Downloaded from UvA-DARE, the institutional repository of the University of Amsterdam (UvA)
http://hdl.handle.net/11245/2.101479

File ID uvapub:101479
Filename RL7-06_Dembski.pdf
Version final

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):
Type article
Title Duitse Regionalen: succesverhaal voor regio's?
Author(s) S. Dembski
Faculty FMG: Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR)
Year 2006

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:
http://hdl.handle.net/11245/1.343478

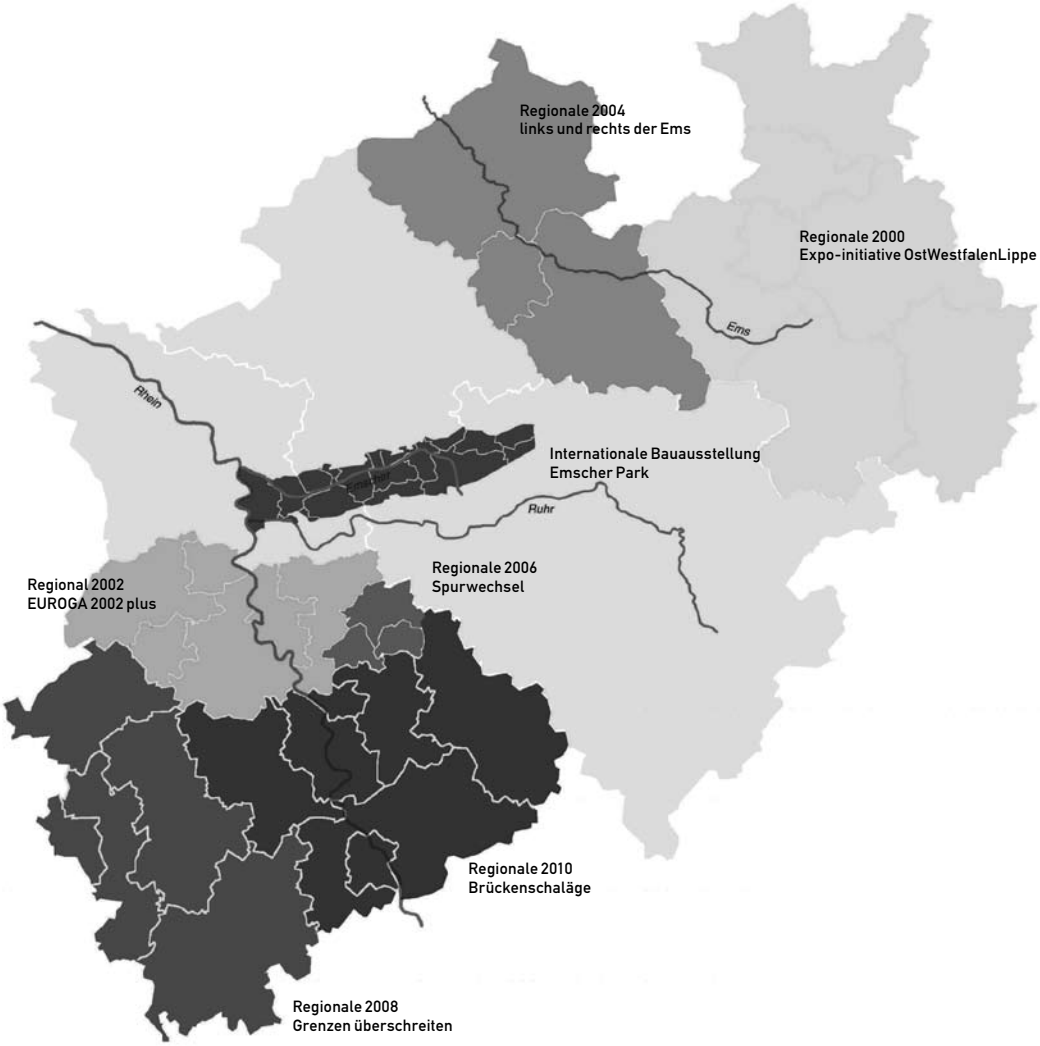
Copyright

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content licence (like Creative Commons).

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (http://dare.uva.nl)
(pagedate: 2014-11-21)

Duitse Regionalen: succesverhaal voor regio's?

Sebastian Dembski



Figuur 1 De Regionalen in Noordrijn-Westfalen (Bron: Scheuvens + Wachten; bewerkt door Regionale 2004 GmbH, 2002)

Sinds enige jaren experimenteert Duitsland met ontwikkelingsprogramma's waarin regionale samenwerking en identiteitsvorming bevorderd wordt. Elke twee jaar wordt in een van de regio's van Noordrijn-Westfalen een zogenoemde 'Regionale' georganiseerd. Zo'n tentoonstelling van regionale projecten heeft inmiddels vier keer plaatsgevonden. Wat zijn de resultaten van deze beleidsstrategie en op welke manier zouden regionale planners in Nederland hiermee hun voordeel kunnen doen?

In het tijdperk van mondialisering is het belangrijk voor regio's om zich te onderscheiden van andere regio's. Veel steden werken met hun achterland aan een scherp regionaal profiel in de hoop hiermee internationale investeringen aan te trekken. Met het *Regionale*-programma stimuleert de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen – met 18 miljoen inwoners en een hoge bevolkingsdichtheid in omvang vergelijkbaar met Nederland – haar regio's, onder andere door een stimulans te geven aan regio's voor de ontwikkeling van (regionale) projecten die via het betrekken van burgers kunnen bijdragen aan de vorming van een gezamenlijke, regionale identiteit.

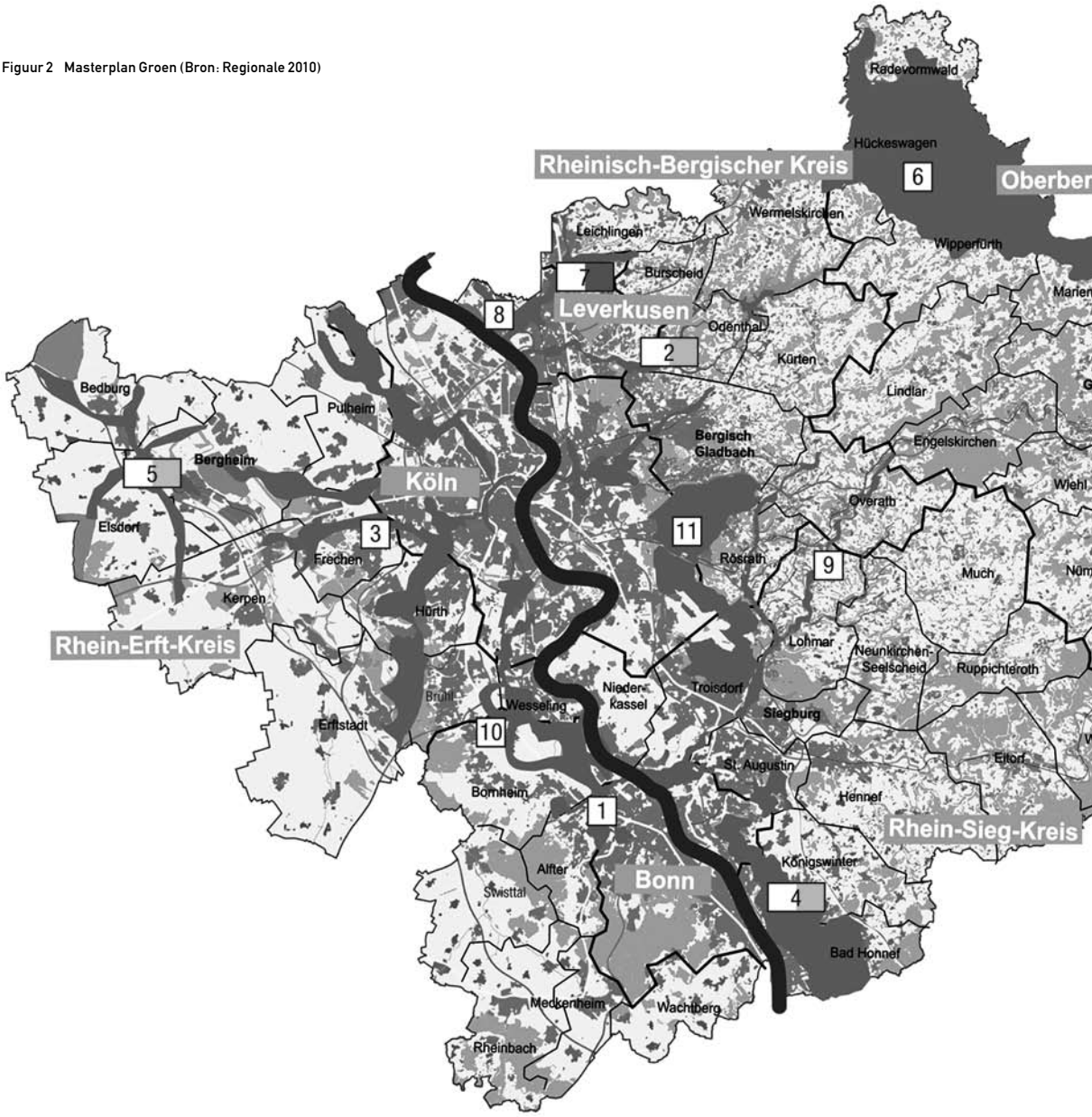
Competitief regionaal beleid

De Regionale, een samenvoeging van regio en biënnale (Wachten, 2004), is een van de strategieën om het concurrentievermogen van regio's te verbeteren door onderlinge competities tussen decentrale eenheden te organiseren. Benz (2004) vat programma's zoals de Regionale, de *Regionen der Zukunft of Stadt 2030* samen onder het label van regionale *Leistungswettbewerbe* (competitief beleid). De belangrijkste onderdelen van deze programma's zijn beleid, samenwerking en procedures, en niet zozeer middelen. Sturing vindt plaats via aanmoedigingen van een hogere overheid, met name door prijzen voor succesvolle praktijken uit te reiken. Hiermee wordt bijgedragen aan het imago van de regio.

Afwijkend van top-down benaderingen, zijn de regionale programma's erop gericht samenwerking te stimuleren. De regio's ondernemen gezamenlijke initiatieven voor een bepaalde periode en creëren ad hoc commissies om het trage bureaucratische apparaat te omzeilen. Deze strategieën vormen ook een oplossing voor gefragmenteerde politiek-institutionele landschappen. Er is bij regionale programma's steeds meer aandacht voor endogene ontwikkelingsmogelijkheden, in tegenstelling tot het verwerven van externe middelen, zoals dat gebeurde in de periode van groeibeleid in de jaren zeventig van de vorige eeuw (Benz, 2004). Het verleden laat zien dat top-down benaderingen hebben geleid tot aanzienlijke problemen bij de implementatie, zoals het uiteenlopen van doelen en gerealiseerde maatregelen, slechte allocatie van financiële middelen en weglekeffecten. Verder is gebleken dat hiërarchische politiek onproductief is voor regionale samenwerking (Benz, 2004).

Competitieve beleidsprogramma's hebben echter ook enkele tekortkomingen. Mayer en Siebel (1998) noemen het 'softe strategieën' die afhankelijk zijn van 'mooi

Figuur 2 Masterplan Groen (Bron: Regionale 2010)



REGIONALE 2010

Grün

32 Kommunen

1 Grünes C
Alfter, Bonn, Borheim, Niederkassel, Troisdorf, Sankt Augustin
2 Dhünn Korridor
Leverkusen, Odenthal, Burscheid, Wermelskirchen, Kürten
3 Rhein Erft Strunde Korridor
Bergheim, Frechen, Köln, Bergisch Gladbach
4 Gesamptperspective Siebengebirge
Köningswinter
5 Terra Nova
Bergheim, Bedburg, Elsdorf
6 Wasserquintett
Radevormwald, Huuckeswagen, Wipperfuurth, Marienheide
7 Wupper Korridor
Leverkusen, Leichlingen
8 Grüne Fächer
Leverkusen
9 Agger Sülz Korridor
Troisdorf, Lohmar, Rösrath, Overath
10 RegioGrün
Wesseling, Brühl, Erfstadt, Frechen, Huurth, Kerpen, Pulheim, Köln
11 Südliche Heideterrasse
Köln, Troisdorf, Rösrath, Bergisch Gladbach

weer'. De programma's concentreren zich op positieve resultaten en vermijden de hete hangijzers totdat de prioriteiten veranderen. Het vrijwillige karakter van de programma's ligt hieraan ten grondslag. Een ander commentaar is dat langetermijneffecten, bijvoorbeeld in economische zin, van deze programma's lastig te meten zijn, vooral omdat de meer traditionele structuurbeleidsprogramma's hieraan parallel lopen. Ten slotte is het onduidelijk in hoeverre deze programma's tot een duurzame samenwerking leiden nadat het programma geëindigd is.

Het Regionale-programma

Het programma *Regionale cultuur- en natuurruimte in Noordrijn-Westfalen* werd geïntroduceerd in 1997. De ervaringen van de deelstaatregering van Noordrijn-Westfalen met de Internationale Bouwtentoonstelling Emscher Park, die van 1989-1999 in het noordelijke Ruhrgebied plaats vond (Dammers e.a., 2004), lagen ten grondslag aan het Regionale-programma (Collinet, 1999; Wachten, 2004). Het Noordrijn-Westfaalse ministerie van Bouwen en Vervoer is verantwoordelijk voor de implementatie.

Een belangrijke aanleiding voor het programma was het streven om de concurrentiepositie van de regio te versterken (Collinet, 1999). Zachte infrastructuur zou daarbij van belang zijn, waardoor er een sterke focus is op het creëren van landschap, architectuur, kunst en cultuur (Wachten, 2004). Regionalen worden verondersteld bij te dragen aan de versterking van dit endogene potentieel. Aan bedrijven, steden en burgers in een regio is gevraagd om in een gezamenlijk leerproces aan de ontwikkeling van de regio te

werken. Vanuit de publieke sector werd dus nadrukkelijk verwacht dat ook private partijen betrokken zijn bij het programma (Collinet, 1999).

Het belangrijkste doel van het Regionalenprogramma is het gezamenlijk voorbereiden, uitvoeren en presenteren van projecten, evenementen en andere activiteiten die erop gericht zijn het regionale profiel aan te scherpen. Het programma is een poging de vaak destructieve competitie tussen gemeenten om te buigen in een gedeeltelijke samenwerking op beleidsvelden, waarin alle spelers onderhandelen. Het streven is het geheel meer te laten zijn dan de som van de verschillende projecten afzonderlijk (Sieverts, 2001). Ook regiovorming, waarbij actoren gezamenlijk en vrijwillig hun regionale territorium afbakenen, is een belangrijk aspect van een Regionale.

De programma's hebben een beperkte looptijd. Projecten moeten voltooid worden in het jaar waarin het festival met de eindshow plaatsvindt (Wachten, 2004). De regio speelt de hoofdrol tijdens dit festival. Het evenement zelf is de motor van het planproces. Christ (1999) noemt dit *eventistic planning*. Er is geen Regionale-fonds met geld; de regio's ontvangen voorkeurssteun via normale overheidsubsidies in een beperkte periode (Wachten, 2004). De intentie is dat de sectorale disciplines worden gekoppeld aan de territoriale ontwikkelingsprogramma's, waarbij subsidies een smeermiddel zijn om de ongecoördineerde structuur te overwinnen (MSWKS, 2001). Dit sluit aan bij het politieke streven de publieke ontwikkelingsuitgaven meer efficiënt te maken (Wachten, 2004).

Regionalen 2000-2010

Sinds 2000 vindt er om het jaar een Regionale plaats (zie figuur 1). De eerste twee zijn in verband met het korte tijdsbestek en het gebrek aan concurrenten zonder een zogenaamde sollicitatieprocedure georganiseerd (MSWKS, 2001, p. 20). De regio Oostwestfalen-Lippe wilde in 2000 graag mee profiteren van de wereldtentoonstelling *EXPO 2000* in het nabijgelegen Hannover en vroeg de deelstaatregering op hulp. Deze was sinds 1997 al bezig het Regionale-programma te ontwikkelen en zodoende werd het initiatief van de Oostwestfalen-Lippe regio tot *Regionale 2000* bestempeld. De reeds bestaande Oostwestfalen-Lippe Marketing GmbH, georganiseerd als een publiek-privaat samenwerkingsverband, was betrokken bij de planning en implementatie van het programma. Hieruit volgde het basismemorandum *Wir holen die Weltausstellung zu uns*. Door de korte voorbereidingstijd hebben vele aan elkaar gekoppelde projecten bijgedragen aan het profiel van de regio op het gebied van gezondheid, energie en cultuur (MSWKS, 2001). De meeste van de gerealiseerde projecten werden gedragen door private spelers, een indicator voor het sterke ondernemersklimaat en –betrokkenheid in de regio.

De tweede Regionale in 2002, de *EUROGA 2002plus*, was een grensoverschrijdend initiatief van de regio Düsseldorf/Midden-Neder-Rijn met het Nederlandse Noord- en Midden-Limburg. Het doel was een regionaal landschapspark op te zetten. Verschillende gezichtsbepalende projecten fungeerden als bakens van deze Regionale. Zij vertegenwoordigden gelijktijdig de kwaliteitsvraag naar duurzaamheid, regionale identiteit en culturele mogelijk-

heden. Via aansprekende evenementen met thematische routes moest het nadeel van de verspreide tentoonstelling teniet worden gedaan. Dit kwam echter niet uit de verf en hoewel de projecten afzonderlijk succesvol waren, bleek de regio als geheel te groot en te zwak verbonden, mede door de grensoverschrijdende samenwerking (MSWKS, 2001).

Na deze twee ronden, moesten regio's in onderlinge concurrentie de uitvoering van een Regionale verkrijgen. De gezamenlijke voorbereiding van de inschrijving, waarin de afbakening van de regio, de regionale kwaliteiten, potenties en doelen geformuleerd moesten worden, liet *commitment* en betrokkenheid zien om bestaande regionale samenwerking te verbeteren of nieuwe te initiëren. Bij de selectie van regio's stonden drie criteria centraal (Wachten, 2004). Ten eerste werden de indienende regio's gevraagd om de regionale afbakening duidelijk in kaart te brengen door deze te koppelen aan de economische ruimte, de geschiedenis, of het natuur- of cultuurlandschap. Ook het type en de kwaliteit van de reeds bestaande samenwerkingsverbanden speelden een rol. Ten tweede moesten er sleutelthema's komen die waren gericht op de regionale actiebehoefte en verbonden met de specifieke regionale talenten, en de culturele en landschapsgerelateerde kwaliteiten. Tenslotte was het belangrijk dat unieke regionale karakteristieken werden ondersteund door innovatieve, nieuwe en op maat gesneden projecten. Het was niet de bedoeling dat succesvolle projecten van elders werden gekopieerd.

De Regionale van 2004 vond plaats in de regio van Münster, met als titel *Links en rechts van de Eems*. Toerisme en Cultuur stonden op de voorgrond bij deze Regionale. De stedendriehoek Remscheid, Solingen en Wuppertal in het Bergische Land is de organisator van de Regionale 2006, getiteld *Bergische Expo 06*. Dit is de kleinste regio die meedong naar de Regionale. In 2008 werken Aken, Luik en Maastricht samen aan de *EuRegionale 2008* met de slogan 'grenzen overschrijden'. Deze Regionale is gebaseerd op de bestaande samenwerking in de Euregio Maas-Rijn. De Regionale 2010 wordt gehouden in de regio Keulen/Bonn. Een van de projecten daar is de ontwikkeling van het *Masterplan Groen* (zie figuur 2). Dit laat zien dat regio's in staat zijn met dit soort samenwerkingen te komen tot een 'hard' plan.

Bergische Expo 2006

De meest recente Regionale vond plaats in de drie grote steden van het Bergisches Land. De regionale samenwerking tussen deze steden kent een lange, positieve traditie vanuit het regionale structuurbeleid van Noordrijn-Westfalen. Deze samenwerking is geïnstitutionaliseerd sinds 1992 met onder andere een gezamenlijk gefinancierd regionaal bureau. De voorwaarden voor deze editie van de Regionale zijn als zeer gunstig beoordeeld, omdat deze regio met drie steden die hun historie delen, een logisch gebied voor regionale samenwerking lijkt (MSWKS, 2001). Het belangrijkste doel van de Regionale van 2006 is een impuls geven voor structurele verandering in de regio. Het eerste onderwerp, de industriële en ondernemerscultuur, is enerzijds gericht op het in stand houden van cultureel erfgoed en anderzijds op het creëren van regionale kenniscentra aansluitend bij de dominante economische clusters in de regio. Een van deze projecten is de internetportal *Kompetenzhoch*. Op

dit platform presenteert de regio zich aan potentiële investeerders. Tevens dient het als intern communicatiemiddel. Het bekend worden dat in de regio sprake is van een levendige ondernemerscultuur was een opsteker voor de regionaal gebonden bedrijven. Deze beloning zou een motivatie moeten zijn voor een verdere verbintenis in projecten. Projecten zouden de marktpositie van het bedrijf moeten verstevigen en zodoende de regionale economie versterken, en anderzijds de stedelijke en sociale ontwikkeling in de regio moeten ondersteunen. De zogenaamde *Bahnring* is een tweede onderwerp, gericht op een betere verbinding van de regio en het verbeteren van de recreatiemogelijkheden in de regio door de transformatie van oude spoorwegen in fietspaden. Het derde thema water en landschap omvat projecten die gericht zijn op vrijetijdsbesteding. Het vierde thema is gericht op stedelijke vernieuwingsprojecten.

Voor de organisatie van deze Regionale hebben de steden de *Regionale 2006* Agentuur opgericht. Dit bureau is verantwoordelijk voor de kwaliteit en het netwerk van alle activiteiten, in het bijzonder de ontwikkeling en kwalificering van regionale samenwerkingsprojecten. De agentuur is partner voor zowel burger- als ondernemersprojecten en zorgt voor de marketing van de Regionale. De inhoudelijke richting van de Regionale van 2006 is voor elk thema uitgewerkt door werkgroepen, samengesteld uit zowel politici als ambtenaren, wetenschappers, maatschappelijke organisaties en de private sector. Elke gemeente heeft een klankbordgroep ingesteld, die zich buigt over de gemeentelijke sleutelprojecten en tevens de besluitvorming hierover door de gemeenteraad voorbereidt. Regionale samenwerkingsprojecten verbinden de hele regio en worden geadviseerd door de gezamelijke lokale klankbordgroepen. De stuurgroep, bestaand uit de burgemeesters van de drie steden, beoordeelt alle projecten en stelt de richtlijnen op waaraan het werk van de Regionale 2006 Agentuur aan moet voldoen.

Naar een duurzame samenwerking

Op basis van de ervaringen met de vier inmiddels afgeronde Regionalen zijn enkele conclusies te trekken. Over het algemeen wordt het ontwikkelingsinstrument van de Regionale als zeer succesvol beschouwd. Regio's zijn aangemoedigd om hun waarden te identificeren en aan het publiek te presenteren. Dit heeft geleid tot interessante projecten die de (toeristische) aantrekkelijkheid van de regio's hebben versterkt. Gemeenten, de private sector en burgers waren gemotiveerd de tijdelijke samenwerking aan te gaan, die in verschillende netwerken gecontinueerd zal worden (MBV/ILS, 2006). De Regionalen hebben geleid tot nieuwe investeringen, enerzijds gestimuleerd door overheidssubsidies, maar ook geïnitieerd door publiek-private samenwerking. De grote winstpunten zijn de betrokkenheid van de burgers en ondernemers en de verstevigde regionale samenwerking, die bij gebrek aan (financiële) stimulans op een andere manier nooit zo uit de verf was gekomen. De toekomst zal nog moeten leren in hoeverre de samenwerking tussen de steden een nadere inbedding krijgt en of het proces, ingezet door de Regionale, een vervolg krijgt in bijvoorbeeld het opstellen van een regionale strategie om de regionale concurrentiepositie te verbeteren.

Voor het ontwikkelen van een regionale identiteit is het belangrijk dat er een duidelijke en logische afbakening bestaat van de regio. Vooral kleine regio's lijken succesvol te zijn in het ontwikkelen van een regionale identiteit. De *EUROGA 2002plus* is daarentegen nogal bekritiseerd om de lage regionale coherentie. Een klein aantal sleutelthema's leidt tot een zeer herkenbaar regionaal profiel, zowel intern als extern. Dit zal sneller resulteren in een nieuw beeld van de regio. De regio Oostwestfalen-Lippe heeft intussen redelijk succesvol het imago van zorgregio verworven. De gezamenlijke ontwikkeling van nieuwe regionale projecten is essentieel. Een Regionale moet niet alle lokale ideeën en projecten bij elkaar vegen, maar juist leiden tot nieuwe, regionale projecten.

Een regionaal ontwikkelingsinstrument zoals een Regionale kan vrij eenvoudig toegepast worden in andere regio's en landen. Voor Nederland, waar met de Nota Ruimte ingezet lijkt te worden op meer decentrale ruimtelijke verantwoordelijkheden, lijkt dit concept met de bijbehorende ideeën een interessante optie. Het ministerie van VROM zou de optie om een vergelijkbaar programma op te stellen kunnen overwegen en de Nederlandse regio's in concurrentie met elkaar om de subsidies te laten strijden, gekoppeld aan de ontwikkeling van een gezamenlijke regionale visie. Het Regionale programma, hoewel grotendeels onopgemerkt voor het grote publiek, is al op het Nederlandse grondgebied geweest. De regio's Noord- en Midden-Limburg deden immers mee met *EUROGA 2002plus* en in 2008 zal Zuid-Limburg partner zijn van de *EuRegionale 2008*. Misschien in dat jaar ook de eerste Regio-NL-ale?

Sebastian Dembski (sebastian.dembski@uni-dortmund.de) is research masterstudent Metropolitan Studies aan de Universiteit van Amsterdam en de Universität Dortmund.

Literatuur

Benz, A. (2004) *'Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumordnungspolitik'*, DISP, nr. 157, p. 4-10

Christ, W. (1999) *'Regionale: Perspektiven für Architektur und Städtebau'*, D. Kurth, R. Scheuvens & P. Zlonicky, Laboratorium Emscher Park, p. 77-81, IRPUD, Dortmund

Collinet, H.D. (1999) *'Regionale: Zusammenarbeit in der Region – eine Initiative des Landes'*, D. Kurth, R. Scheuvens & P. Zlonicky, Laboratorium Emscher Park, p. 71-76, IRPUD, Dortmund

Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor (2004) *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*, NAi Uitgevers, Rotterdam

Mayer, H.-N. & W. Siebel (1998) *'Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und Expo 2000 Hannover'*, DISP, nr. 134: p. 4-11

MBV NRW/ILS NRW (2006) *Die Regionalen in Nordrhein-Westfalen. Impulse für den Strukturwandel*, ILS, Aachen

MSWKS NRW (2001) *Regionale. Ein strategisches Instrument zur Profilierung von Regionen. Zwischenbilanz April 2001*, MSWKS, Düsseldorf

Sieverts, T. (2001) *'Jenseits von Zwischenstadt: Die Regionale als Mobile. Ein Beitrag zu einer gestaltenden Regionalplanung'* K. Brake, J.S. Dangschat & G. Herfert, Suburbanisierung in Deutschland, p. 235-245, Leske + Buderich, Opladen

Wachten, K. (2004) *'Gestaltende Regionalplanung. Programme und Initiativen in Nordrhein-Westfalen'*, L. Bölling & T. Sieverts, Mitten am Rand. Auf dem Weg von der Vorstadt _ber die Zwischenstadt zur regionalen Stadtlandschaft, p. 152-163, Müller + Busmann, Wuppertal