anderzijds het bieden van een aantrekkelijke leefomgeving. Een sterke segregatie op de woningmarkt, vooral het ontstaan van grote gebieden waar huishoudens met middeninkomens niet kunnen – omdat het te duur is – of willen wonen

– omdat het te onaantrekkelijk is –, wordt als een bedreiging van het economisch functioneren van de regio als geheel gezien. Een van de kenmerken van een aantrekkelijke leefomgeving is een aantrekkelijke natuurlijke omgeving. Stedelijke regio's winnen aan kwaliteit als er voldoende gebieden zijn waarin natuur en openheid de overhand hebben boven stedelijkheid en bebouwing. In de discussie over de Randstad neemt de functie van het Groene Hart hierbij een centrale plaats in.

Ten derde valt op dat het schaalniveau van de gehele stedelijke megaregio nergens sterk ontwikkeld is; op dit niveau is weinig aandacht voor de ontwikkeling van strategieën en uitvoering van projecten gericht op het vergroten van de competitiviteit.⁶ Zaken als visievorming, strategische projecten en coalitievorming tussen overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn nog vooral een zaak van individuele steden.

Ten vierde vormt het idee van een stedelijke megaregio die van groot belang is voor de internationale concurrentiepositie, een retorisch instrument om de nationale politiek te bewegen de aandacht in het beleid te verleggen van de ondersteuning van relatief zwakke regio's naar het economische kerngebied in de staat. Dit gebruik van het idee van de megaregio is het duidelijkst aanwezig in Engeland (John e.a. 2005). Ook in Nederland is de aandacht in het ruimtelijk beleid voor de Randstad mede ingegeven door de wens ruimtelijke investeringen meer te richten op het westen van het land in plaats van het voeren van een spreidingsbeleid. Deze omslag in het beleid is in Nederland eigenlijk al gemaakt met het mainport-beleid en het beleid 'regio's op eigen kracht' uit de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* uit 1988.

Ten vijfde kan worden geconcludeerd dat de verschillende stedelijke megaregio's een intern nogal gedifferentieerd beeld laten zien. Hierdoor moeten internationale vergelijkingen van de Randstad met buitenlandse stedelijke megaregio's met enige terughoudendheid worden beoordeeld. Een dergelijke vergelijking kan erg afhankelijk zijn van de geografische grenzen en indicatoren die zijn gehanteerd. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft een van de hoogste Bruto Regionaal Producten van de EU, maar is in feite, als gekeken wordt naar huishoudensinkomens, de armste van de drie Belgische gewesten

(Vandermotten & Roelandts 2006). Verder worden de regio's hierin als black boxes benaderd en blijft grotendeels onduidelijk hoe bestuur, beleidsvoering en ruimtelijke kenmerken doorwerken in 'het' economisch succes van de regio. Ook in de Randstad is er een duidelijk onderscheid in economisch presteren tussen de Noord- en de Zuidvleugel (Van Dijk & Buunk 2007).

Conclusie

Uit het in vogelvlucht geschetste beeld van ruimtelijke ontwikkelingen in stedelijke megaregio's valt een aantal conclusies te trekken. Ten eerste is naar voren gekomen dat de traditionele typering van de geografische verhoudingen in stedelijke regio's als stad en rand niet heeft afgedaan voor de regionale beleidsvoering, maar is aangevuld met andere ruimtelijke relaties die van invloed zijn op ruimtelijke ontwikkeling en de sturingsmogelijkheden die overheden hebben. Hierin wordt het idee van toenemende schaaldifferentiatie herkend (Asbeek Brusse e.a. 2001; Salet 2005; De Vries & Wissink 2005), wat kort gesteld betekent dat steeds meer vraagstukken – zoals ruimtelijke segregatie van huishoudens, het woon-werkverkeer, de concurrentie om internationale economische activiteiten – een benadering vragen op een eigen ruimtelijk schaalniveau. Waar deze problematiek in het verleden samenkwam op de schaal van stad en ommeland, is er nu een gedifferentieerder geografisch relatiepatroon.

Ten tweede is de rol van stedelijke regio's in een ander daglicht komen te staan door de mondialisering en Europese integratie. De kwaliteiten van de stedelijke regio's worden belangrijk geacht in de internationale concurrentie om bedrijfsinvesteringen. Onder de noemer van metropoolvorming worden diverse eisen gesteld aan het ruimtelijk beleid. Naast een goede ontsluiting en bereikbaarheid – waar traditioneel uit het perspectief van concurrentie al veel nadruk op werd gelegd – is er veel aandacht voor de woningmarkt en het creëren van aantrekkelijke vestigingsmilieus voor het internationale bedrijfsleven. Metropoolvorming is echter voornamelijk een zaak van individuele steden. Samenhangend beleid op de schaal van de stedelijke megaregio's is beperkt. De algemene ontwikkelingen geven ten slotte

aanleiding om, ondanks het dominante politieke discours, relativerend aan te kijken tegen de mogelijkheden die steden en regio's hebben om succesvol de internationale territoriale concurrentie aan te gaan. Het internationale bedrijfsleven richt zich vooral op die plekken die al sterk internationaal georiënteerd zijn, waardoor er binnen de regio's een concentratieplek lijkt te zijn in plaats van spreiding van metropolitane functies over de regio. De ruimtelijke ontwikkeling in stedelijke megaregio's kent sterke padafhankelijkheden en daarmee zijn de marges van de ruimtelijke politiek vaak smaller dan politici en planners hopen.

Noten

1. In sommige van de in dit advies onderzochte regio's zijn de centrale steden juist rijk: Londen en San Francisco zijn alleen voor woningzoekenden met een hoog inkomen bereikbaar (Mayor of London 2007). Dit wordt in beide steden als een gevaar voor de lokale economie gezien, omdat voor tal van functies geen personeel gevonden kan worden. In de Brusselse regio daarentegen is er duidelijk een 'stadsvlucht'. Vooral welvarende huishoudens hebben de afgelopen decennia – en nog steeds – de stad verlaten om zich in de Vlaamse rand en verder weg in Wallonië te vestigen (Vandermotten & Roelandts 2006). Dit wordt eveneens als een probleem opgevat. Verder is de diversiteit binnen de verschillende stedelijke regio's groot. In een rijke regio zoals de South East in Engeland zijn er ook – buiten Londen – delen die beduidend minder welvarend zijn (John e.a. 2002). Er heeft zich op regionale schaal duidelijk een oost-westtegenstelling ontwikkeld. Het gebied ten westen van Londen – the Thames Valley, met onder andere de luchthaven Heathrow – is veel welvarender dan het oosten – the Thames Gateway, met veel verlaten industriële en havenreinen. De Bay Area in de Verenigde Staten is niet alleen thuis voor de hoogopgeleide San Francisco- of Silicon Valley-dotcommer maar bevat ook gemeenten als Richmond, een van de meest grimmige steden van de Verenigde Staten in termen van uitzichtloosheid van de bevolking en moordcijfers.
2. Een voorbeeld hiervan is de *new town* Milton Keynes die op een afstand van 75 kilometer van Londen ligt (Pain 2006). Voor de aantrekkingskracht van Londen op forenzen, winkelend publiek en de afnemers van specialistische diensten zou een radius van 150 kilometer moeten worden gehanteerd (Crow 2005).

3. De beschikbare data en analyses zijn daarvoor vaak te weinig specifiek. Verder is het bewijs voor – het ontbreken van – samenhang vaak indirect. Er wordt dan gekeken naar de mate van functionele specialisatie van steden in stedelijke netwerken. Naarmate steden complementair aan elkaar zijn – functies vervullen die in de andere steden niet aanwezig zijn –, zou dit een indicator zijn voor samenhang. Zo zou binnen de Randstad (Ritsema van Eck e.a. 2006) en de Vlaamse Ruit die complementariteit afnemen terwijl die in het Rhein-Ruhrgebied juist toeneemt (Meijers 2007).
4. De Randstad is een van de wereldsteden in *The world cities* (1966) van Peter Hall. Andere auteurs vinden het minder vanzelfsprekend om de Randstad als wereldstad te omschrijven (Sassen 1991; Shachar 1994).
5. Ook naar aanleiding van de ideeën van de Commissie Westen des Lands bestond er al kritiek op de zienswijze waarin de Randstad als samenhangende metropool werd gezien. Le Cosquino de Bussy, nota bene lid van die commissie, betoogde dat het gebrek aan concentratie in de Randstad nadelig was, omdat hiermee nergens een hoog (cultureel)voorzieningsniveau zou kunnen worden bereikt en de kosten voor infrastructuur in een gespreid model veel hoger zouden zijn. Dit was vooral nadelig omdat de concurrentie tussen stedelijke regio's zou toenemen als gevolg van de in 1957 opgerichte EEG (Zonneveld & Verwest 2005: 124).
6. Zie wel visievorming voor Rhein-Ruhrgebied (hoofdstuk 'Bestuurlijke context'), het programma voor de Thamesgateway (hoofdstuk 'Regionale railsystemen') en het concept van de Vlaamse Ruit (hoofdstuk 'Bestuurlijke context').

De vier regio's

De vier regio's die voor deze verkenning zijn gekozen zijn: Londen en South East England (Verenigd Koninkrijk), Brussel en de Vlaamse Ruit (België), de San Francisco Bay Area en Noord-Californië (Verenigde Staten) en het Ruhrgebied en het Rhein-Ruhrgebied (Duitsland). Deze gebieden hebben met de Randstad gemeen dat één of enkele steden belangrijke internationale economische knooppunten zijn. Tegelijkertijd zijn de steden onderdeel van uitgestrekte verstedelijkte regio's die op verschillende manieren een duidelijke samenhang kennen. Deze gebieden worden wel omschreven als (polycentrische) stedelijke megaregio's (Hall & Pain 2006).

Stedelijke megaregio's zijn gelaagd opgebouwd. Het laagste ruimtelijk schaalniveau is het niveau van individuele steden en dorpen, dat vaak samenvalt met de laagste schaal van het openbaar bestuur. De volgende ruimtelijke schaal die van belang is voor de ruimtelijke ordening is het niveau van de aaneengesloten stedelijke agglomeratie: alle steden en voorsteden die niet meer noemenswaardig gescheiden worden door open ruimte.

Deze twee niveaus hebben vooral te maken met de morfologie van de stad. Een ander schaalniveau is dat van het gebruik. Functionele verbanden – zoals woon-werkverkeer en vrijetijdsbesteding – gaan in de meeste gebieden over de grenzen van de morfologisch aaneengesloten stad heen, maar kunnen ook beperkter zijn. Afhankelijk van de kenmerken van de functionele patronen die er bestaan, wordt gesproken over stadsgewesten, stedelijke netwerken, *daily urban systems of Functional Urban Areas of Regions* (FUA's of FUR's). In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld om kerngebieden met een zekere omvang en dichtheid aan werkgelegenheid, en randen van waaruit een aanzienlijk deel van de bewoners forenst naar het kerngebied. Als laatste schaalniveau noemen we de ruimere regio: de stedelijke megaregio. Functionele verbanden op het schaalniveau van de gehele megaregio zijn minder omvangrijk dan op de schaal

van FUA's. Kenmerkend voor stedelijke megaregio's is dat ze een aaneenschakeling van elkaar overlappende FUA's zijn.

San Francisco Bay Area en Noord-Californië

De San Francisco Bay Area is een van de twee megastedelijke regio's van de deelstaat Californië (de andere is het gebied Los Angeles-San Diego in het zuiden).¹ De negen *counties* die meestal tot de Bay Area worden gerekend (en waarvoor een samenwerkingsverband bestaat) omvatten 101 gemeenten en tellen ongeveer 7,1 miljoen inwoners. Het lokale bestuur varieert van *unincorporated* dorpen met minder dan 1.000 inwoners (Point Reyes Station) en gemeenten als Ross met 2.300 inwoners tot de grootstad San Francisco (798.000) en het nog grotere San Jose (930.000).

Functioneel en morfologisch gezien is het niet altijd duidelijk waar de Bay Area ophoudt of begint. Het gebied wordt aan de westkant duidelijk begrensd door de oceaan. Aan de oostkant vormt de heuvelrug een soort natuurlijke grens, maar aan de andere kant van de heuvel rukt de verstedelijking weer op (Walnut Creet, Dublin), en strekt zich verder oostwaarts uit tot in de vruchtbare Central Valley. Er is ook een geleidelijke corridorvorming waar te nemen naar de hoofdstad Sacramento ten noordoosten van de Bay Area. Vooralsnog blijven deze gebieden functioneel gescheiden. Binnen de Bay Area bestaan drie aparte aaneengesloten stedelijke agglomeraties: het stadsgewest van San Francisco, de South Bay (San Jose en Silicon Valley) en de East Bay (Oakland, Berkeley, enzovoort).

Op het functionele niveau zijn er verschillende stedelijke systemen binnen de Bay Area en omgeving te identificeren. Er is veel woon-werkverkeer van en naar San Francisco vanuit Oakland, San Mateo en Marin County en van en naar Silicon Valley; daarnaast zijn verschillende subcentra of *edge cities* sterk in opkomst (Cervero & Wu 1997). Deze functionele en morfologische karakteristieken komen slechts ten dele overeen met de bestuurlijke indeling. Noch Noord-Californië, noch de Bay Area heeft een formeel bestuur.

Londen en South East England

De wereldstad Londen is het onbetwiste epicentrum van het zakelijk leven en de bestuurlijke macht van het Verenigd Koninkrijk. Er wonen momenteel ongeveer 7,5 miljoen mensen in de stedelijke regio Londen (dat wil zeggen: binnen de grenzen van de Greater London Authority (GLA). Binnen de GLA zijn er lokale besturen (*boroughs*), zoals de City of London (wat officieel geen *borough* is, maar daar, met slechts 9.800 inwoners, wel erg op lijkt) en de City of Westminster.

Door de aanwezigheid van de bekende *Green Belt* om de stad is de morfologie van Londen relatief eenduidig aan te wijzen als één aaneengesloten stedelijk gebied. Daarbuiten bestaat een ring van verschillende stedelijke agglomeraties. Het hele gebied binnen de *Green Belt* valt min of meer samen met het territoire van de GLA, een democratisch gekozen regionaal bestuur.

Omdat Londen omringd wordt door een relatief open gebied – de *Green Belt* –, kunnen de woon-werkafstanden aanzienlijk zijn (tot 75 kilometer). De functionele stedelijke regio (soms ook de *London commuter belt* genoemd, met 14 miljoen inwoners) strekt zich uit over een groot oppervlak, maar het zwaartepunt ervan is nog altijd de stad Londen, mede door het radiaal georiënteerde transportnetwerk. Deze stad ligt in het grotere verstedelijkt gebied South East England, dat – mede dankzij de hoofdstad – een belangrijk deel van de Britse bevolking (circa 17 miljoen), welvaart en economische groei van het land herbergt.

Brussel en de Vlaamse Ruit

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft ongeveer 1 miljoen inwoners en is opgedeeld in 19 gemeenten, waaronder Schaarbeek en de stad Brussel. Zowel de stedelijke agglomeratie als de functioneel samenhangende regio (FUA) overstijgt duidelijk de bestuurlijke grenzen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat een van drie Belgische deelstaten is, en ligt deels in Vlaanderen en deels in Wallonië (Vandermortten & Roelants 2006). De agglomeratie heeft ongeveer 1,5 miljoen inwoners en de FUA zelfs 2,8 miljoen (Hall & Pain 2006). Het gebied van de stedelijke

megaregio heeft als hoekpunten Antwerpen, Gent, Leuven en Brussel. Het hele gebied van de Vlaamse Ruit – ruim 5 miljoen inwoners – is sterk verstedelijkt en kent nauwelijks nog grote open ruimten. Brussel staat duidelijk aan de top van de stedelijke hiërarchie. Behalve van en naar Brussel zijn er weinig functionele relaties die over de taalgrens heen gaan (Cabus e.a. 1995; Hall & Pain 2006).

Ruhrgebied en Rhein-Ruhr

Het Ruhrgebied (circa 5,3 miljoen inwoners) in de deelstaat Nordrhein-Westfalen wordt gekenmerkt door aaneengegroeide steden en dorpen tussen de (oost-weststromende) rivieren Ruhr en Emscher in het hart van industrieel Duitsland. Anders dan in de overige casestudygebieden is hier geen stad aan te wijzen die een duidelijke toppositie heeft. Dortmund is de grootste stad, met ongeveer 587.000 inwoners, op de voet gevolgd door Essen (581.000); andere grote steden zijn Duisburg (497.000), Bochum (376.000) en Gelsenkirchen (373.000). Bovendien is het morfologisch onduidelijk waar de ene stad ophoudt en de andere begint: het hele Ruhrgebied kan gezien worden als één amorfe agglomeratie. De functionele relaties komen ook niet overeen met de stadsgrenzen; dit wordt versterkt door een goed functionerend openbaar vervoersysteem op regionaal niveau en een rijk aanbod van snelwegen die de regio opdelen.

Niet ver van de stedelijke agglomeratie van het Ruhrgebied bestaat er een andere agglomeratie langs de Rijn, die meer noord-zuid stroomt. Samen vormen deze twee agglomeraties één groot verstedelijkt gebied: de zogenoemde Rhein-Ruhr European Metropolitan Area, met ongeveer 11 miljoen inwoners. Hoewel er zeker overlap bestaat in het economisch functioneren van deze twee agglomeraties, kunnen ze niet gezien worden als één functionele regio: de afstanden zijn er te groot voor.

Noten

1. Door deze omvangrijke stedelijke megaregio's heeft Californië het grootste bevolkingsaantal van de Verenigde Staten (circa 36 miljoen).

Figuur 1. De Randstad



- Bebouwing
- Water
- Provincies
- Spoor
- ✈ Luchthaven

Figuur 2. San Francisco Bay Area en Noord-Californië



- Bebouwing
- Water
- Greater London Authority
- Spoor
- ✈ Luchthaven

Figuur 3. Londen en South East England



- Bebouwing
- Water
- Counties
- BART
- Commuter Rail (Altanont, Amtrak, Caltrain)
- SF Muni Light Rail + vta Light Rail (San Jose)
- Voorgestelde snelbusroute
- ✈ Luchthaven

Figuur 4. Brussel en de Vlaamse Ruit



- Bebouwing
- Water
- Gewesten
- Spoor
- ✈ Luchthaven

Figuur 5. Ruhrgebied en Rhein-Ruhr



- Bebouwing
- Water
- Ruhrgebied
- Rhein-Ruhrgebied
- Spoor
- ✈ Luchthaven

Bestuurlijke context

In het voorgaande is beknopt beschreven welke ruimtelijke vraagstukken spelen in stedelijke megaregio's als de Randstad. De wijze waarop hier bestuurlijk mee wordt omgegaan, varieert sterk. In dit hoofdstuk schetsen we deze variatie aan de hand van de algemene uitgangspunten en kenmerken van de bestuurlijke ordening en praktijken in de vier geselecteerde regio's.¹ We beperken de beschrijving van de vier buitenlandse regio's tot onderwerpen die aansluiten bij de discussie over het toekomstige bestuur van de Randstad. Daarom lichten we eerst kort de bestuurlijke vraagstukken in de Randstad-discussie toe.

De Randstad: op zoek naar het juiste bestuur

In de discussie over de herordering van bevoegdheden en taken over de verschillende overheidslagen in de Randstad spelen vier vraagstukken nadrukkelijk een rol. Ten eerste heeft, ondanks de in formele (staatsrechtelijke) zin en internationaal vergeleken tamelijk stevige positie van het Nederlandse provinciale bestuur, het middenbestuur al decennialang een gebrek aan bestuurskracht. Hierdoor komt beleidsvorming voor het schaalniveau tussen de staat en de gemeente niet goed van de grond. Een belangrijke reden voor het gebrek aan bestuurskracht is het fiscaal centralisme, dat maakt dat de rijksoverheid in Nederland relatief veel invloed heeft (Terhorst & Van de Ven 1997). Op terreinen waar wél duidelijke provinciale taken en bevoegdheden gelden, zoals de ruimtelijke ordening, zijn de provincies door 'gouden koorden' aan de rijksoverheid gebonden; veel publieke ruimtelijke investeringen worden immers door de rijksoverheid gedaan (Faludi & Van der Valk 1994). In de Randstad wordt de positie van de provincies bovendien ondergraven door de relatief machtige positie van de steden.

Een tweede discussiepunt is de wens het middenbestuur in overeenstemming te brengen met de geografische schaal van beleidsvraagstukken. De ruimtelijke ordening is vaak aanjager van voorstellen voor zulke verandering. Een derde vraagstuk, waarover moeilijk politieke overeenstemming te krijgen is, betreft de vorm van het gewenste middenbestuur. De voorstellen variëren in het schaalniveau waarop het nieuwe bestuur zou moeten worden gevormd, het al of niet instellen van een vierde bestuurslaag en het al dan niet toestaan van een afwijkende bestuurlijke organisatie in stedelijke regio's (Boogers & Hendriks 2005). Het laatste discussiepunt betreft de wijze waarop bestuurlijke hervormingen succesvol kunnen worden doorgevoerd. In het verleden is een groot aantal pogingen om het middenbestuur in de Randstad te versterken, vroegtijdig gestrand.

San Francisco Bay Area: bestuurlijke fragmentatie

Kenmerkend voor de Verenigde Staten is de sterke nadruk op subsidiariteit: overheidstaken en bevoegdheden worden ter garantie van de rechten van individuele burgers bij voorkeur aan een zo laag mogelijk schaalniveau overgelaten. Zo hebben de deelstaten voor de inrichting van de bestuurlijke organisatie een grote vrijheid.² Daarnaast hebben de lagere overheden in de meeste deelstaten een grotere verantwoordelijkheid voor publieke dienstverlening, financiën en ruimtelijke ontwikkeling dan in Nederland gebruikelijk is. Deze situatie leidt vooral in stedelijke regio's tot afstemmingsproblemen, vooral bij ruimtelijke vraagstukken.

De Amerikaanse bestuurlijke hervormingsbeweging die pleitte voor regionaal bestuur, beleefde haar hoogtijdagen in de jaren zestig van de vorige eeuw, toen de federale overheid het oprichten van regionale bestuursorganen ook financieel steunde. Aan haar pleidooien voor regionale samenwerking of het oprichten van een metropolaan bestuur, liggen de kloof tussen de arme steden en de rijke suburbs, de onmacht om ruimtelijke ontwikkelingen regionaal te beheersen en de vrees voor verlies van concurrentiekracht ten grondslag (Keating 1995; Rusk 1999; Stephens & Wikstrom 2000).

In de jaren tachtig keerde het tij echter en waren er vooral kritische geluiden te horen: niet alleen over de moeilijke realisatie, maar vooral ook over de wenselijkheid van regionaal bestuur. Volgens de tegenstanders van regionaal bestuur heeft fragmentatie vooral voordelen: door de onderlinge concurrentie worden lokale besturen juist geprikkeld (Ostrom 1991; Peterson 1980), en is er ook ruimte om diensten op maat te organiseren (publiek of privaat, en op elk schaalniveau). Deze denkwijze sluit naadloos aan bij de liberale ideologie van de regeringen onder Reagan. In deze periode verminderen deze regeringen de federale steun voor de regionale samenwerkingsorganen sterk. Toch zijn er tot op de dag van vandaag nog vele samenwerkingsverbanden.

In Californië werd al in de jaren twintig van de vorige eeuw gepleit voor regionaal bestuur, vooral vanuit overwegingen als efficiency en anti-corruptie; zo wilde een groep vooraanstaande ondernemers, de Commonwealth Club of San Francisco, de ruimtelijke ordening regionaliseren om economische groei te bevorderen. Met de beschikbaarstelling van federale subsidies voor regionale planning en interbestuurlijke samenwerking nam begin jaren zestig de belangstelling verder toe.

Binnen deze context werd in 1962 de negen counties tellende Association of Bay Area Governments (ABAG) opgericht. De ABAG ontvangt federale steun om de planning te coördineren, maar heeft verder geen macht over haar leden. Tot de activiteiten van de ABAG horen het op regionaal niveau verzamelen van statistische gegevens (die lokale overheden weer in hun eigen plannen kunnen gebruiken), het opstellen van scenario's over de toekomstige bevolkingsontwikkeling en verstedelijking, en het publiceren van een *smart growth*-visie (Pallagst 2007).

In de praktijk blijken de lagere overheden echter weinig bereid te zijn hun bevoegdheden op te geven (Pincetl 1994). Of meer macht voor de ABAG het antwoord is, wordt betwist. Uit een grootschalige enquête onder lokale bestuurders die zich met ruimtelijke vraagstukken in de Bay Area bezighouden, kwam naar voren dat een meerderheid regionaal bestuur alleen wenselijk vindt als het gaat om onderwerpen als luchtkwaliteit, open ruimte, transport en water; minder dan 30 procent bleek voorstander te

zijn van een ruimtelijkeordeningsbevoegdheid voor een regionaal bestuur (Baldassare & Hassol 1996).

Het is dan ook niet verrassend dat het belangrijkste regionale bestuursorgaan een functioneel orgaan is: de Metropolitan Transportation Commission (MTC). In deze MTC werken 28 vervoersbeheerders samen – waarvan de publieke lightrailmaatschappij Bay Area Rapid Transit (BART) de belangrijkste en invloedrijkste is. Het bestuur van de MTC wordt gevormd door regionale politici en deze commissie heeft ongeveer 100 vaste medewerkers in dienst. Binnen de MTC zijn er ook verschillende subcommissies die een bredere samenstelling kennen (ook burgerleden). Door een begin jaren negentig ingevoerde federale wet ter bevordering van de regionale samenwerking en de oprichting van het zogeheten Bay Area Partnership, is de macht van de MTC toegenomen. Volgens Innes en Gruber (2001) heeft de MTC daar onvoldoende gebruik van gemaakt voor het ontwikkelen van een regionale ruimtelijke strategie.

Londen en de South East: het ene gat met het andere dichten?

De organisatie van het Engelse openbaar bestuur stond tot het midden van de jaren negentig (en vanaf 1979) onder invloed van het thatcherisme (Thornley 1990). Onder Thatcher is onder andere het metropolitane bestuur in de grootstedelijke regio's – zoals Londen en Manchester – afgeschaft. Daardoor was er in Engeland geen overheidslaag meer tussen die van de lokale en centrale overheid.³ In de loop van de jaren negentig werd dit langzamerhand als een gemis ervaren. Met de komst van een nieuwe Labour-regering (in 1998) werd een ambitieus programma voor regionalisering (*devolution*) van het bestuur ingezet (Tewdwr-Jones & Williams 2001). De instelling in 2000 van de Greater London Authority met een rechtstreeks gekozen burgemeester en raad (*assembly*) is een van de belangrijke hervormingen.

Afgezien van de GLA zijn er in Engeland acht regionale besturen (*regional assemblies*) ingesteld. Een belangrijke motivatie voor het instellen van deze besturen, vormde de zorg dat het Engelse openbaar bestuur onvoldoende was geëquipeerd om Europese

subsidies (die sterk op regio's zijn gericht) te verwerven. De stedelijke megaregio als geheel, die 17 miljoen inwoners telt, heeft geen eigen bestuur. In Londen valt de GLA samen met de morfologische stedelijke agglomeratie, maar het gebied dat geografisch als South East England wordt gezien, ligt voor een deel op het grondgebied van twee regionale besturen: East of England en South East England (het laatste regionale bestuur beslaat dus slechts een deel van de stedelijke megaregio Londen en de South East).

Deze regionale besturen zijn in de jaren negentig stapsgewijs tot stand gekomen. In 1994 werden er Government Offices for the Region opgericht, regionale vertegenwoordigingen van de nationale regeringsministeries, die als primaire taak het uitvoeren van nationaal beleid hebben (Thornley 2003). Daarnaast heeft iedere regio sinds 1998 een Regional Development Agency (RDA), dat verantwoordelijk is voor de economische ontwikkeling en regionale economische strategieën opstelt. Deze organisaties vallen onder de verantwoordelijkheid van de nationale regering: ze worden erdoor gefinancierd en rapporteren aan de betrokken ministers. Het London Development Agency vormt een uitzondering; dat valt rechtstreeks onder de Londense burgemeester en raad. Dit heeft te maken met het feit dat de Londense Assembly – en de burgemeester van Londen – de enige is die rechtstreeks is gekozen.

Aanvankelijk was het voornemen om de regionale besturen rechtstreeks te kiezen, maar dit verdween van tafel nadat kiezers in de North East zich in 2004 in een referendum massaal uitspraken tegen een direct gekozen regionaal bestuur (John e.a. 2005). De regio was bij kiezers niet herkenbaar als een duidelijke eenheid, en de vrees bestond dat beter herkenbare bestuurlijke eenheden als lokale overheden en regionale samenwerkingsverbanden aan invloed zouden verliezen. Verder slaagde de oppositie tegen de regeringsplannen erin het beeld te laten beklijven dat het een kostenverhogende en bureaucratievergroterende operatie zou zijn.

Ook in de South East is er onduidelijkheid over de eenheid die de twee regio's buiten Londen vormen. Een gezamenlijk optreden richting een machtig Londen is volgens velen de enige samenbindende

kracht (Gordon 2006). Op dit moment worden de regionale besturen indirect gekozen door lagere overheden en maatschappelijke groeperingen. Ze hebben vooral een strategische en coördinerende functie en weinig uitvoerende macht.

De positie van de Greater London Authority (GLA) is als gezegd afwijkend. Omdat het bestuur zeggenschap heeft over het Londense openbaar vervoer (bus en metro), heeft het ook uitvoerende macht op een belangrijk terrein van grootstedelijk beleid. Wel geldt dat het GLA voor de financiering van beleid en projecten sterk afhankelijk is van de nationale overheid en voor de uitvoering van lagere overheden. Een belangrijke taak van de GLA is visievorming op strategisch niveau. De effectiviteit van de organisatie wordt verondersteld voor een groot deel te zijn gebaseerd op het persoonlijk leiderschap van burgemeester Livingstone.

De reorganisatie van het Engelse binnenlands bestuur heeft binnen de South East geleid tot het ontstaan van nieuwe structuren en bevoegdheden, die een impuls hebben gegeven aan beleidsvoering op regionaal niveau. Tegelijkertijd echter, is er iets verloren gegaan. Paradoxaal genoeg heeft de versterking van het regionale bestuur, in het bijzonder de GLA, geleid tot een vermindering van de bestuurskracht op de schaal van de gehele megaregio (Gordon 2005; De Jong 1999). Zo is een belangrijk kritiekpunt op het eerste strategische plan voor Londen dat daarin te weinig oog is voor de verhouding tussen Londen en de rest van de regio, terwijl de Green Belt en de ringweg M25 buiten het territorium van de GLA liggen (Zandbelt & Van den Berg 2003). Een gebrek aan eendracht zou tot gevolg kunnen hebben dat de belangen van deze economisch belangrijke regio bij de centrale overheid minder goed doorklinken dan die van achterstandsregio's die beter zijn georganiseerd.

Vóór de komst van het regionale bestuur (dat de South East in drieën deelde) bestond er een regionaal samenwerkingsverband – de London and South East Regional Planning Conference (SERPLAN). Dit samenwerkingsverband had weliswaar geen formele bevoegdheden, maar vormde wel een gesprekspartner voor de nationale overheid. Met de instelling van het regionale bestuur werd SERPLAN ontbonden,

waarmee een einde kwam aan tachtig jaar beleidscoördinatie op de schaal van de South East. Sommigen spreken dan ook over de regionalisering als de 'great leap backwards' (Crow 2005).

Naast de gebrekkige coördinatie tussen de verschillende regio's, vormt ook de planning op sub-regionaal niveau een probleem (Haywood 2007). De regionale planningsstrategieën van de regionale besturen zijn in de plaats gekomen van de zogeheten *Structure Planning*, dat op een veel lager schaalniveau lag. Tussen het regionale en lokale bestuursniveau is er geen niveau meer voor strategische ruimtelijke planning. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de afstemming van het spoorwegaanbod en het ruimtegebruik, die in deze plannen redelijk goed was geregeld (Haywood 2007). Er worden op dit moment allerlei initiatieven genomen om dit gat op te vullen (Bianconi e.a. 2006).

Vanuit Nederlands perspectief is het opvallend dat de nationale overheid een centrale rol speelt bij de vormgeving van ruimtelijk beleid op regionale schaal. Voorheen gebeurde dit door nationaal beleidsinstrumentarium te combineren met bottom-up gerealiseerde planvorming. In de huidige situatie heeft de organisatorische vormgeving – met Government Offices, RDA's en regionale besturen – tot gevolg dat regionale en lokale actoren sterk verweven zijn met partijen binnen de nationale overheid.

Brussel en de Vlaamse Ruit: harde bestuurlijke grenzen

De bestuurlijke context in de Vlaamse Ruit is complex als gevolg van de Belgische federale staatsstructuur, die het resultaat is van een decennialang pacificatieproces. Sinds de vaststelling van de taalgrens in 1962, heeft het omgaan met de tegenstellingen tussen Vlamingen en Franstaligen een duidelijk territoriale dimensie gekregen. De taalgrens vormt ook een belangrijke functionele grens, bijvoorbeeld als grens tussen woning- en arbeidsmarkten. De Brusselse regio is hierbij de belangrijke uitzondering (Cabus e.a. 1995).

De bevoegdheden op het terrein van de fysieke leefomgeving – die relatief groot zijn – liggen nagenoeg volledig bij de drie gewesten

– Vlaanderen, Wallonië en Brussel. De gewesten⁴ zijn de belangrijkste actoren op velerlei beleidsterreinen, zoals regionaal-economisch en ruimtelijk beleid, onderwijs, gezondheidszorg en milieu (Voets & De Rynck 2006). De federale overheid in België geen of nauwelijks coördinerende bevoegdheden op deze terreinen. Ruimtelijke beleidsvoering op een schaalniveau dat de gewestgrenzen overschrijdt, zoals de stedelijke megaregio Vlaamse Ruit, ontbreekt geheel (Vandermotten & Roelants 2006).⁵

De begrenzing van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is uit het perspectief van ruimtelijk beleid tamelijk ongelukkig. De begrenzing is niet gebaseerd op ruimtelijke verbanden of vraagstukken, maar het resultaat van een politiek compromis. De Franstaligen wilden een zo groot mogelijk Brussels Gewest, om zodoende een zo groot mogelijk gebied te verkrijgen waar het Frans – op zijn minst – gelijkwaardig was aan het Nederlands. Voor de Vlamingen gold – precies omgekeerd – dat zij Brussel zo klein mogelijk wilden houden, om te voorkomen dat delen van Vlaanderen verder zouden verfransen (Lagrou 2003).

Het Brusselse gewestplan is als gevolg van de institutionele context bijna exclusief naar binnen gericht; er wordt weinig aandacht besteed aan de relatie tussen Brussel en zijn omgeving. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen echter, wordt Brussel als integraal onderdeel gezien van de Vlaamse Ruit. Het idee van de Vlaamse Ruit is in de eerste plaats een beleidsconcept ontwikkeld door planologen, en heeft – nog minder dan de Randstad – geen historische of culturele betekenis (Albrechts 2001). Met uitzondering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn de gewesten verdeeld in provincies. De Belgische provinciale overheid is van oudsher nooit erg sterk geweest, en ook na de federalisering is de rol van de Vlaamse provincies beperkt tot coördinatie en het optreden als intermediair (Voets & De Rynck 2006).

De federalisering heeft in alle gewesten gezorgd voor een beleidsimpuls, waarbij ieder gewest voor zich wetgeving, doelstellingen, instrumenten en aanpakken heeft ontwikkeld. De communautaire tegenstellingen leiden in de huidige bestuurlijke context op tal van beleidsterreinen niet meer tot patstellingen. Met het opstellen van een ruimtelijke agenda die de nieuwe territoriale eenheden

betekenis geeft – zoals de Vlaamse Ruit – wordt het bestaansrecht van deze nieuwe territoriale besturen onderstreept.

In Vlaanderen heeft de uitvoering van die agenda tot verschillende bestuurlijke innovaties geleid. Zo wordt op diverse terreinen geprobeerd meer invloed te creëren voor strategische planning en visievorming. De Belgische en Vlaamse bestuurscultuur worden echter sterk bepaald door de politiek en dus politieke rationaliteit, waarin resultaatgerichtheid op de korte termijn centraal staat (De Vries e.a. 2007). Met nieuwe initiatieven voor strategische planvorming in Vlaanderen wordt getracht iets toe te voegen aan de uitvoeringsgerichte praktijk die traditioneel kenmerkend is, zonder die verloren te laten gaan.⁶

(Rhein-)Ruhrgebied: een bestuurlijke lappendeken

De ingewikkelde federale structuur en het stroperige besluitvormingsproces hebben het niet eenvoudig gemaakt om in Duitsland institutionele hervormingen van de grond te krijgen (Faludi 1997; Heinz 2007). Er zijn nu al vele bestuursniveaus, elk met hun eigen bevoegdheden. Voorstellen om een extra bestuurslaag te introduceren, ook als het huidige systeem niet voldoet aan de praktijk, liggen daarom gevoelig. Dit heeft gevolgen voor het metropoolvormingsproces in het Ruhr- en Rhein-Ruhrgebied.

De bestuurlijke verhoudingen in de deelstaat Nordrhein-Westfalen, die in oppervlak en bevolkingsaantal te vergelijken is met heel Nederland, vormen een grote (en wellicht de grootste) belemmering voor metropoolvorming. De bevolking is ruimtelijk sterk geconcentreerd: van de 17 miljoen inwoners, wonen er ongeveer 5,3 miljoen in het Ruhrgebied en circa 11 miljoen in het Rhein-Ruhrgebied. Een nieuw territoriaal bestuur in een van beide gebieden zou de politieke machtsverdeling binnen de deelstaat compleet veranderen.

Een tweede obstakel voor regionale samenwerking is de ingewikkelde en gefragmenteerde bestuurlijke indeling van Nordrhein-Westfalen (Dammers e.a. 2004; Kunzmann 2002). Het territorium kent een lange geschiedenis van opdeling: de grens tussen

het Rheinland en Westfalen loopt dwars door het Ruhrgebied. Tegenwoordig is het gebied opgedeeld in drie districtsoverheden of *Bezirke* (Düsseldorf, Arnsberg en Münster). Dit leidt ertoe dat sommige beslissingen over steden in het Ruhrgebied (bijvoorbeeld Oberhausen of Duisburg) buiten het Ruhrgebied worden genomen (in dit geval Düsseldorf). Het Ruhrgebied is daarnaast opgedeeld in twee regionale *Landschaftsverbände* (Rheinland en Westfalen-Lippe) met zetels in Köln en Münster (beide liggen ook buiten het Ruhrgebied), 11 autonome gemeenten, 53 gemeenten en 4 *Kreise* of gewesten (RVR 2007). Duidelijk is in ieder geval dat de functionele regio zeer versnipperd is over allerlei bestuurlijke eenheden. Dit maakt het niet eenvoudig om grenzen te trekken voor een nieuwe bestuurslaag.

Ook de interbestuurlijke verhoudingen in de praktijk zijn weinig bevorderlijk voor regionalisering. Net als in andere federale systemen bewaken lokale bestuurders hun eigen territorium en verzetten zij zich tegen modieuze ideeën over herindeling (Hoogerbrugge 1999; Wegener, 1996). Hierin krijgen Duitse bestuurders vaak steun van de bevolking, die een sterke lokale identiteit kent en een *strong mayor*-systeem zoals in de Verenigde Staten (Norton 1994). Bovendien moeten Duitse gemeenten, ook in Nordrhein-Westfalen, hun inkomsten voor een belangrijk deel binnen hun grenzen halen uit onroerend goed en bedrijfsbelasting (Heinz 2007: 94).

Ten slotte werken de formele besluitvormingsprocedures op zich vertragend. In Duitsland geldt het zogeheten *Gegenstromprinzip*, wat erop neerkomt dat alle overheidslagen en -sectoren de bevoegdheid hebben om plannen te maken en ook de plannen van andere lagen en sectoren te beoordelen (Dammers e.a. 2004: 122).⁷ Hierdoor is op allerlei niveaus veel overleg nodig, vaak zonder duidelijke hiërarchie en met veel mogelijkheden om elkaars plannen tegen te houden. Als er eenmaal consensus tussen de bestuurslagen is bereikt, is het bovendien heel moeilijk om een beslissing te veranderen of terug te draaien.

Ondanks deze obstakels is er in het afgelopen decennium toch een heropleving van aandacht voor regionaal bestuur via het concept van 'stedelijke

megaregio's' in de wetenschap en in (nationale) beleidsvisies. Ook zijn er ook concrete maatregelen genomen om meer betekenis toe te kennen aan het Ruhrgebied als eenheid.

Wat de laatste betreft, kent het Ruhrgebied een bijzondere geschiedenis van regionale samenwerking in de ruimtelijke ordening. Zo werd in 1920 het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk opgericht om de snelle urbanisatie in goede banen te leiden, met de bevoegdheid om gebieden open te houden en ontwikkelingsplannen op te stellen. In 1975 werd dit samenwerkingsverband omgedoopt in het Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR), maar in 1979 verloor het bestuur zijn planningsbevoegdheden (Ehse 2006; Kunzmann 2002). Het KVR kreeg daarmee vooral een communicatieve functie, vergelijkbaar met de ABAG in Californië. In 2004 echter werd het KVR weer omgedoopt in het Regionalverband Ruhr (RVR) en kreeg het een deel van zijn planningstaak terug, bijvoorbeeld door de bevoegdheid om intergemeentelijke masterplannen te maken. Toch zijn deze nog steeds niet bindend (Mielke & Schürmann 2006).

De discussie over het Rhein-Ruhrgebied als (bestuurlijke) eenheid is, in termen van politieke haalbaarheid, nog extremer. Sinds de jaren negentig is in diverse wetenschappelijke studies de verstedelijking langs de Ruhr en de Rijn als één eenheid beschouwd.⁸ In de Duitse discussie komen al snel dezelfde vraagstukken op tafel als bij de Randstaddiscussie: het Rhein-Ruhrgebied heeft binnen Europa een veel grotere potentie dan wat er nu wordt waargemaakt: er wonen ongeveer 11 miljoen mensen, maar hoogwaardige centrumfuncties, zoals in Londen en Parijs, ontbreken (Knapp e.a. 2006). Alleen al door samenwerking op gebieden als marketing en ruimtelijke ordening en verbetering van de vestigingskwaliteit voor bedrijven, zou volgens Blotevogel (2006: 36) veel winst kunnen worden geboekt.

Deze gedachten, eerst geuit door (ruimtelijke) wetenschappers, hebben hun weg gevonden in de politiek. In 1992 werd, tijdens een bijeenkomst van de ministers van ruimtelijke ordening van de deelstaten, het concept 'Europese Metropolitane Regio' (EMR) gelanceerd; het Rhein-Ruhrgebied en vijf andere regio's in Duitsland werden daarbij aangewezen als EMR. Dit EMR-concept werd in 1995

geïntegreerd in het ruimtelijk plan (LEP) van de deelstaat Nordrhein-Westfalen (Blotevogel 1998) – alhoewel alleen in een beschrijvend deel, niet als beleidsonderdeel (Knapp e.a. 2006). De EMR's hebben sindsdien een sleutelrol gekregen in de federale visie (*Leitbild und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*) (Blotevogel 2006). Hun aantal is inmiddels uitgebreid tot elf, waarvan het Rhein-Ruhrgebied het grootst is.

Desondanks is de kans vrijwel nihil dat de EMR's tot een nieuwe bestuurslaag zullen leiden. De deelstaat Nordrhein-Westfalen is fel tegen zo'n bestuur gekant, omdat dit het politieke evenwicht in de deelstaat sterk zou verstoren (Knapp e.a. 2006: 159). Ook vrezden de lagere overheden een verlies van macht. Aan de orde is hooguit een herindeling van de drie districtsoverheden die het huidige Ruhrgebied doorsnijden (Knapp e.a. 2006: 162). De bevoegdheid van het regionale samenwerkingsverband RVR om (niet-bindende) masterplannen te mogen opstellen, zou als een voorzichtige eerste stap in deze richting kunnen worden beschouwd.

Conclusie

In het algemeen kan worden gesteld dat de bestuurskracht op regionaal schaalniveau in geen van de vier regio's erg groot is. De 'zwakte' van het middenbestuur lijkt daarmee geen typisch Nederlands verschijnsel. De mate van autonomie van regionale bestuursvormen varieert aanzienlijk. In de Bay Area werken de lokale overheden alleen pro forma samen, zonder een wettelijk bestuurskader en geheel vrijwillig, met uitzondering van het functionele orgaan MTC. In South East England is door de halwege gestopte bestuurlijke hervorming een hybride situatie ontstaan, waarbij het regionale bestuur zowel nauw is verbonden met het lokale als het nationale bestuur; de Greater London Authority (GLA) vormt hierbij de uitzondering. In België en Duitsland is er wel een autonome regionale – provinciale – overheid.

Ondanks deze verschillen is de bestuurskracht op regionaal niveau nergens erg groot. In de meeste gevallen ligt de nadruk op coördinatie en visievorming, waarbij dwingende instrumenten voor uitvoering grotendeels ontbreken. Daarnaast is er voor regionaal bestuur veelal een duidelijke rol weggelegd

als intermediair tussen lokale en hogere overheden als de nationale overheid en de Europese Unie. In de Verenigde Staten is federale financiering een manier om regionale samenwerking van de grond te krijgen. Een uitzondering vormt de GLA, waar de bestuurskracht voor een belangrijk deel lijkt te zijn gebaseerd op de positie – en persoon – van de direct gekozen burgemeester. Een andere uitzondering vormen de Belgische gewesten, die qua schaal dicht op het niveau van de stedelijke megaregio zitten (veel meer dan de (deel)staat in de Bay Area en het Rhein-Ruhrgebied).

Deze laatste twee voorbeelden van sterk regionaal bestuur brengen tegelijkertijd een onmiskenbaar probleem aan het licht. De harde bestuurlijke grenzen die erdoor ontstaan, lopen dwars door de stedelijke megaregio heen en roepen nieuwe, lastige coördinatieproblemen op. De ruimtelijke grenzen van het regionale bestuur blijken in de praktijk lastig te trekken en historische, culturele en institutionele factoren zijn minstens even belangrijk in de wijze waarop bestuurlijke grenzen worden getrokken als ruimtelijk-functionele relaties. In geen van de megaregio's is tot op heden een bestuurlijke ordening ontstaan die beredeneerd is op basis van de kenmerken van de nieuwe geografische relaties die in de afgelopen decennia zijn ontstaan. Kortom, de bestuurlijke hervormingen lijken in de praktijk te worden gestructureerd door andere – belangrijker – factoren dan ruimtelijke opgaven.

In alle regio's zijn in de afgelopen decennia niettemin pogingen ondernomen om het regionale bestuur te versterken. De mate waarin dit daadwerkelijk tot veranderingen heeft geleid varieert, maar overal zijn er veel weerstanden te overwinnen. In de Verenigde Staten, waar het economisch liberalisme goed past bij decentralisatie van bevoegdheden, is het verzet vooral ideologisch van aard. In Duitsland bestaan er – doelbewust ontworpen – sterke grondwettelijke barrières voor bestuurlijke hervormingen. In België zijn de verhoudingen tussen de verschillende taalgemeenschappen overheersend in discussies over de organisatie van het binnenlands bestuur. Ook in Engeland, waar zulke fundamentele barrières voor reorganisatie van het bestuur op het eerste gezicht niet aanwezig zijn,⁹ is de maatschappelijke weerstand zo groot dat de meest recente reorganisatie maar half

is uitgevoerd. Paradoxaal genoeg leidt de reorganisatie van het middenbestuur vaak tot maatschappelijk verzet.¹⁰ Hoewel de maatschappelijke betrokkenheid bij het middenbestuur vaak gering is, is maatschappelijk verzet tegen reorganisatie vaak makkelijk te organiseren.

Deze bevindingen lijken overeen te komen met Salets (2005) constatering dat het aanvankelijke optimisme over regionalisering van het bestuur – dat overal in Europa in de jaren tachtig en negentig tot hervormingsvoorstellen en daadwerkelijke hervormingen heeft geleid –, voorbij is. De resultaten van bestuurlijke veranderingen, bijvoorbeeld in de vorm van regionale planning, vallen tegen. De conclusie dat de Randstad als gevolg van de bestaande bestuurlijke ordening ten opzichte van vergelijkbare stedelijke regio's een ernstig concurrentienadeel zou hebben, kan op grond van onze bevindingen niet worden getrokken.

Noten

1. Bij bestuurlijke ordening gaat het om de verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende overheidslagen en –organen en om de verhouding tussen de publieke en de private sector. Bij bestuurlijke praktijken gaat het om de aanpak van concrete beleidsvraagstukken, zoals de coördinatiemechanismen en beleidsinstrumenten die hierbij worden ingezet (vgl. Salet 1994).
2. Elke staat heeft zijn eigen grondwet en een eigen systeem van lokaal en regionaal bestuur (*counties, municipalities, townships, metropolitan authorities*), en een eigen beleid voor *unincorporated land* (de grond die zich buiten de stadsgrenzen bevindt).
3. In Engeland is het openbaar bestuur niet overal op dezelfde manier vormgegeven. In een deel geldt een 'unitary system of local governments', in een ander deel is het lokale bestuur verdeeld over twee lagen – counties en districts. Dit is het gevolg van een partieel uitgevoerde reorganisatie van het openbaar bestuur. In sommige gebieden bestond weerstand tegen de invoering van een bestuurslaagmodel, en heeft geen reorganisatie plaatsgevonden (Bianconi e.a. 2006). In Engeland is de reorganisatie van het binnenlands bestuur en het toestaan van variatie binnen dat bestuur 'eenvoudiger' dan in Nederland, omdat er geen vérgaande grondwettelijke bepalingen zijn over de inrichting van het openbaar bestuur.

4. Meer precies gaat het om gewesten en gemeenschappen. Zie voor een toelichting op de complexe Belgische staatsstructuur De Vries e.a. (2007: 42-46).
5. Zo ligt de 72 kilometer lange ringweg rond Brussel slechts 12 kilometer op het territoire van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest. Meer dan 30 afritten – die alle aantrekkelijke plekken voor ontwikkeling zijn en daarmee concurreren met de Brusselse binnenstad – bevinden zich op het territoire van Vlaanderen en Wallonië (Lagrou 2003). De ontwikkeling van de Brusselse luchthaven, die op Vlaams grondgebied ligt, vormt een ander lastig vraagstuk.
6. Een goed voorbeeld is de planvorming voor de Gentse Kanaalzone, waar projecten en visievorming parallel plaatsvinden (Albrechts & Van den Broeck 2004).
7. De organisatie van het openbaar bestuur in het naoorlogse Duitsland is door de ervaringen met de Nazi-dictatuur sterk gericht op het voorkómen van grote machtsconcentraties. Bestuurlijke hervormingen mogen bestaande *checks and balances* niet verstoren.
8. Aanleiding hiervoor was de mondialisering en Europese eenwording, de opkomst van het ‘netwerkknooppuntdenken’ in plaats van territoriaal denken, de economische opbloei in metropolitane gebieden en de opkomst van de theorie van de creatieve klasse (Blotevogel 1998).
9. Het ontbreken van een geschreven grondwet wordt vaak als reden genoemd voor de relatief grote flexibiliteit van de Britse bestuurlijke ordening.
10. Dit is bijvoorbeeld ook het geval geweest bij de referenda over het instellen van stadsprovincies rond Rotterdam en Amsterdam in de jaren negentig (Van der Veer 1997).

Regionale railsystemen

Metropolen worden geassocieerd met uitgebreide systemen van openbaar vervoer; denk aan de Tube in Londen, de New York Subway en het regionale expresnetwerk (de RER) in Parijs. Overal wordt het uitgangspunt gehuldigd dat openbaar vervoer een belangrijke randvoorwaarde is voor het bereikbaar en leefbaar houden van stedelijke regio's. Het railvervoer neemt hierbij een centrale plaats in.

Randstad: het dichten van het gat tussen stad en staat

In de discussie over de Randstad komt de rol van railinfrastructuur op verschillende manieren naar voren. In dat debat gaat het overwegend om de vraag in hoeverre railinfrastructuur kan bijdragen aan het creëren van meer samenhang tussen de verschillende agglomeraties in de Randstad,¹ en in hoeverre de bestaande openbaarvervoernetwerken zijn afgestemd op de nieuwe geografische patronen. Centraal in het laatste punt van discussie staat de ontwikkeling van gemeentegrensoverschrijdende systemen, de integratie van verschillende openbaarvervoersystemen – trein, metro, bus – en de afstemming van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Daarbij gaat het eerder om het schaalniveau van de stedelijke netwerken in de Noord- respectievelijk de Zuidvleugel van de Randstad dan om de Randstad als geheel (OECD 2007).

San Francisco Bay Area: parallele systemen

De regio over de organisatie van het openbaar vervoer in de Bay Area valt onder de verantwoordelijkheid van de Metropolitan Transportation Commission, maar deze is er tot nu toe weinig in geslaagd om op regionale schaal voldoende samenhang in het openbaarvervoernet aan te brengen. Dit gebrek aan samenhang houdt deels verband met de ruimtelijke

fragmentatie in de Bay Area. De baai van San Francisco vormt een belangrijke fysieke barrière en bemoeilijkt het aanleggen van railinfrastructuur; hetzelfde geldt voor de heuvelachtige gebieden rondom de baai. Daarnaast is in de afgelopen decennia vooral in lage woningdichtheden gebouwd, wat niet bevorderlijk is voor het openbaar vervoergebruik, en heeft de decentralisatie van werklocaties naar suburbane subcentra vooral het autogebruik gestimuleerd (Cervero & Wu 1997).

Naast deze ruimtelijke fragmentatie wordt de organisatie van het openbaar vervoer belemmerd door de bestuurlijke fragmentatie in de Bay Area en daaruit voortvloeiende belangentegenstellingen. Zo zijn er alleen al in San Francisco drie maatschappijen die railinfrastructuur aanbieden: CalTrain (vanuit de South Bay), Muni (een lokaal metrosysteem) en Bay Area Rapid Transit (BART, een regionaal lightrailsysteem met 5 lijnen en 41 stations). Daarnaast zijn er nog diverse andere railvervoerders actief in de regio, die San Francisco niet aandoen: Amtrak (het nationale netwerk), Alamont Commuter Express en Capitol Corridor (East Bay) en VTA Light Rail (San Jose). Tussen al deze aanbieders woedt een heftige concurrentiestrijd en de coördinatie van infrastructuraanleg en dienstregelingen is verre van vanzelfsprekend.

De belangrijkste aanbieder van railvervoer is BART, een publiek agentschap opgericht door de staat Californië. BART is een samenwerkingsverband van de counties Alameda, Contra Costa en San Francisco.² Het initiatief voor de aanleg van dit lightrailsysteem, dat sinds 1972 operatief is, kwam voort uit het besef dat de capaciteit over de Bay Bridge (tussen San Francisco en Oakland) onvoldoende was om de verwachte groei van na de Tweede Wereldoorlog op te vangen; er moest een tunnel komen voor een metro, anders dreigde de binnenstad van San Francisco onbereikbaar te worden en zou de stad zijn positie in de regio verliezen. Naast verkeersdoelen als bereikbaarheid en modal shift golden ook regiovorming en een geordende stedelijke ontwikkeling als doelstellingen (Hall 1980).³

Een van de concrete doelen hierbij was een hogere stedelijke dichtheid te realiseren in de buurt van BART-stations. Uit een onderzoek van Cervero en Landis (1997), uitgevoerd na twintig jaar functioneren

van BART, blijkt dat deze doelstelling slechts ten dele is gehaald: in het centrum van San Francisco en Oakland zijn wel hogere dichtheden gerealiseerd, maar elders niet. De teleurstellende resultaten zijn volgens de auteurs onder andere het gevolg van desinteresse van lokale bestuurders en een weinig enthousiaste vastgoedmarkt. BART blijkt zich in de praktijk ook weinig proactief te hebben opgesteld; zo heeft het zelf geen grond opgekocht en ontwikkeld, maar dit overgelaten aan de markt. Gesteld kan worden dat de stedelijke ontwikkelingen vooral de uitbouw van het snelwegennetwerk hebben gevolgd. De omgeving van vele BART-stations wordt nog steeds gekenmerkt door een lage dichtheid; zo zijn er in plaats van appartementen overwegend vrijstaande woningen gebouwd. Ook in termen van vervoersprestaties is het resultaat gemengd. BART blijkt vooral een succes te zijn in gebieden die al een hoge dichtheid en een hoog gebruik van het openbaar vervoer kenden; alleen inwoners van San Francisco maken veel gebruik van het openbaar vervoer (31 procent); in andere regio's van de Bay Area is dit 10 procent of minder (data van het US Census Bureau 2000).

De verhouding tussen BART en andere aanbieders van openbaar vervoer in de regio is niet altijd warm te noemen. Soms vullen de partijen elkaar aan, maar meestal is er overlap en concurrentie. De positie van BART als publieke instelling zou volgens critici de concurrentie verstoren, en sommige concurrenten (in het bijzonder CalTrain) staan huiverig tegenover de uitbreidingsambities van BART. Het gebrek aan samenwerking is zichtbaar in het moeizame verloop van de uitbreiding naar de luchthaven en het uitblijven van een goede afstemming tussen projecten.⁴ Het traject van CalTrain loopt in San Francisco al vrijwel parallel met dat van BART, en BART wil deze overlap nog versterken door een verlenging van het tracé tot San Jose (MTC 2002). Ook opmerkelijk is een plan van busmaatschappij AC Transit voor een snelbussysteem (bussen op voorrangsbanen met verhoogde haltes) in de East Bay, dat gedeeltelijk parallel loopt met de tracés van BART en Amtrak (SF Chronicle 2007).

De Metropolitan Transportation Commission (MTC), in 1970 opgericht door de staat Californië, is als gezegd verantwoordelijk voor het aanbrengen

van samenhang in de infrastructuurplannen en het afstemmen van de dienstverlening in de regio; deze commissie heeft tevens de taak strategische plannen en visies op te stellen (zie bijvoorbeeld MTC 2007).

De MTC heeft als eerste van de regionale vervoersautoriteiten in de Verenigde Staten een in 1991 ingevoerde federale wet ter bevordering van de regionale samenwerking aangegrepen om de samenhang te verhogen. Zij richtte daartoe het Bay Area Partnership op, een publiek-private organisatie waarin alle regionale aanbieders en overheden zijn vertegenwoordigd. Een concrete uitkomst van dit partnerschap is het Regional transportation plan uit 1998. De ervaringen met dit plan hebben geleerd dat lokale overheden door hun krachten te bundelen meer geld 'uit Washington' los kunnen krijgen. Aan de andere kant ontbrak in het plan een strategische visie; de projecten werden vooral gefinancierd op basis van 'ieder zijn projectje', waarbij politieke onderhandelingen uit eigen belang en het belang van (oude) belofte een belangrijke rol hebben gespeeld (Innes & Gruber 2001). Na de opdroging van federale fondsen is het bindmiddel om te blijven samenwerken ook minder aanwezig. Toch zijn de partijen af en toe op elkaar aangewezen, zoals in het plan voor de bouw van een multimodale openbaarvervoerterminal in San Francisco voor BART, CalTrain en AC Transit.

Londen en de South East: teren op oude roem

Bijna tachtig procent van de werknemers in het centrum van Londen reist via het spoor, en dat aandeel neemt toe (Mills 2004). Hierbij speelt de 8 pond (ruim 11 euro) tol (congestion charge) die de Greater London Authority (GLA) in het centrum van (Greater) Londen heft op het autoverkeer een belangrijke rol. De nationale spoorwegen en London Underground nemen beide de helft van het aantal spoorreizigers voor hun rekening. Zulke aantallen spoorreizigers worden vaak aangevoerd om te laten zien dat railsystemen de ruggengraat van echte metropolen vormen. De statistieken vertellen echter maar een deel van het verhaal van het openbaar vervoer in Londen en de South East.

Londen kent een hecht netwerk van ondergronds spoor – London Underground of de Tube. Het ondergrondse net is, evenals het stelsel van stadsbussen en een aantal andere zaken als het beheer van de belangrijkste wegen en het reguleren van de taxi-sector, onderdeel van de dienst Transport for London, waarvoor de burgemeester van de GLA verantwoordelijk is. Het railvervoer van en naar Londen is onderdeel van het nationale railnetwerk. Omdat Londen voor veel lijnen het begin- en eindpunt vormt, is het centrum van Londen zeer goed bereikbaar.

Tegenover dit pluspunt van het railvervoer staan echter ook een aantal minpunten. Ten eerste vormt de aanleg van andere dan radiale verbindingen – naar het centrum van Londen – al decennialang een probleem. Londen ontbeert daardoor een stelsel van verbindingen dat verschillende gebieden rondom de stad direct met elkaar verbindt, zoals de RER dat doet in Parijs. Sinds de eerste plannen voor cross-city routes in de jaren veertig van de vorige eeuw, is alleen de Thameslink die noord-zuid door Londen loopt gerealiseerd (Haywood 2007). Recent is na twintig jaar discussie besloten om voor 16 miljard pond (ongeveer 24 miljard euro) ook een noordwestverbinding te realiseren, al is er flinke kritiek op de functionaliteit van het voorgestelde tracé, omdat dit onvoldoende tegemoet zou komen aan de knelpunten in het bestaande netwerk en te weinig zou bijdragen aan het bereikbaar maken van gebieden die op dit moment in ontwikkeling zijn (Hall & Pain 2006; Kay 2007). Voor sommigen is dit een reden om de planning van railverbindingen door Londen te bestempelen als een planning disaster (bijvoorbeeld Gordon 2006).

Een reden voor het ontbreken van lijnen die beter aansluiten op nieuwe ruimtelijke relaties is dat het investeren in nieuwe lijnen in de afgelopen decennia zeer moeilijk is gebleken. Door de gevolgde strategie voor Londen en de South East, waarbij een aanzienlijk deel van de nieuwe woningen in nieuwe steden op grote afstand van Londen zijn gebouwd (zie het hoofdstuk 'Open ruimte') is de druk op het railnetwerk door forenzen sterk toegenomen. De expansie van het spoornetwerk is echter achtergebleven bij dat van het snelwegennet (Bolden & Harman 2003). Sinds de jaren tachtig is het geld voor infrastructuur vooral gestoken in wegen en niet in spoorwegen

(De Jong 1999). Dit hangt nauw samen met de financiering; sinds de regeringen onder Thatcher wordt de infrastructuurplanning gekenmerkt door een grote nadruk op de rentabiliteit van de – private – exploitatie. Een gevolg is dat er in de South East 17 bedrijven zijn die treindiensten aanbieden (Bolden & Harman 2003). De nadruk van de centrale regering op het door private consortia laten realiseren van infrastructuur, is volgens Gordon (2006) een belangrijke reden voor het niet van de grond komen ervan.

De nadruk op realisatie en exploitatie van spoorwegen door private partijen bemoeilijkt ook de afstemming van railplanning en ruimtelijke planning. De coördinatieproblemen worden daarbij niet alleen veroorzaakt door het grote aantal partijen, maar ook door de duur van exploitatievergunningen. Deze vergunningen zijn van groot belang voor de bedrijfsvoering, maar de korte tijdsduur ervan laat bedrijven niet toe mee te werken aan en mee te denken over ruimtelijke strategieën die een veel langere planhorizon kennen (Haywood 2007). Verder wordt er sinds de privatisering continu gezocht naar de juiste organisatie voor het beheer en de ontwikkeling van het railnetwerk als geheel.⁶ Deze zoektocht is gepaard gegaan met elkaar snel opvolgende reorganisaties, waardoor de net opgebouwde afstemming tussen railbeleid en ruimtelijke planning telkens op losse schroeven kwam te staan (Haywood 2007).

In het licht van het voorgaande is de wijze waarop met de realisatie van de Channel Tunnel Rail Link – de hsl-verbinding tussen Londen en de Kanaaltunnel – is omgegaan een opvallende uitzondering. Veel commentatoren, onder wie Haywood (2007), zien dit in vergelijking met andere railprojecten als een best practice. Een belangrijk deel van de rechtvaardiging voor het investeren in deze hsl-lijn ligt in het verwachte effect ervan op stedelijke en regionale ontwikkeling. Een gevolg is dat de lijn – intensief – gebruikt gaat worden voor regionaal hogesnelheidsvervoer. Langs de lijn zijn – afgezien van het eindstation in Londen – drie stations geopend (in Stratford, Ebbsfleet en Ashford.) Rond deze nieuwe stations worden ambitieuze herstructurerings- en uitbreidingsprogramma's gerealiseerd.⁷

Brussel en de Vlaamse Ruit: voortgang ondanks bestuurlijke complexiteit

België heeft een zeer uitgebreid en fijnmazig spoornetwerk. De uitbouw van het netwerk zoals die eind negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw werd gerealiseerd, was naast het aanbod van goedkoop treinvervoer aan forenzen en het stimuleren van het eigenwoningbezit op het platteland onderdeel van een beleid om migratie naar de steden zoveel mogelijk te voorkomen (Albrechts 1980). Hiermee werd tevens de kiem gelegd voor een wooncultuur die gepaard is gegaan met massale verstedelijking van het platteland (De Decker 2005). Zo'n verspreid verstedelijkingspatroon is zeer moeilijk te ontsluiten via openbaarvervoersystemen; ondanks het zeer fijnmazige spoornetwerk is het aandeel van de auto in de stedelijke regio's dan ook erg groot.

De bestuurlijke complexiteit van de Belgische staat komt in haar volle omvang terug in de organisatie van het openbaar vervoer in en rond Brussel. De spoorwegen vallen onder de nationale federale overheid; er is nog steeds een – verzelfstandigde – nationale spoorwegmaatschappij. Het overige openbaar vervoer valt echter onder de gewesten, die elk slechts één maatschappij voor het stads- en streekvervoer hebben. Met de federalisering – die vooralsnog in 1993 is afgerond – zijn er geen voorzieningen getroffen voor het coördineren van het vervoersbeleid over de gewestelijke grenzen heen.

In de loop van de jaren negentig werd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest begonnen met de ontwikkeling van het Gewestelijk Express Net (GEN),⁸ vooral om het woon-werkverkeer een alternatief te bieden voor de auto. De essentie van het GEN-plan is dat de bestaande spoorinfrastructuur beter wordt toegesneden op het vervoer over een afstand van 10 tot 40 kilometer van en naar Brussel; slechts bij uitzondering wordt nieuw spoor aangelegd. Wel moeten de treinen op de lijnen van het GEN met een vaste frequentie rijden en de haltes niet te ver van elkaar komen te liggen. De lijnen worden zo georganiseerd dat ze beter aansluiten op de herkomst- en bestemmingsgebieden; het hele lijnstelsel moet ervoor zorgen dat met zo min mogelijk overstappen de hele regio kan worden bereikt (Van Wunnik Partners 2000).

De GEN-plannen strekken zich tot over de grenzen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uit en vereisen daarbij de medewerking van de Vlaamse en Waalse gewesten. In eerste instantie had het Vlaamse Gewest reserves bij de plannen, omdat werd gevreesd voor een toename van de 'stadsvlucht' en daarmee tot een verdere 'verfransing' van de Vlaamse rand rond Brussel. Vooral de Vlaamse provincie Brabant, met als belangrijke voorstander de gouverneur van deze provincie, heeft de Brusselse plannen aangegrepen om – onder de noemer van het Brabant-Brusselnet of BB-net – met een Vlaamse agenda voor regionaal openbaar vervoer rond Brussel te komen (Vlaams Parlement 2005).⁹

De plannen voor het BB-net zijn voor het grootste deel een aanvulling op of een verfijning van het GEN-concept, maar vereisen hier en daar ook aanpassing van de Brusselse plannen. Omdat beide plannen niet worden geïntegreerd in een gemeenschappelijke strategie, is een bijzondere situatie ontstaan. Beide ideeën fungeren als globale concepten, die niet vastliggen en in de tijd veranderen. De beslissing tot uitvoering wordt grotendeels per individueel geval genomen en is voor een belangrijk deel de verantwoordelijkheid van de vervoersmaatschappij (de nationale spoorwegen of de gewestelijke vervoersmaatschappij). Duidelijk is dat met de uitvoering niet wordt gewacht tot er consensus is over een omvattend plan waarvan alle onderdelen hard zijn vastgelegd. De gouverneur van Vlaams-Brabant lijkt de aanpak goed te typeren met de stelling dat 'het beter is om meteen met een voor 80 procent bevredigend openbaar-vervoernet te kunnen starten, dan nog jaren te moeten wachten op een volledig goed net' (Vlaams Parlement 2005). Afstemming en overleg tussen betrokken partijen vindt plaats in een GEN-werkgroep, maar deze heeft geen formele status.

(Rhein-)Ruhrgebied: geleidelijk uitbouwen van sterktes

Duitsland heeft het meest uitgebreide en fijnmazige railnetwerk van Europa (Evers e.a. 2006), en binnen Duitsland is de spoorinfrastructuur het dichtst in het Ruhrgebied (Ehses 2006). De dichtheid van dit netwerk houdt, naast de gunstige geografische

omstandigheden (er zijn nauwelijks grote fysieke barrières) en de concentratie van de bevolking (ILS 2003: 23), nauw verband met de industriële erfenis van de regio: kolen en staal werden overwegend per spoor vervoerd. Het railnetwerk wordt tegenwoordig ook intensief voor passagiersvervoer gebruikt. Er zijn maar liefst zeventig spoorwegstations in het Ruhrgebied, waarvan elf intercitystations. Voor metropoolvorming wordt dit uitgebreide netwerk beschouwd als een van de concurrerende voordelen van de regio (Knapp e.a. 2006: 158).

Het geleidelijk ontstane railsysteem werd in enkele decennia in het bestaande systeem geïntegreerd met hulp van het Verkeersverbund Rhein-Ruhr (VRR). Dit regionale samenwerkingsverband werd in 1978 opgericht om de activiteiten van de verschillende aanbieders van openbaar vervoer in de regio te coördineren. Het VRR, dat niet het enige samenwerkingsverband in Duitsland is maar wel verreweg het grootste, had lange tijd een privaatrechtelijke status (GmbH), maar is in 1990 een publieke dienst geworden. Rond deze tijd besloot de deelstaat Nordrhein-Westfalen een grotere rol aan de Verkehrsverbände toe te kennen en alle gemeenten te verplichten aan zulke samenwerkingsverbanden deel te nemen. In dezelfde tijd zijn het beheer van federale fondsen en de planningsbevoegdheden voor infrastructuur gedecentraliseerd naar de Verkehrsverbände.

Tegenwoordig zijn in het VRR 25 lokale openbaarvervoerbedrijven en drie regionale railvervoeraanbieders (S-Bahn, RegionalBahn en RegionalExpress) vertegenwoordigd.¹⁰ In het algemeen wordt het VRR beschouwd als een van de weinige voorbeelden van succesvolle samenwerking in het Rhein-Ruhrgebied (zie bijvoorbeeld Kunzmann 2002; Pucher & Kirth 1996). Ondanks de hoge snelwegdichtheid van het Ruhrgebied, het hoge autobezit en de matige bevolkingsgroei is het het VRR in de afgelopen jaren gelukt om een toename in het aantal passagiers te realiseren (5,5 procent in 2003; landelijk was dit 1,6 procent). Dit succes is echter niet beperkt tot het VRR: in termen van nieuwe reizigers presteren regio's met Verkehrsverbände overal in Duitsland bovengemiddeld (Topp 1988).

Gezien de reeds aanwezige hoge dichtheid van de spoorinfrastructuur concentreerde het VRR zich

overwegend op het stroomlijnen van diensten in plaats van op uitbreiding. Sinds de eenwording van Duitsland is uitbreiding bovendien veel moeilijker geworden, omdat de aanleg van nieuwe infrastructuur sterk afhankelijk is van fondsen van de federale overheid, en die heeft – ondanks de congestie in het Ruhrgebied – als prioriteit vooral het inlopen van de achterstand van de nieuwe deelstaten. Ook de besluitvorming speelt een zekere rol: deze neemt in het algemeen (bijvoorbeeld vergeleken met Nederland) veel tijd in beslag. Rechtszekerheid heeft prioriteit boven spoed en als procedures langer duren dan gepland, zijn er geen sancties.¹¹ Een gevolg van de nadruk op 'zachte maatregelen' is dat de lokale railnetwerken fysiek niet altijd goed op elkaar aansluiten en dat van stadsrand naar stadsrand per bus moet worden gereisd (ILS 2003: 23-24).

Pas recentelijk zijn er, met het oog op de internationale concurrentiepositie van het Ruhrgebied, nieuwe plannen voor railinfrastructuur gekomen. Zo is er kort na de eeuwwisseling een snelle oost-westverbinding (Metrorapid) voorgesteld op een magneetzwefbaan, maar dit prestigeproject is om financiële redenen mislukt. Toch wordt het initiatief in bescheidener vorm uitgevoerd als de Rhein-Ruhr-Express (RRX), een expressservice (om de 15 minuten) tussen Duisburg en Düsseldorf en tussen Düsseldorf en Köln, met snelheden tot 160 kilometer per uur (Wiedemann 2006). Hiervoor zijn geen nieuwe tracés nodig, maar moeten hooguit sommige rails worden gemoderniseerd (Ehses 2006). Er is veel politiek draagvlak voor dit tweede project, vooral voor de verbeterde verbinding tussen het Ruhrgebied en het Rheinland. De RRX sluit bovendien aan bij het EMR-concept dat nu in zwang is (zie het hoofdstuk 'Bestuurlijke context'). Het project is in 2006 goedgekeurd (met een federale bijdrage van 1,4 miljard euro), en de verwachting is dat de eerste trein in 2015 zal rijden.

Conclusie

Een van (de twee) de discussiepunten over de rol van railinfrastructuur in de Randstad betreft de vraag in hoeverre die infrastructuur kan bijdragen aan het creëren van meer samenhang tussen de verschillende Randstadagglomeraties. De wijze waarop in Londen

en de South East is omgegaan met de aanleg van de hsl-verbinding tussen Londen en de Kanaaltunnel is een voorbeeld van een railproject waarbij samenhang op het schaalniveau van de megaregio wordt versterkt. Hetzelfde geldt voor de Rhein-Ruhr-Express in de Duitse casus. In het eerste geval wordt versterking van de regionale openbaarvervoerstructuur gecombineerd met een internationaal project, in het tweede wordt gebruikgemaakt van reeds bestaande infrastructuur. De Channel Tunnel Rail Link is tevens het enige duidelijke voorbeeld van een infrastructuurproject dat doelbewust een ruimtelijke ontwikkeling stuurt.

Het tweede punt van Randstaddiscussie betreft de organisatie van gemeentegrensoverschrijdende, goedgeïntegreerde en op de actuele geografische realiteit afgestemde openbaarvervoerssystemen. Hierbij staat het schaalniveau van stedelijke netwerken op Noord- en Zuidvleugelniveau centraal. Opmerkelijk in deze context is dat er over geen van de vier regio's een regelrecht succesverhaal valt te vertellen. Er zijn incidentele successen, maar nergens is een regionaal systeem gerealiseerd, dat zich laat vergelijken met de Franse RER (de VRR in het Ruhrgebied komt hier het dichtst bij in de buurt). In Londen is het aandeel van het openbaar vervoer in het forensisme zeer groot. Hierbij spelen de ruimtelijke structuur en de in het verleden ontwikkelde infrastructuur een belangrijke rol. Nieuwe projecten komen echter moeilijk van de grond, wat nauw verband houdt met de financiering en de institutionele vormgeving van de railsector. In Brussel en omgeving is een duidelijke visie op het regionale openbaar vervoer – met een duidelijke relatie tot de gewenste ruimtelijke ontwikkeling – tot stand gekomen. De uitvoering daarvan wordt op pragmatische wijze ter hand genomen. Ondanks de enorme bestuurlijke fragmentatie – en dus 'bestuurlijke drukte' – is het mogelijk gebleken tot uitvoering te komen. Ook in het Ruhrgebied blijkt bestuurlijke fragmentatie geen hinderpaal te zijn voor de realisatie van een geïntegreerd regionaal vervoersnetwerk. Zowel in Brussel en omgeving als in het Ruhrgebied kan bij de uitvoer van een regionaal vervoerssysteem gebruik worden gemaakt van in het verleden in grote dichtheid aangelegde spoorstelsels. Die aanpak is daarom niet zonder meer in de Randstad te kopiëren.

ren. De Bay Area leert vooral een negatieve les over ver doorgevoerde verzelfstandiging van openbaarvervoermaatschappijen, zonder regie over het openbaarvervoersysteem als geheel.

Noten

1. Pleidooien voor een 'Rondje Randstad' zijn hiervan een voorbeeld (zie Frieling 1994).
2. De counties Marin en San Mateo maakten in eerste instantie eveneens deel uit van BART. Marin stapte uit het verband omdat het technisch niet goed mogelijk bleek te zijn om een BART-traject over de Golden Gate Bridge te realiseren of daar een tunnel onder te graven. San Mateo was het oneens met de financiering van BART en had al CalTrain als aanbieder. Enkele decennia later zouden dezelfde factoren de samenwerking bij de uitbreiding van BART naar de luchthaven (SFO) bemoeilijken.
3. Volgens Peter Hall (1980) – die BART een planning disaster noemt – was er vooral sprake van een collectief geloof in de wenselijkheid van een railsysteem, zonder goede, onderbouwde argumenten. Daarbij hebben factoren als prestige zeker een rol gespeeld (het moest om een nieuw technologisch systeem gaan, met een hoog kwaliteitsniveau).
4. De verbinding van BART met de luchthaven SFO heeft een lange geschiedenis. Het betreft een verlenging van het spoor met ongeveer 14 kilometer en een uitbreiding met vier stations, met een overstap naar het CalTrain-systeem via station Millbrae. Omdat er diverse gemeentegrenzen en een countygrens worden overschreden, was er veel afstemming nodig over de kosten en baten. Toen de baten uiteindelijk bleken tegen te vallen, stond er opnieuw onenigheid tussen betrokken partijen over betalingen (Aweiss & Kanafani 2005).
5. Zoals lijnen die gebieden buiten het centrum rechtstreeks verbinden zonder het centrum te kruisen (tangentele verbindingen) en lijnen die gebieden buiten het centrum rechtstreeks verbinden via het centrum (transversale verbindingen).
6. In eerste instantie (1997) was het beheer van het spoor-netwerk ondergebracht bij het (super)ministerie voor Milieu, Transport en de Regio's, dat ook verantwoordelijk was voor de ruimtelijke planning. Na de opsplitsing van dit ministerie, werd in 2000 de Strategic Rail Authority opgericht, die onder andere adviseerde bij lokale en regionale planvorming. In 2006 is deze organisatie weer ontmanteld en zijn haar taken verdeeld over het ministerie voor Transport – dat onder meer de strategische planning voor zijn rekening neemt – en een operationeel beheerder van het netwerk (Network Rail).

7. Rond Stratford is de ontwikkeling gericht op de Olympische Spelen van 2012. Ebbsfleet is onderdeel van het grootschalige herstructureringsprogramma voor de Thamesgateway, waarvan woningbouw een belangrijk onderdeel is. De treinreistijd tussen Ashford en Londen is nu anderhalf uur, maar vanaf 2009 zal deze zijn verkort tot ruim een half uur. Hiermee is, in lijn met het nationale ruimtelijk beleid voor de South East, de basis gelegd voor een verdubbeling van de omvang van de stad (Walesch 2007).
8. In het Frans Réseau Express Régional of RER, waarmee een associatie met het Parijse systeem van regionaal openbaar vervoer voor de hand ligt.
9. Hierin ligt de nadruk op het multipolaire karakter van Brussel en omgeving. De bereikbaarheid met het openbaar vervoer van de luchthaven en een stad als Leuven zou meer aandacht moeten krijgen. Dit impliceert de aanleg van tangentiële lijnen en een uitbreiding van het regionale vervoersconcept met het busvervoer. Bovendien wordt in het Vlaamse plan voor de keuze van de halteplaatsen en lijnen uitgegaan van de doelstellingen van het ruimtelijk beleid (en niet uitsluitend op basis van de bestaande vraag in het openbaar vervoer), waarbij de verstedelijking wordt gebundeld.
10. Een van de kritiekpunten op het VRR is dat het te omvangrijk is geworden om daadkrachtig te kunnen optreden (LS 2003).
11. Dit komt tot uitdrukking in de planningsprocedures die bij infrastructuurbeslissingen moeten worden gevolgd. Eerst wordt een Bundesverkehrswegeplan gemaakt voor de komende twintig jaar, daarna een Standardisierte Bewertung om tot een selectie te komen van projecten binnen dat plan. Daarna wordt per deelstaat een vijfjarenplan opgesteld, waarin normaal gesproken een derde van de fondsen is bestemd voor rail, een derde voor wegen en een derde voor overige modes. Tot de decentralisatie had Nordrhein-Westfalen dezelfde procedure (met een Standardisierte Bewertung) om tot een selectie van prioriteiten te komen (De Jong 1999).

Open ruimte

De Randstad: het Groene Hart Centraal

Het Groene Hart wordt vaak als uniek kenmerk en als kwaliteit van de Randstad beschouwd. Achter deze oordelen gaan echter vele verschillende interpretaties van de bestaande en gewenste toestand van dit gebied schuil (zie bijvoorbeeld Faludi & Van der Valk 1994; Pieterse e.a. 2005). Ten eerste wordt het Groene Hart gezien als contramal voor de Randstad. Door het gebied zoveel mogelijk te vrijwaren van verstedelijking, wordt de ruimte voor ontwikkeling zoveel mogelijk gezocht op de ring rond het gebied. De meningen over de mate waarin deze strategie succesvol is geweest, lopen uiteen. Ten tweede herbergt het Groene Hart functies die voor het functioneren van de Randstad van belang worden geacht. Oorspronkelijk ging het hierbij om de nabijheid van landbouwgrond en -producten voor de grote steden, maar in de loop der tijd zijn er diverse functies bij gekomen, zoals vrijetijdsbesteding, natuurontwikkeling, beschermd cultuurhistorisch landschap en, meest recent, waterberging.

De kwaliteiten en waarden die aan het Groene Hart worden toegekend, zijn dus divers en het gebied zelf vertoont een grote variëteit aan functies (Pieterse e.a. 2005). Toch blijkt het al decennialang lastig te zijn om een 'positief' beleid – gericht op het versterken van intrinsieke kwaliteiten – te ontwikkelen, en is het beleid overwegend gericht op het tegengaan van verstedelijking.

San Francisco Bay Area: harde natuur en zachte planning

De stedelijke milieus in de Bay Area zijn zeer divers. Zo wordt San Francisco gekenmerkt door hoge dichtheden en een harde scheidslijn tussen open ruimte en bebouwing. In andere gebieden is de overgang diffuser, zoals in de heuvels van de East Bay waar villa-bebouwing overheerst. San Jose en Silicon Valley worden getypeerd door groene wijken met een lage

bebouwingsdichtheid en weinig publieke ruimte. Marin County daarentegen, bestaat voor een groot deel uit open ruimte (terwijl dit gebied een van de meest gespannen woningmarkten van de Verenigde Staten herbergt).

Het gebied is onder andere zo divers door het ontbreken van bovenlokale ruimtelijke ordening: noch op regionaal niveau noch op staatsniveau bestaat er bovenlokaal beleid. In ongeveer tien staten komt zogenoemde *growth management*-wetgeving voor, maar Californië hoort daar niet bij (DeGrove 1992; Goldman 2001: 32). Elke gemeente is vrij om een eigen planningsbeleid te voeren, en ongeveer twee derde van de gemeenten in Californië doet dat ook (Landis e.a. 2002: 5).

Hierdoor is een situatie ontstaan waarin vooral welvarende gemeentes nieuwe woningbouw-ontwikkelingen weren om de eigen exclusiviteit te bewaren. De gemeenten kunnen instrumenten inzetten zoals *exclusionary zoning* (het bestemmen in dichtheden van minder dan 10 woningen per hectare), *housing caps* (een jaarlijks plafond aan het aantal woningen dat in de gemeente gebouwd mag worden) en *urban growth boundaries* (rode contouren). In reactie hierop is een debat ontstaan over de verantwoordelijkheid van gemeenten. Gemeenten zouden enerzijds woonruimte moeten bieden aan de groeiende bevolking en anderzijds moeten bijdragen aan het tegengaan van *sprawl* (diffuse verstedelijking). Uit onderzoek blijkt echter dat het effect van deze lokale instrumenten niet zo groot is. Ze zijn niet zo effectief als hun voorstanders hadden gehoopt en niet zo kwalijk als hun tegenstanders hadden beweerd; de fragmentatie van het openbaar bestuur heeft hieraan zeker bijgedragen (Landis e.a. 2002).

De regionale overheidsinstantie die zich het meest bezighoudt met ruimtelijke ontwikkelingen is het ABAG. Gezien het vrijwillige karakter van het samenwerkingsverband heeft het ABAG weinig mogelijkheden om de ruimtelijke ontwikkelingen daadwerkelijk te sturen. Het richt zich vooral op het ontwikkelen van visies en scenario's en vrijblijvend advies geven aan zijn leden over 'best practices' in de ruimtelijke ordening. Dit doet het al tientallen jaren. In 1980 is er door het ABAG een indicatief regionaal plan gepubliceerd en nu wordt met het

zogenoemde FOCUS-programma opnieuw geprobeerd ambitieuze doelstellingen te halen voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Bay Area, door stedelijke concentratie en het beschermen van open ruimte. Deelname aan FOCUS is niet verplicht en het plan met concentratiegebieden heeft geen bindende status.

De onmacht om op regionaal niveau het woningnoodprobleem het hoofd te bieden en de sprawl te beheersen heeft ook geleid tot allerlei ad hoc initiatieven. Een voorbeeld hiervan is de Greenbelt Alliance, een burgerorganisatie die actie voert om open ruimte in de Bay Area te beschermen. De Alliance heeft onlangs een rapport gepubliceerd waarin ze het ruimtelijke orderingsbeleid van counties en gemeenten – streng – beoordeelt (Knecht e.a. 2006).¹ Een andere interessant initiatief is de Bay Area Alliance for Sustainable Communities, een stichting opgericht in 1997 door leiders van milieu- en maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en het ABAG om de drie E's in de Bay Area te promoten: *economy, ecology, equity*. Tot nu toe is ze slechts een forum voor discussie (en vooral binnen elke 'E') met weinig concrete resultaten (Innes 2004).

Ondanks het gebrek aan bovenlokale ruimtelijke ordening is een aanzienlijk deel van de Bay Area behoorlijk groen. Ruimte wordt niet zomaar opengehouden maar nadrukkelijk bestemd als natuur. Er bestaan tal van natuurparken in overheidsbeheer (en -eigendom) op allerlei schaalniveaus verspreid over de regio. Zelfs binnen de dichtbebouwde stad San Francisco bevindt zich een federaal park: de Presidio. Hier geldt een ontwikkelingsverbod, met uitzondering van functies die direct het doel van het park dienen zoals kampeerterreinen of hotels. Deze methode is de oudste en blijkt in de praktijk zeer effectief te zijn voor het openhouden van ruimte, maar is ook erg duur. Bovendien is de kans groot dat de gebieden grenzend aan het park nog aantrekkelijker worden voor ontwikkeling (Bengston e.a. 2004).²

Naast het oprichten van een park bestaan er ook maatregelen om bepaalde gebieden te beschermen. Sinds 1971 zijn gemeenten in Californië (en in ongeveer de helft van alle Amerikaanse staten) verplicht een ruimtelijk plan op te stellen (Pallagst 2007). In zo'n plan kunnen gebieden met een natuurwaarde

worden beschermd door ze te bestemmen met een zeer lage dichtheid (zoals één woning per 50 hectare) of ze een functie toe te kennen (bosbouw, landbouw) waarin strikte bepalingen worden opgenomen over de hoeveelheid toegestane bebouwing. Daarnaast kunnen de gemeenten ontwikkelaars juridisch verplichten ecologisch kwetsbare gebieden (steile hellingen, *floodplains, wetlands*) vrij te houden in hun ontwikkeling. In de praktijk wordt veel gebruik gemaakt van deze laatste mogelijkheid. Verder kan een rem op bebouwing worden gezet met de eerder besproken beleidsinstrumenten, zoals plafonds en rode contouren.

Beschermende regulering komt ook voor op bovengemeentelijk niveau. In de jaren zestig is een agentschap van de staat Californië (Bay Conservation and Development Commission (BCDC)) opgericht om de baai te beschermen. Door de jaren heen is de baai gekrompen door landwinning en verstedelijking. De BCDC heeft de bevoegdheid om de ruimtelijke plannen van gemeenten goed- of af te keuren (Pallagst 2007). Er bestaat nu een feitelijk ontwikkelingsverbod binnen 100 foot (circa 30 meter) van het water. Dit blijkt zeer effectief te zijn; de baai is sinds de oprichting van de BCDC zelfs in omvang gegroeid.

In de meeste opzichten is de ruimtelijke ordening in Californië dus zeer decentraal geregeld (ook in vergelijking met andere staten van de Verenigde Staten), maar voor de natuurbescherming bestaan er wel harde regels op bovengemeentelijk niveau.

Londen en de South East: de heilige Green Belt

De Londense Green Belt vormt samen met een ambitieus *New Towns*-programma in 1944 het kenmerkende onderdeel van het beroemde plan voor Londen van Abercrombie (Elson 1986; Hall 1988). Dat beleid is zo invloedrijk geweest dat de huidige grenzen van de, morfologisch gedefinieerde, stad Londen in essentie overeenkomen met die van bijna driekwart eeuw geleden.

Vandaag de dag beslaat de Londense Green Belt ongeveer 5.000 vierkante kilometer (ter vergelijking: het Groene Hart beslaat ongeveer 1.800 vierkante kilometer (Jansen e.a. 2008)). Het is daarmee de grootste van de 14 green belts die rond Engelse

steden zijn vastgesteld, die in totaal 12 procent van het Engelse territorium beslaan.

Het concept is vastgelegd in nationaal beleid – de Planning Policy Guidance – en is dwingend, maar staat onder voorwaarden uitzonderingen toe (Van Ravesteyn e.a. 2005). Lokale overheden hebben daardoor beleidsvrijheid, maar in de praktijk nemen lagere overheden weinig initiatieven om tegen het Green Beltbeleid in te gaan.

De succesvolle bescherming van de Green Belt kan niet los worden gezien van de steun die ervoor bestaat op lokaal niveau (Amati & Yokohari 2006). Deze steun kan op zijn beurt niet worden los gezien van de brede maatschappelijke steun voor het concept. Er is, in de woorden van Edwards (2000), een verstandshuwelijk tussen grondbezitters, bewoners in de Green Belt, natuurorganisaties – van rechts behoudend tot links radicaal – en alle belangrijke politieke partijen. Hierdoor doorstond de Green Belt ongeschonden de regeringsperiodes van Thatcher en Major, waarin het planningssysteem vol ideologische overtuiging op de schop ging (Amati 2007).

Een van de redenen waarom het concept zo lang invloedrijk heeft kunnen zijn, is dat de doelstellingen van het concept in de loop der tijd zijn aangepast en aangevuld. Naargelang er behoefte bestond aan de steun van een bepaalde groepering, werden de doelstellingen van die groep aan het concept verbonden. In die zin heiligde het doel de middelen. Een goede reflectie op wat het beste instrument zou kunnen zijn om nieuwe doelstellingen te bereiken, is daardoor moeilijk van de grond gekomen (Amati & Yokohari 2006).

Het Green Beltbeleid heeft op dit moment verschillende doelstellingen. Het tegengaan van onbeperkte suburbanisatie; het voorkomen dat steden en dorpen aan elkaar groeien; het beschermen van de landschappelijke en monumentale setting van historisch waardevolle steden en dorpen; en ten slotte het ondersteunen van stedelijke herstructurering en stedelijke verdichting (TCPA 2002). Wat direct opvalt aan deze doelstellingen is de sterk conserverende aanpak. Ontwikkelingen in de Green Belt zijn de facto uitgesloten en een aanpak om bestaande kwaliteiten te versterken maakt geen onderdeel uit van het beleid.

Hoewel het succes van het concept, als het gaat om het openhouden van het landschap, onomstreden is, is er de afgelopen tien jaar een toenemende stroom van kritiek op gang gekomen (Amati & Yokohari 2006). Die kritiek komt voor een groot deel voort uit de groeiende druk op de woningmarkt in South East England en Londen in het algemeen. In de South East is er een tekort aan betaalbare woningen, vooral dichterbij Londen.

Binnen de Londense agglomeratie zijn de huizenprijzen hoog (gemiddeld meer dan 400.000 euro per woning). Daarnaast is er een aanzienlijk deel sociale woningbouw (ongeveer een kwart).

Voor de middeninkomens is er in Londen nauwelijks een woning te vinden (Mayor of London 2007). Huishoudens uit deze groepen moeten vaak ver van de stad gaan wonen, terwijl ze er economisch wel afhankelijk van zijn. Op het moment dat zij besluiten elders te gaan werken, omdat ze niet in de buurt van Londen kunnen wonen, kan er een arbeidsmarktprobleem ontstaan. Afgezien van het potentiële arbeidsmarktprobleem, speelt hier ook een sociaal rechtvaardigheidsvraagstuk, wat voor de Labour-regering vanaf 1997 aanleiding was om een discussie te starten over herziening van het beleid.

Een andere reden om te pleiten voor verandering van het beleid is het streven naar 'duurzame verstedelijking'. Vanuit energiebesparend oogpunt kan het de voorkeur verdienen om stedelijke uitbreidingen aan de rand van de stad of in corridors rond openbaarvervoerinfrastructuur te organiseren (Barker 2006; TCPA 2002). Op dit moment springt de ontwikkeling van Londen als het ware over de Green Belt heen, oftewel: *leapfrogging*. Dit levert veel – relatief vaak auto – mobiliteit op.

Andere redenen om het Green Beltbeleid te willen hervormen zijn in het gebied zelf te vinden. Zo leidt het restrictieve beleid ertoe dat steden en dorpen in de Green Belt nauwelijks ontwikkelingsmogelijkheden hebben en dat daardoor de leefbaarheid onder druk komt te staan. Verder is in de recente jaren goed duidelijk geworden dat de natuurwaarden in de Green Belt lang niet op alle plaatsen even bijzonder zijn. Door het generieke beschermingsbeleid worden in de praktijk niet zo waardevolle gebieden beschermd, terwijl de druk op andere wel ecologisch waardevolle gebieden – binnen Londen en aan de

buitenkant van de Green Belt – toeneemt (Amati & Yokohari 2006).

Wijziging van het beleid stuit echter op zeer grote weerstand. Bovendien vinden ook voorstanders van verandering een radicale wijziging niet wenselijk. Het gebied zou dan overgeleverd worden aan projectontwikkelaars die al op grote schaal grond in bezit hebben genomen (Edwards 2000). In ieder geval heeft de Britse regering vooralsnog geen belangrijke veranderingen doorgevoerd.

Verschiedende elementen van een mogelijk nieuwe strategie kristalliseren zich inmiddels wel uit en worden grotendeels gedragen door de vakgemeenschap van planologen en stedenbouwkundigen (Amati 2007). Ten eerste zou het toegestaan moeten worden delen van de Green Belt te ontwikkelen. Daar moet tegenover staan dat het landschap in andere delen zoveel mogelijk in oorspronkelijke staat wordt hersteld en toegankelijk wordt voor recreanten. Ten tweede zou het concept van de Belt – gordel – vervangen kunnen worden door het idee van *green wedges* – groene scheggen – waarbij natuur en open ruimte tot diep in het stedelijk gebied doordringen. Ten derde zou uitbreiding aan de rand van steden mogelijk moeten zijn. Eventueel kunnen stedelijke uitbreidingen ook een plek krijgen in zones – corridors – langs openbaarvervoerinfrastructuur.

Brussel en de Vlaamse Ruit: omgaan met de inversie van het landschap

Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, heeft het proces van suburbanisatie in Vlaanderen diepe historische en culturele wortels. Het streven naar een eigen, liefst vrijstaande woning op het platteland, is de ambitie van vrijwel iedere Vlaming. 'Het 'wilde wonen' – te vatten als een schijnbaar onweerstaanbare drang om te kunnen wonen waar men wil – heeft zich diep in de Vlaamse instellingen en de Vlaamse hoofden genesteld' (De Decker 2005: 22). 70 procent van de Vlaamse woningen komt via particulier opdrachtgeverschap tot stand (Hoekstra & Reitsma 2002). De gemiddelde omvang van een nieuwbouwkavel is 1.300 vierkante meter (Van den Broeck 2001). Dit vormt de drijvende kracht achter het uitzwermen van de bebouwing over het landelijk gebied.

Deze situatie heeft tot gevolg dat de klassieke omschrijving van de regio in termen van stad en land steeds minder goed van toepassing is. Er wordt wel gesteld dat het Vlaamse landschap een inversie heeft ondergaan. In plaats van een open landschap met steden, is er nu een stedelijk landschap ontstaan met relatief kleine open ruimten. In de ruimtelijke ordening worden hiervoor verschillende termen gebruikt, zoals 'stadslandschap', 'nevelstad', 'verstrooide stad', 'netwerkstad' (Borret 2002), 'stedelijk conglomeraat' en 'bebouwd perifeer landschap' (Rsv 1997). De veelheid aan begrippen maakt vooral duidelijk dat de zoektocht naar geschikt idioom om de ontstane ruimtelijke orde te beschrijven en van sturing te voorzien, in volle gang is.

Het ruimtelijk beleid in België en Vlaanderen heeft, in tegenstelling tot wat bovenstaande doet vermoeden, lang in het teken gestaan van internationale denkbeelden over ruimtelijke planning, die uitgaan van een sterke scheiding tussen stad en land. Zo is in de jaren zestig ook voor Brussel een 'groene gordelbeleid' vastgelegd (Baeyens 2006). Ondanks de steun in Vlaanderen voor het beleid, dat verdergaande verfransing van de Vlaamse rand rond Brussel zou kunnen tegengaan, was het niet bijzonder effectief. Het Belgische planningsstelsel en de bestuurlijke cultuur boden veel mogelijkheden om van het beleid af te wijken.

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997) is het idee van een groene gordel geschrapd. Het structuurplan – dat vergelijkbaar is met de Nederlandse *Nota Ruimte* – presenteert ook geen andere, vernieuwende aanpak voor de resterende open ruimte. Centraal element in het plan is gedeconcentreerde bundeling. Het beleid beoogt 60 procent van de nieuwe woningen (en 80 procent van de bedrijvigheid) te concentreren in stedelijke gebieden. Voor de uitvoering van het beleid is heel Vlaanderen – door lagere overheden – afgebakend in stedelijke en buitengebieden. Dit afbakingsproces ging gepaard met het nodige politieke getouwtrek en heeft het afgelopen decennium een groot deel van de capaciteit voor ruimtelijke planning binnen het ambtelijk apparaat opgesoupeerd. Echter, de beleidsdoelstellingen van gedeconcentreerde bundeling worden er niet mee gehaald (Albrechts e.a. 2002).

In Vlaanderen wordt met dit beleid geprobeerd de hiërarchie in de stedelijke nederzittingsstructuur te herstellen en de scheiding tussen stad en land te behouden. 'Het buitengebied krijgt dus enkel betekenis als ze gezien wordt als contramal van stedelijke concentraties ... Immers het buitengebied wordt niet afgebakend volgens haar eigen logica' (Albrechts e.a. 2002: 86). Albrechts e.a. (2002) zien hierin ook de belangrijkste oorzaak voor de problemen met het openruimtebeleid. Het beleid wordt slechts geassocieerd met wat niet mag, en dat staat op gespannen voet met de ambitie van vele Vlamingen om een eigen huis te mogen bouwen. Deze verbodsplanologie wordt versterkt door het EU-beleid voor het behoud van natuurgebieden en waterkwaliteit.

Een belangrijke uitdaging voor de Vlaamse planning is dan ook een positieve agenda te definiëren voor de open ruimte. Door aan open ruimte functies toe te kennen, waardoor de bevolking die gebieden gaat waarderen, kan wellicht maatschappelijk draagvlak worden gecreëerd voor het behoud van die ruimte, ondanks de aanhoudende vraag naar bouwgrond.

(Rhein-)Ruhrgebied: groene vlekken tussen de stenen

De status van de open ruimte van het Ruhrgebied kan alleen worden begrepen in het kader van de industrialisatie en de-industrialisatie. Het stedelijk patroon van het Ruhrgebied vloeit voor een belangrijk deel voort uit de logische opbouw van de zware industrie. De fabrieken werden gevestigd bij de natuurlijke hulpbronnen (kool) en daar omheen werden de woningen voor de arbeiders gebouwd. Waren de mijnen uitgeput, dan schoven de fabrieken op, en daarmee ook de andere bebouwing. De open ruimte in het Ruhrgebied bestaat daardoor uit de overgebleven gebieden van de industrialisatie, plekken waar steden nog niet aan elkaar zijn gegroeid.

In de hoogtijden van de industrialisatie in het Ruhrgebied is geprobeerd de verstedelijking te sturen door het regionale samenwerkingsverband en de deelstaat Nordrhein-Westfalen. In de praktijk stellen de in planningskringen veelbesproken RVR en zijn voorgangers (SVR en KVR) niet zo veel voor. De deel-

staat daarentegen is '... waarschijnlijk de machtigste speler op het regionale niveau' (Kunzmann 2002: 139), omdat die ook juridisch bevoegd is om bindende plannen te maken (Landesentwicklungspläne (LEP)).

Het belangrijkste ordeningsprincipe op deelstaatniveau is dat van de stedelijke hiërarchie, ontleend aan de Duitse geograaf Christaller. In verschillende LEP's wordt een hiërarchie van centra voor het Ruhrgebied aangewezen om de verstedelijking te sturen. In de praktijk blijkt dat de polycentriciteit van het Ruhrgebied moeilijk past in die theorie, omdat centra en periferie door elkaar heen lopen. Bovendien kan de theorie niet op tegen de harde economische realiteit van de de-industrialisatie, waarin gemeenten worden gedwongen met elkaar te concurreren om een steeds schaarser wordende economische bedrijvigheid.

Evenals de opkomst, heeft de achteruitgang en het vertrek van de zware industrie een groot stempel op het Ruhrgebied gedrukt. Veel gemeenten in het Ruhrgebied hebben al decennialang te maken met werkloosheidscijfers van bijna 20 procent en, door gebrek aan fondsen uit de onroerendgoedbelasting en bedrijfsbelasting, fiscale moeilijkheden. Zelfs met een slappe huizenmarkt (het inwonertal van het Ruhrgebied daalt gestaag sinds de jaren 60) is de animo om te ontwikkelen nog steeds groot. Bedrijventerreinen, suburbane woonmilieus, en vooral (perifere) detailhandel worden gezien als een aantrekkelijke optie om de gemeentekas te spekken. Het succes van het winkelcentrum CentrO bij Oberhausen heeft de interesse in detailhandel als motor voor ontwikkeling sterk vergroot (Evers 2004). Het is nog niet gelukt om hiervoor een regionale coördinatie te bewerkstelligen die een wildgroei kan voorkomen. Het is echter wel gelukt om deze ontwikkelingen ten minste binnen de bestaande stedelijke structuur te houden. Dit is niet het resultaat van regionale planning, maar van een verordening op deelstaatniveau (Vielberth 1995).

Voor de open ruimte kent het Ruhrgebied van oudsher zogenoemde *Grünzüge* (bufferzones) als planconcept. Deze werden eerst, in 1920, aangewezen door het regionale samenwerkingsverband en na de oorlog geïntegreerd in het moderne planningsstelsel van de deelstaat. Net als het hiërarchieconcept bleek

ook dit concept niet goed te werken in de praktijk: in de bufferzones werd gebouwd, eerst vooral voor industrie en infrastructuur, en later voor detailhandel, bedrijventerreinen en groene woonmilieus. Deze aanpak laat zo de grenzen zien van de toelatingsplanologie in het Ruhrgebied (sturen van ruimtelijke ontwikkelingen door een planverbod).

Succesvoller blijkt het projectmatig werken van de Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park dat in 1989 van start is gegaan. Deze tijdelijke organisatie heeft de bevoegdheid om subsidies toe te wijzen aan innovatieve ruimtelijke projecten in het Ruhrgebied (Dammers e.a. 2004). Specifiek heeft de IBA de achteruitgang van de industrie aangegrepen als een kans om de ruimtelijke structuur en het imago van het Ruhrgebied te transformeren. Braakliggende industrieterreinen moesten worden omgevormd tot parken en culturele centra, en de verroeste overblijfselen van fabrieken niet gesloopt maar tot monument verheven. De projecten zijn gebundeld in het Masterplan Emscher Landschaftspark 2010. Interessant hierbij is dat in het kader van dit plan een groen netwerk in het noordelijke Ruhrgebied wordt gerealiseerd, waar eerder Grünzüge zijn aangewezen. De IBA geeft op een innovatieve manier uitvoering aan een oud planconcept.

De effecten van de IBA zijn al zichtbaar. Als je het een 'park' kunt noemen is het 70 kilometer langs de Emscher lopende Landschaftspark het grootste in Europa.

Dit succes van het openruimtebeleid in het Ruhrgebied moet echter niet overdreven worden. De verstedelijkingsdruk is veel lager dan bijvoorbeeld in San Francisco of Londen. Anders dan bij het Groene Hart of de Green Belt is het Landschaftspark niet één eenheid maar een verzameling van allerlei deelgebieden die min of meer met elkaar verbonden worden. Bovendien is de IBA slechts een tijdelijk programma, en de vraag rijst of het behoud van de open ruimte verder kan zonder de prikkel van overheidssubsidies.

Conclusie

In het internationaal ruimtelijk beleid is het beschermen van de open ruimte door restrictieve maatregelen een kernthema (Van Ravesteyn e.a. 2005).

De vergelijking van de vier regio's laat zien dat het beleid voor de open ruimte een gevarieerd beeld vertoont. Het restrictieve beleid om Londen contrasteert sterk met het weinig beperkende ruimtelijk beleid in de Vlaamse Ruit en de Bay Area. Echter, ondanks de grote verschillen is er een duidelijke overeenkomst tussen de casussen: maatschappelijk draagvlak voor het openruimtebeleid is een *conditio sine qua non*. De maatschappelijke steun is een belangrijke verklaring voor het succes van de Londense Green Belt. En het ontbreken van die steun verklaart de problemen in Vlaanderen. Zelfs in de Amerikaanse Bay Area is maatschappelijke steun een kenmerk voor het openhouden – althans heel weinig bebouwen – van gebieden via *exclusionary zoning* en bouwplafonds op gemeentelijk niveau.

In (bijna) alle regio's is er een zoektocht gaande naar een nieuwe benadering van de open ruimte. Behoud door ontwikkeling – door gedeeltelijk bouwen of functies te realiseren die het open karakter niet aantasten en het maatschappelijk draagvlak vergroten – is een gemeenschappelijk kenmerk van deze benadering. In Vlaanderen is behoud door ontwikkeling het duidelijkst verbonden met de noodzaak draagvlak te vinden voor het behoud van open ruimte, omdat de spanning met maatschappelijk gewenste vrijheid om zelf een huis te bouwen het grootst is. Het is niet ondenkbaar dat ook in Nederland de acceptatie van openruimtebeleid dat uitsluitend gebaseerd is op beschermen, zal verminderen – als gevolg van toenemende individualisering en welvaart en de daarmee gepaard gaande woonwensen.

In de Bay Area kan maatschappelijk draagvlak voor het openhouden van de ruimte niet op regionaal niveau worden georganiseerd. Hier moet de overheid de ruimte open houden door de grond te kopen of er een zware juridische bescherming overheen te leggen (natuurbestemming). Dit is eigenlijk een laatste remedie, omdat ze door de hoge kosten maar beperkt kan worden toegepast. De Green Belt tot slot, maakt duidelijk dat krachtige ruimtelijke concepten als nadeel hebben dat ze innovatie van het beleid remmen. De parallel met de Nederlandse Groene Hartdiscussie dringt zich duidelijk op.

Noten

1. In dit rapport zijn enkele verrassingen te vinden. Zo scoren het relatief 'groene' Marin County en het zeer stedelijke San Francisco slechter dan verwacht. Dit komt door de meting van beleidsinzet, en niet van resultaten (voor San Francisco is het bijvoorbeeld zinloos om een Urban Growth Boundary in te stellen omdat het al volgebouwd is).
2. Een andere variant, het kopen van ontwikkelingsrechten op een gebied, is weliswaar goedkoper maar heeft hetzelfde nadeel wat de aangrenzende gebieden betreft.



Bijlage

Aan het Ruimtelijk Plan Bureau
T.a.v. prof. dr. Wim Derksen
Postbus 30314
2500 GH DEN HAAG

Den Haag, 28 juni 2007

Geachte heer Derksen,

Op 26 juni jl. heeft de Kamer op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten, het Ruimtelijk Plan Bureau aanvullend advies te vragen naar aanleiding van een eerder verschenen RPB-studie "Vele steden maken nog geen Randstad".

Korthedshalve verwijs ik u naar bijgevoegde adviesaanvraag.

Met vriendelijke groet,

Gerdi A. Verbeet
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Archief

RUIMTELIJK PLANBUREAU
- 4 JULI 2007
200700023 - 7.51

Aanvullende studie Randstad door het Ruimtelijk Planbureau

Op verzoek van de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer

Aanleiding

Het afgelopen jaar is een reeks van adviezen en rapporten verschenen over de Randstad, waaronder het rapport *Vele steden maken nog geen Randstad* van het Ruimtelijk Planbureau (RPb). Het RPb heeft zijn publicatie toegelicht in een gesprek met de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer op 1 februari 2007. De commissie verwacht dat er in de Kamer nog een discussie gevoerd zal worden met het Kabinet over de toekomst van de Randstad en de bestuurlijke vormgeving, waarschijnlijk rond de begrotingsbehandelingen van V&W en VROM in het najaar van 2007. De commissie zou bij de discussie graag beschikken over inzicht in de bestuursvormen van grootstedelijke gebieden die elders in de westerse wereld bestaan en de meerwaarde daarvan voor de ruimtelijke ontwikkeling. Daarom heeft de commissie het RPb gevraagd hierover een aanvullende studie te doen. Tijdens een overleg tussen leden van de commissie en het RPb op 8 juni 2007 zijn de achtergrond en de belangrijkste vragen van het verzoek nader toegelicht. Ze zijn weergegeven in deze notitie.

Doelstelling van de aanvullende studie

De aanvullende studie moet inzichten opleveren voor de discussie over de inrichting van het openbaar bestuur in de Randstad. De nadruk ligt daarbij op de relatie tussen de belangrijkste ruimtelijke ontwikkelingen en opgaven enerzijds en de voor en nadelen van verschillende bestuursvormen anderzijds. Het gaat daarbij onder meer om het benutten van de economische potenties van de Randstad, de infrastructuur, de opgaven op de woningmarkt, de versterking van steden en de bundeling van verstedelijking.

Aard van de aanvullende studie

In de aanvullende studie zal aan de hand van buitenlandse voorbeelden worden geprobeerd inzichten te formuleren voor de toekomstige bestuurlijke vormgeving van de Randstad. Gezien de complexiteit van de relatie tussen nationale systemen van ruimtelijke ordening, stedelijke ontwikkeling en openbaar bestuur zal dat niet uitmonden in een advies over de 'beste' bestuurlijke oplossing voor de Randstad. Wel zullen de verschillende bestuursvormen op hun voordelen en nadelen voor de ruimtelijke opgaven in de Randstad worden getoetst. Bovendien kunnen bestuurlijke innovaties worden opgespoord die ook voor de Nederlandse situatie van nut zijn. De aanvullende studie wil op deze wijze vooral inzichten aandragen die van nut zijn voor het kamerdebat over de Randstad, en tegelijkertijd recht doen aan de pluriformiteit van standpunten over de toekomst van de Randstad in de Tweede Kamer.

Rapportage van de resultaten

Ter wille van het Kamerdebat zou de commissie graag in oktober 2007 willen beschikken over de resultaten van de aanvullende studie. Rapportage zal plaatsvinden in de vorm van een rapport of paper. Mocht er eerder een debat tussen Kamer en Kabinet over de toekomst van de Randstad worden gepland, dan zal met het RPb worden overlegd over de mogelijkheid van een (mondelijke) tussentijdse rapportage over de voorlopige resultaten van de aanvullende studie.

Uitwerking

RUIMTELIJK PLANBUREAU
- 4 JULI 2007

Om inzichten te verwerven uit buitenlandse voorbeelden over de bestuurlijke vormgeving van de Randstad is een zorgvuldige selectie van die voorbeelden nodig. Internationaal gezien is de variëteit in bestuurlijke vormgeving van grootstedelijke gebieden aanzienlijk: van vormen van samenwerkende lokale overheden en functioneel bestuur tot volwaardig agglomeratiebestuur en bovenregionaal bestuur, en vaak worden verschillende bestuursvormen met elkaar gecombineerd. Dat heeft alles te maken met de complexiteit van de ruimtelijke ontwikkelingen: sommige hebben een sterk lokaal karakter, terwijl andere juist voorkomen uit nationale of internationale ontwikkelingen. Daarnaast is er sprake van verschillen tussen de nationale beleidsstelsels voor ruimtelijke ordening en infrastructuurplanning, met name als het gaat om de rol van de nationale overheid ten opzichte van de decentrale overheden en de markt. De selectie van gebieden moet in staat stellen om duidelijk verschillende bestuursvormen over het voetlicht te brengen.

Verder kunnen inzichten in de rol van het openbaar bestuur bij de ruimtelijke opgaven in de Randstad het best worden ontleend aan buitenlandse grootstedelijke gebieden met een ruimtelijke structuur die met de Randstad vergelijkbaar is, die met andere woorden meerkernig is maar zich wel binnen één nationaal grondgebied bevindt. Zo kunnen de effecten van verschillen in de bestuurlijke vormgeving het best worden verkend. De grote monocentrische stedelijke gebieden, zoals die rond Londen en Parijs, zijn daarom niet in de selectie opgenomen. Om soortgelijke redenen vallen ook grensoverschrijdende stedelijke netwerken af.

Voorlopige selectie grootstedelijke regio's

1. Rhein-Ruhr of Rhein-Main

Het Rhein-Ruhr gebied heeft 11 miljoen inwoners. De belangrijkste steden zijn Dortmund, Essen, Dusseldorf en Keulen. Net als in de Randstad ontbreekt een bestuurslaag op het niveau van de regio als geheel, maar het verbeteren van de samenwerking is een onderwerp van politieke discussie.

Het Rhein-Main gebied heeft 4 miljoen inwoners. Frankfurt is duidelijk de belangrijkste en grootste stad. Andere grote steden zijn Wiesbaden, Mainz en Darmstadt. De bestuurlijke complexiteit wordt vergroot doordat de regio in twee bondslanden ligt (Hessen en Rijnland-Palts).

2. Basel-Zurich(-Bern)

Dit gebied heeft (excl. Bern en omgeving) 4 miljoen inwoners en kent net als de Randstad een polycentrische structuur waarbij er sprake is van steden met duidelijk verschillende profielen (dominantie van respectievelijk overheid, bancaire sector en industrie). De Zwitserse overheid kent een sterk gedecentraliseerde structuur.

3. Antwerpen-Gent-Brussel-Leuven (Vlaamse Ruit)

Vier miljoen inwoners. Bestuurlijk en politiek erg complex. Brussel heeft de status van 'deelstaat' (Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) binnen de federale staat België.

4. Manchester (Greater Manchester) & Liverpool (Merseyside) of West-Midlands

De West-Midlands Metropolitan County bestaat onder andere uit de steden Birmingham, Coventry en Wolverhampton en heeft 2,5 miljoen inwoners. Het gebied Liverpool-Manchester beslaat twee Metropolitan Counties (Greater Manchester en Merseyside) met respectievelijk 1,4 en 2,5 miljoen inwoners. Overigens vormen deze metropolitan counties geen zelfstandig bestuur meer, nadat ze onder de regering van Thatcher in 1986 zijn afgeschaft. In de afgelopen jaren is het binnenlandsbestuur in het Verenigd Koninkrijk gereorganiseerd, waarbij er (in sommige delen van het land) een nieuwe regionale bestuurlaag is ontstaan. Deze regio's beslaan landsdelen en zijn groter dan de hiervoor genoemde stedelijke regio's.

5. San Francisco Bay Area

San Francisco, San José en Oakland. 7 miljoen inwoners. Is een van de meest welvarende stedelijke regio's in de Verenigde Staten (o.a. Silicon Valley). De Bay Area Rapid Transit (BART) is op de schaal van de regio georganiseerd.

- Albrechts, L. (1980), 'Ruimtelijke ordening in België. Een eerste schets', *Stedebouw en Volkshuisvesting* 63 (2) 93-102.
- Albrechts, L. (2001), 'How to proceed from image and discourse to action. As applied to the Flemish diamond', *Urban Studies* 38 (4) 733-745.
- Albrechts, L. & J. van den Broeck (2004), 'From discourse to facts. The case of the ROM project in Ghent, Belgium', *Town Planning Review* 75 (2) 128-150.
- Albrechts, L., J. van den Broeck, K. Verachtert & T. Coppens (m.m.v. F. D'hondt & K. Debackere (2002), *Netwerken en netwerking als uitdaging voor de ruimtelijke planning*, Leuven: ISRO/KU Leuven.
- Amati, M. (2007), 'From a blanket to a patchwork. The practicalities of reforming the London Green Belt', *Journal of Environmental Planning and Management* 50 (5) 579-594.
- Amati, M. & M. Yokohari (2006), 'Temporal changes and local variations in the functions of London's green belt', *Landscape and Urban Planning* 75 (1-2) 125-142.
- Amin, A. & N. Thrift (1997), 'Globalization, socio-economics, territoriality', pp. 147-157 in R. Lee & J. Wills (eds.), *Geographies of economies*, London: Arnold.
- ARS (Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling) (2007), *Amsterdamse OV-visie 2007-2020. 'Een enkeltje topstad'*, ARS-document, serie 07 nr. 16, Amsterdam: ARS.
- Asbeek Brusse, W., H. van Dalen & B. Wissink (2002), *Staden land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek*, WRR-Voorstudies en Achtergronden 112, Den Haag: SDU Uitgevers.
- Aweiss, A. & A. Kanafani (2005), *The BART-SFO extension. Early findings and some tentative conclusions*, Nextor research report, University of Berkeley.
- Baeyens, H. (2006), 'Vlaams stedelijk gebied rond Brussel. Of plannen zonder maatschappelijk draagvlak', *Ruimte en Planning* 3: 46-52.
- Baldassare, M. & J. Hassol (1996), 'Possible planning roles for regional government', *Journal of the American Planning Association* 62 (1) 17-29.
- Barker, K. (2006), *Barker review of land use planning. Final report: recommendations*, London: HM Treasury.
- Bengston, D., J. Fletcher & K. Nelson (2004), 'Public policies for managing urban growth and protecting open space. Policy instruments and lessons learned in the United States', *Landscape and Urban Planning* 69: 271-286.
- Bianconi, M., N. Gallent & I. Greatbatch (2006), 'The changing geography of subregional planning in England', *Environment and Planning C: Government and Policy* 24 (3) 317-330.
- Blotevogel, H.H. (1998), 'The Rhine-Ruhr Metropolitan Region. Reality and discourse', *European Planning Studies* 6 (4) 395-410.
- Blotevogel, H.H. (2006), 'Metropolregion Rhein-Ruhr', *Geographische Rundschau* 58 (1) 28-36.
- Boer, J. de, & J.W. Kooijmans (2007), 'Vijftig jaar rijksbeleid voor de Randstad', *Rooilijn* 6: 394-403.
- Bolden, T. & R. Harman (2003), 'Spatial planning and transport in Londen and the South-East. Can policy co-ordination and delivery be achieved?', *Public Money & Management*, October: 263-269.
- Boogers, M. & F. Hendriks (2006), 'Naar een toekomstig middenbestuur', *Bestuurswetenschappen* 4: 274-292.
- Borret, K. (2002), 'Nevelstad-spotting. Analyses vanuit concreet-ruimtelijke invalshoek', *Ruimte en Planning* 22 (3) 244.
- Broeck, J. van den (2001), 'Central Belgium: a "Park City"? A policy based on de-concentrated clustering', paper voor de internationale workshop 'New Approaches to Land Management for Sustainable Urban Regions, 29-31 oktober, University of Tokyo, Japan.
- Bruinsma, F. & P. Rietveld (1993), 'Urban agglomerations in European infrastructure networks', *Urban Studies* 30 (6) 919-934.
- Cabus, P., P. de Decker, Ch. Kesteloot & H. Meert (1995), 'Concurrentie of complementariteit? Plannen voor Brussel en Omgeving', *Ruimtelijke Planning* 4: 7-32.
- Carr, J. & R. Feiock (1999), 'Metropolitan government and economic development', *Urban Affairs Review* 34 (3) 476-488.
- Castells, M. (1996), *The rise of the network society. The information age: economy, society and culture*, Volume 1, Massachusetts/Oxford: Blackwell.
- Cervero, R. & J. Landis (1997), 'Twenty years of the Bay Area Rapid Transit System. Land use and development impacts', *Transport* 31 (4) 309-333.
- Cervero, R. & K.-L. Wu (1997), 'Polycentrism, commuting, and residential location in the San Francisco Bay Area', *Environment and Planning A* 29: 865-886.
- Commissie Versterking Randstad (2007), *Advies Commissie Versterking Randstad*, onder voorzitterschap van W. Kok, Zoetermeer.
- Crow, S. (2005), 'City-regions. The way forward for strategic planning?', *Town & Country Planning*, October: 298-300.
- Dam, F. van, M. Jókövi, A. van Hoorn & S. Heins (2003), *Landelijke wonen*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- Decker, P. de (2005), 'Het gewapend beton van het "wilde wonen" in Vlaanderen', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* 85 (4) 22-25.
- DeGrove, J.M. (1992), *Planning & growth management in the States: The New Frontier for land policy*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Dieleman, F.M. & H. Priemus (1996), 'De ruimtelijke inrichting van multi-nodale stedelijke gebieden', pp. 1-11 in F.M. Dieleman & H. Priemus (eds.), *De inrichting van stedelijke regio's*, Assen: Van Gorcum.
- Dijk, A. van, & J. Buunk (2007), 'Zuid-Holland in de Randstad', ES8 december: 759-761.
- Edwards, M. (2000), 'Sacred cow or sacrificial lamb? Will London's Green Belt have to go?', *City* 4 (1) 106-112.
- Ehse, B. (2006), *The Ruhrgebiet. Facts and figures*, Essen: Regionalverband Ruhr.
- Elson, M.J. (1986), *Green Belts. Conflict mediation in the urban fringe*, London: Heinemann.
- Emans, Ben., Peter Laskewitz and Evert van der Vliert (1994), 'The Netherlands', in: Rakein, M. and Blum, A. *Global Perspectives and Organizational Conflict*, Praeger, 53-66
- Evers, D. (2004), *Building for consumption*, proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- Evers, D., A. de Vries, A. van Hoorn, S. Klaver & J. Tennekes (2006), *Atlas Europa. People, Planet, Profit, Politics*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- Faludi, A. (ed.) (1997), *Ruimtelijke planning en ordening in een federale staat. Wat gebeurt er bij de burens?* Amsterdam: Duitsland Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Faludi, A. & A. van der Valk (1994), *Rule and order. Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Florida, R. (2002), *The rise of the creative class*, New York: Basis Books.
- Frieling, D.H. (1994), 'Development of a multi-centered metropolis. From physical planning to investment strategy', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 85 (2) 171-175.
- Gaffron, Ph., C. Gertz, Ch. Hertel, J. Horst, S. Sippel & S. Streich (2002), *Umsetzungsstrategien zur Koordination von ÖV-Erschließung und städtebaulicher Entwicklung*, Hamburg: Technische Universität Hamburg-Harburg.
- Galès, P. le, & Ch. Lequesne (eds.) (1998), *Regions in Europe*, London: Routledge.
- Goldman, T. (2001), *Consequences of sprawl. Threats to California's natural environment and human health*, uc Berkeley Institute of Urban and Regional Development Working Paper 2001-06.
- Gordon, I. (2006), 'Finding institutional leadership for regional networks. The case of London and the Greater South East', pp. 136-160 in W. Salet (ed.), *Synergy in urban networks? European perspectives and the Randstad Holland*, Den Haag: SDU.
- Gualini, E. (2000), 'Networking the urban policy arena. Local governance and the regionalisation of territorial policy-making in Northrhine-Westphalia', *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 44 (3-4) 201-216.
- Hall, P. (1966), *The world cities*, New York: McGraw-Hill.
- Hall, P. (1980), *Great planning disasters*, Berkeley: University of California Press.
- Hall, P. (1988), *Cities of tomorrow*, Oxford: Blackwell.
- Hall, P. & K. Pain (eds.) (2006), *The polycentric metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*, London: Earthscan.
- Harvey, D. (1989), *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Haywood, R. (2007), 'Britain's national railway network. Fit for purpose in the 21st century?', *Journal of Transport Geography* 15 (3) 198-216.
- Healey, P. (1997), *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*, London: Macmillan Press.
- Heinz, W. (2007), 'Inter-municipal cooperation in Germany. The mismatch between existing necessities and suboptimal solutions', in R. Hulst & A. Montfort (eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe*, Dordrecht: Springer.
- Hoekstra, J. & A. Reitsma (2002), *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, Delft: DUP.

Holland Acht (2005), *Slagvaardiger bestuur voor de Randstad nodig*, Den Haag: Provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland en de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Hoogerbrugge, M. (1999), 'Ruhrgebiet. Speelbal van bestuurders', *Rooilijn* 32 (2) 62-67.

ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung) (2003), *Das Ruhrgebiet. Ein besonderer Teil der Metropolregion Rhein-Ruhr*, Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen.

Innes, J. (2004), *Taking the three 'E's seriously. The Bay Area alliance for sustainable communities*, UC Berkeley Institute of Urban and Regional Development Working Paper 2004-07.

Innes, J. & J. Gruber (2001), *Planning styles in conflict at the San Francisco Bay Area's Metropolitan Transportation Commission*, UC Berkeley Institute of Urban and Regional Development Working Paper 2001-09.

Janssen, J., L. van den Broek & N. Pieterse (2008), *Nationale landschappen. Beleidsdilemma's in de praktijk*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB. [Te verschijnen.]

John, P., S. Musson & A. Tickell (2002), 'England's problem region. Regionalism in the South East', *Regional Studies*, 36 (7) 733-741.

John, P., A. Tickell & S. Musson (2005), 'Governing the mega-region. Governance and networks across London and the South East of England', *New Political Economy* 10 (1) 91-106.

Jong, M. de (1998), *Internationale vergelijking besluitvorming infrastructuur*, Onderzoekreeks Directie Strategie en Coördinatie, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Jong, M. de (1999), *Institutional transplantation*, Delft: Eburon.

Kay, J. (2007), 'London deserves something better than Crossrail', *Financial Times*, 3 oktober 2007.

Keating, M. (1995), 'Size, efficiency and democracy. Consolidation, fragmentation and public choice' in D. Judge e.a. (eds.), *Theories of urban politics*, London: Sage.

Knapp, W., P. Schmitt & R. Danielzyk (2006), 'RhineRuhr. Towards compatibility? Strategic spatial policies for a specific configuration of polycentricity', *Built Environment* 32 (2) 137-147.

Knecht, C., K. Shively & E. Stampe (2006), *Bay Area smart growth scorecard*, San Francisco: Greenbelt Alliance.

Kommunalverband Ruhrgebiet (2000), *Regional handeln im Ruhrgebiet seit 1920*, Fachbereich Öffentlichkeitsarbeit und Regionalmarketing, Essen: Kommunalverband Ruhrgebiet.

Kreukels, A. (1994), 'Regionaal bestuur in internationaal perspectief', pp. 15-26 in *Congresverslag Regiovorming met beleid. De toekomst van bestuurlijke reorganisatie en integrale beleidsvorming*, Groningen: Stichting GeoPromotion.

Kunzmann, K.R. (2002), 'The Ruhr in Germany. A laboratory for regional governance', pp. 133-158 in L. Albrechts, J. Alden & Rosa Pires, A. da (eds.), *The changing institutional landscape*, Aldershot: Ashgate.

Lagrou, E. (2003), 'Brussels. A superimposition of social, cultural and spatial layers', pp. 301-319 in W. Salet, A. Thornley & A. Kreukels (eds.), *Metropolitan governance and spatial planning*, London/New York: Spon Press.

Lambregts, B. (2006), 'Polycentrism. Boon of barrier to metropolitan competitiveness? The case of Randstad Holland', *Built Environment* 32 (2) 114-123.

Lambregts, B. (2008), 'Randstedelijke fundamenteen voor stads-regionale pieken. Amsterdam, de zakelijke dienstverlening en de Randstad', *Nova Terra*. [Te verschijnen in januari 2008.]

Landis, J., L. Deng & M. Reilly (2002), *Growth management revisited. A reassessment of its efficacy, price effects and impacts on metropolitan growth patterns*, UC Berkeley Institute of Urban and Regional Development Working Paper 2002-02.

Lefèvre, Ch. (1998), 'Metropolitan government and governance in Western countries. A critical review', *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (1) 9-25.

Mayor of London (2007), *Housing in London. The evidence base for the Draft Mayor's Housing Strategy*, London: Greater London Authority.

Meijers, E. (2007), 'Clones or complements? The division of labour between the main cities of the Randstad, the Flemish Diamond and the Rhein-Ruhr Area', *Regional Studies* 41 (7) 889-900.

Mielke, B. & T. Schürmann (2006), *Der Regionale Flächen-nutzungsplan im Ruhrgebiet. Grundlagen und Hinweise auf Vergleichsregionen*, Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen.

Mills, J. (2004), 'Co-ordinating spatial planning and transport', *Public Money and Management*, January: 7-8.

MTC (Metropolitan Transportation Commission) (2002), *Annual report*, Oakland: MTC.

MTC (Metropolitan Transportation Commission) (2007), *The ABCs of MTC. Your guide to the Bay Area's Transportation Planning, Financing and Coordinating Agency*, Oakland: MTC.

Needham, B. (2003), 'Onmisbare toelatingsplanologie', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 84 (2) 39-43.

Norder, M. (2007), 'Stelling: "Maak van beide vleugels één Randstad-Holland"', *Rooilijn* 6: 393.

Norton, A. (1994), *International handbook of local and regional government*, Aldershot: Edward Elgar.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2000), *The reform of metropolitan governance*, Policy Brief, October, Paris: OECD.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2007), *Territorial review. Randstad Holland*, Paris: OECD.

Ostrom, E. (1990), *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pain, K. (2006), 'Policy challenges of functional polycentricity in a global mega-city region. South East England', *Built Environment* 32 (2) 194-205.

Pallagst, K. (2007), *Growth management in the us. Between theory and practice*, Aldershot: Ashgate.

Peterson, P. (1980), *City limits*, Chicago: University of Chicago Press.

Pieterse, N., M. van der Wagt, F. Daalhuizen, M. Piek, F. Kunzel & R. Aykac (2005), *Het gedeelte land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.

Pincetl, S. (1994), 'The regional management of growth in California. A history of failure', *International Journal of Urban and Regional Research* 18 (2) 256-274.

Pucher, J. & S. Kirth (1996), 'Verkehrsverbund. The success of regional public transport in Germany, Austria and Switzerland', *Transport Policy* 2 (4) 279-291.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2006), *Bestuur op maat. Advies over het middenbestuur*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Ravesteyn, N. van, W. Hornis, F. Verwest & H. Thorborg (2005), *Het gras bij de burens. De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.

Ritsema van Eck, J. (2006), *Veel steden maken nog geen Randstad*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.

Ruijter, P. de (1987), *Voor volkshuisvesting en stedebouw. Voor-geschiedenis, oprichting en programma van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw 1850-1940*, Utrecht: Uitgeverij Matijis.

Rusk, D. (1999), *Inside game outside game. Winning strategies for saving urban America*, Washington, DC: Brookings Institute Press.

RVR (Regionalverband Ruhr) (2007), *Kleiner Zahlenspiegel der Metropole Ruhr 2007*, Essen: RVR.

Salet, W. (1994), *Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen*, WRR-Voorstudies 83, Den Haag: SDU.

Salet, W. (2005), 'Multiplicity of space', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* 86 (2) 25-27.

Salet, W., A. Thornley & A. Kreukels (eds.) (2003), *Metropolitan governance and spatial planning*, London/New York: Spon Press.

Sassen, S. (1991), *The global city. New York, London, Tokyo*, Princeton NJ: Princeton University Press.

SF Chronicle (2007), 'Berkeley may slam brakes on AC rapid bus plan', *SF Chronicle*, 14 oktober, B1.

Stephens, R. & N. Wikstrom (2000), *Metropolitan government and governance*, Oxford: Oxford University Press.

Storper, M. (1997), *The regional world. Territorial development in a global economy*, New York/London: The Guilford Press.

TCPA (Town and Country Planning Association) (2002), *TCPA policy statement. Green Belts*, London: TCPA.

Terhorst, P.J.F. & J.C.L. van de Ven (1997), *Fragmented Brussels and consolidated Amsterdam. A comparative study of the spatial organization of property rights*, Amsterdam: Nederlandse Geografische Studies.

Tewdwr-Jones, M. & R.H. Williams (2001), *The European dimension of British planning*, London: Spon Press.

Thornley, A. (1990), *Planning under Thatcherism. The challenge of the market*, London: Routledge.

Thornley, A. (2003), 'London. Institutional turbulence but enduring nation-state control', pp. 41-56 in W. Salet, A. Thornley & A. Kreukels (eds.), *Metropolitan governance and spatial planning*, London/New York: Spon Press.

Topp, H.H. (1988), 'Cooperation in transit delivery in West German metropolitan areas', *Transportation* 15 (4) 279-295.

Turok, I. (2005), 'Cities, competition and competitiveness. Identifying new connections', in N. Buck, I. Gordon, A. Harding & I. Turok (eds.), *Changing cities. Rethinking urban competitiveness, cohesion and governance*, London: Palgrave.

Valk, A. van der, & G. Wallagh (1994), 'Amsterdam en haar burens. De geschiedenis van het bestuurlijk overleg vanuit een planologisch gezichtspunt', pp. 11-27 in K. Bovenberg, W. Korthals Altes & A. van der Valk (eds.), *Ruimte voor regionaal bestuur? Planologische opstellen over bestuurlijke samenwerking in de regio Amsterdam*, Amsterdam: AME.

- Vandermotten, Ch. & M. Roelandts (2006), 'Globalization and social dualization, under an institutional constraint. The Brussels capital case', *Built Environment* 32 (3) 148-156.
- Van Wunnik Partners (2000), *Brabant-Brussel-Net. Presentatienota*, Leuven: Provincie Vlaams-Brabant.
- Veer, J. van der (1995), 'Grootstedelijk bestuur en de verdeling van lusten en lasten', *Rooilijn* 28 (10) 466-472.
- Veer, J. van der (1997), *Omstreden stadsgrenzen. Een eeuw besluitvorming over annexaties en regionale besturen rond Amsterdam en Eindhoven*, Amsterdam: Eburon.
- Ven, J. van der (2003), 'Een duivels dilemma. Naar een nieuwe ruimtelijke ordeningsfilosofie', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* 84 (2) 22-29.
- venw (2007) *Randstad urgent. Urgentieprogramma Randstad*, Den Haag: Ministerie van venw.
- Vielberth, H. (1995), 'Retail planning policy in Germany' pp. 78-103 in R.L. Davies (ed.), *Retail planning policies in Western Europe*, London: Routledge.
- Vlaams Parlement (2005), *Hoorzitting verslag. Ontwerp decreet houdende instemming met de overeenkomst van 4 april 2003 tussen de federale overheid en de gewesten met het oog op de verwezenlijking van het programma van het Gewestelijk Expresnet van, naar, in en rond Brussel*, Stuk 200 (2004-2005), nr. 2, Brussel: Vlaams Parlement.
- Voets, J. & F. de Rynck (2006), 'Rescaling territorial governance. A Flemish perspective', *European Planning Studies* 14 (7) 905-922.
- Vries, J. de, & B. Wissink (2005), 'De regio', *Stedebouwen Ruimtelijke Ordening* 86 (2) 6-8.
- Vries, J. de, & W. Zonneveld (2005), 'Vlaanderen', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* 85 (4) 6-9.
- Vries, J. de, A. Harbers & F. Verwest (2007), *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen. Leren van Hsl-Zuid, Schelde en IJzeren Rijn*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- VROM (2007) *Randstad 2040. Startnotitie*, vastgesteld in de ministerraad 22 juni, Den Haag: Ministeries van VROM en venw.
- VROM e.a. (2006), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: Ministeries van VROM, LNV, venw en EZ.
- Walesch, E. (2007), 'HST station improvements in South East England', *Nova Terra* September: 9-15.
- Wegener, M. (1996), 'Fysieke structuur en planning van het Ruhrgebied', pp. 68-87 in F.M. Dieleman & H. Priemus (eds.), *De inrichting van stedelijke regio's*, Assen: Van Gorcum.
- Weterings, A. & R. Ponds (2007), *Regionale kennisnetwerken en innovatie*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- Wiedemann, G.M. (2006), 'Grünes Licht für Rhein-Ruhr-Express', WDR.de (website), geraadpleegd op 7 november 2007.
- Wilks-Heeg, S., B. Perry & A. Harding (2003), 'Metropolitan regions in the face of the European dimension. Regimes, re-scaling or repositioning?', pp. 20-38 in W. Salet, A. Thornley & A. Kreukels (eds.), *Metropolitan governance and spatial planning*, London/New York: Spon Press.
- Wouden, R. van der (2007), *Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid*, Den Haag: RPB.
- Wouden, R. van der, F. van Dam, D. Evers, A. Hendriks, A. van Hoorn, N. Pieterse & G. Renes (2006), *Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1990), *Van de stad en de rand*, WRR-Rapport 37, Den Haag: SDU.
- Zandbelt, D. & R. van den Berg (2003), *Londen. GLA's spatial development strategy*, Rotterdam: Zandbelt & Van den Berg, Spatial Engineering and Consultancy.
- Zonneveld, W. & F. Verwest (2005), *Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.

Interviews

Jef van den Broeck, emiritus-hoogleraar KU Leuven.
Bill Carney, senior projectmanager San Francisco Redevelopment Agency.
Simin Davoudi, hoogleraar Newcastle University.
Judith Innes, hoogleraar University of California at Berkeley.
Tom Lagast, diensthoofd ruimtelijke ordening Provincie Vlaams-Brabant.
Bernd Mielke, onderzoeker Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung.
Andy Thornley, hoogleraar London School of Economics.

Over de auteurs

Jochem de Vries is planoloog en als gastonderzoeker verbonden aan het Ruimtelijk Planbureau. Daarnaast werkt hij als docentonderzoeker bij de afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam. Een van zijn aandachtsgebieden is de internationale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling. Hij promoveerde op een studie naar de samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening in Benelux-verband. Hij is coauteur van de RPB-publicatie *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen* (2007).

David Evers studeerde politieke wetenschappen in Portland, Oregon (Reed College). Aan de Universiteit van Amsterdam voltooide hij vervolgens een MA programma in de Sociale Wetenschappen en vervolgens in de Planologie. In 2004 promoveerde hij op een onderzoek naar het grootschalige detailhandelsvestigingsbeleid en de detailhandelsontwikkelingen in Noordwest-Europa. Sinds 2003 is hij in dienst als onderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau. Hij is coauteur van de RPB-publicaties *Atlas Europa, Planet, people, profit, politics* (2006), *Verkenning van de ruimte* (2006), *Winkelen in Megaland* (2005) en *Unseen Europe* (2004).