Sebastian Dembski

Planninginnovaties in het Rijn-Ruhrgebied?

Gebouw Colloseum in Westpark Bochum op terrein Bochumer Verein, IBA-project (foto: Sebastian Dembski)

Bij beleidsmakers staat de metropool al een tijd in de belangstelling. Maar of het nu gaat om de Randstad of de Metropoolregio Amsterdam, verder dan bestuurlijke afstemming lijkt het niet te komen. Voor de verdere institutionalisering in dagelijkse praktijken is weinig aandacht. Bij de oosterburen is de Rijn-Ruhr het equivalent van de Randstad. Twee voorbeelden uit deze regio laten zien hoe wel en hoe niet om te gaan met metropoolvorming, instituties en de institutionele context.

Sinds de vroege jaren negentig staat metropoolvorming internationaal hoog op de agenda. In veel landen is er beleid dat stedelijke netwerken bevorderd om de internationale concurrentiepositie te verbeteren. Succesvolle voorbeelden van metropoolvorming in polycentrische regio's zijn schaars. Veel van deze regio's bestaan alleen in planningsdocumenten en richten zich doorgaans niet op het metropolitaanse wij-gevoel maar op de gebrekkige bestuurlijke samenwerking. Inmiddels is de Randstad wel zo diep geworteld in de structuur van het Nederlandse planningsstelsel en het politieke domein dat beleidsmakers zich vaak genoodzaakt zien zich te verbinden aan dit planningsconcept. Niettemin, is het grote succes uitgebleven (Lambregts e.a., 2008).

Net als de Randstad verschijnt Rijn-Ruhr tot ieders verbazing in Peter Hall's befaamde boek *The World Cities* (1966). Sindsdien heeft Rijn-Ruhr de bekendheid van een polycentrische metropool in wording. In de jaren negentig begon ook hier een proces van schaalvergroting en verdere metropoolvorming. Er is dus voldoende reden om naar de metropoolvorming in Rijn-Ruhr te kijken als het Duitse equivalent van de Randstad. Hoe wordt hier middels strategische planning geprobeerd om tot metropoolvorming te komen? Een van de centrale vragen gaat over de capaciteit van de overheid om metropoolvorming te bereiken in een complexer wordende maatschappij. Hoe heeft men rekening gehouden met de institutionele context alsmede het actief institutionaliseren van de regio? Uit twee episodes van metropoolvorming in dit gebied kunnen we lessen trekken over hoe de overheid metropoolvorming bevorderen kan (en hoe ze het beter niet kan doen). Het zijn twee verschillende manieren op weg naar een metropool. Analogieën met vooral de Randstad en de Metropool Regio Amsterdam verbreden het perspectief.

Metropoolvorming en instituties

In vele Europese regio's is een heroriëntatie op strategische ruimtelijke planning zichtbaar. Metropoolvorming is in eerste instantie een vorm van strategische planning. De context van strategische planning is enorm veranderd. Planning vindt allang niet meer plaats in een machtsvacuüm waar alleen de overheid aan de knoppen draait. Er wordt daarom al langer veel aandacht besteed aan communicatieve doeleinden, zoals planningsmetaforen, concepten, discours- en beeldvorming en symbolische projecten, om andere partijen aan bord te halen. Maar zoals Healey (1999) constateert, zijn communicatieve middelen niet de enige manier om een regio vorm te geven. Institutionele factoren worden bij metropoolvorming over het hoofd gezien.

Strategische planning moet daarom met de geïnstitutionaliseerde praktijken rekening houden en in het bijzonder met patronen van macht.

Instituties zijn sociale normen en handelingspatronen die in de loop der tijd ontstaan zijn en aan een voortdurend proces van herbevestiging onderworpen worden (Salet, 2002). Instituties zijn dus meer dan bestuurlijke analyses van overheidsorganen. Instituties zijn ingebed in een bredere context van sociale relaties (Healey, 1999). De sociale constructie van nieuwe normen en praktijken is een weerspiegeling van gevestigde machtsverhoudingen. Instituties zijn structurerend voor individueel handelen, maar niet prescriptief. Ze scheppen verwachtingen over hoe mensen in een bepaalde situatie handelen. Dat bepaalde praktijken over een lange tijd ontstaan zijn, wil niet zeggen dat instituties vastgeroeste patronen zijn. Instituties zijn geen oude roest maar continu onderhevig aan verandering. Institutionele betekenis moet in de dagelijkse praktijk altijd opnieuw bevestigd worden. Alleen op deze manier zijn instituties in staat in een situatie te definiëren wat adequaat handelen is. Dat opent de deur voor institutionele vernieuwing. Institutionalisering is een proces waarbij institutionele betekenis wordt veranderd, verrijkt of juist verdwijnt. Nieuwe institutionele normen kunnen ontstaan door nieuwe praktijken. In die zin zijn instituties geen pure belemmeringen voor handelen maar zij maken juist anders handelen mogelijk. Niettemin moeten nieuwe praktijken aansluiten aan de gegroeide sociale omgeving van actoren, regels en gevestigde praktijken.

Nieuwe vormen van strategische planning houden daarom rekening met de context waarin planning plaatsvindt (Albrechts, 2004). Nieuwe planningsinitiatieven trachten om een gezamenlijk gedragen systeem van normen te ontwikkelen dat handelingsleidend wordt voor deelnemers in het planningsproces. De proceskant van planning wordt daarom steeds meer benadrukt. Door het betrekken van belanghebbenden wordt getracht een brede coalitie te smeden. Maar een planningsproces zonder zichtbare resultaten zal op gegeven moment waarschijnlijk doodlopen. Voor een goede performance van strategische planning moet eigenlijk het criterium tastbaarheid toegevoegd worden. De nieuwe betekenis moet herkenbaar zijn in praktijken en projecten. Tegelijkertijd blijft belangrijk dat de strategieën en haar symboliek passen bij de bestaande instituties. Gevestigde institutionele praktijken hebben dus sterke invloed op de haalbaarheid van strategische ruimtelijke ambities.

De papieren tijger

Rijn-Ruhr in de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen (NRW) is met elf miljoen inwoners een van de grootste stedelijke agglomeraties in Europa. Vijf steden hebben meer dan vijfhonderd duizend inwoners, maar geen enkele stad is dominant. Zo is Keulen met net één miljoen inwoners de grootste stad maar is Düsseldorf op economisch gebied de sterkste stad. Het Ruhrgebied maakt ook deel uit van deze polycentrische wereldstad en is een zorgenkindje gezien de achterblijvende economische ontwikkeling. Dwars door Rijn-Ruhr loopt ook de grens van de historische provincies Rijnland en Westfalen. Dit is niet alleen een administratieve grens maar vooral een culturele.

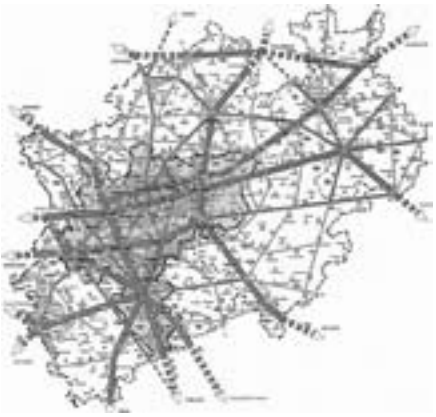
In 1995 werd op gezamenlijk initiatief van *Bund* (nationale overheid) en *Länder* (deelstaten) het nieuwe ruimtelijke concept Europese Metropoolregio's (EMR) geïntroduceerd (Adam & Göddecke-Stellmann, 2002). De nieuwe richtlijnen voor ruimtelijk ordeningsbeleid vormden een paradigmawissel; het beleid van evenwichtige ruimtelijke condities in het land (*Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen*) maakte plaats voor een nieuwe focus op metropoolregio's. Deze zijn immers de sociale en culturele centra waar vooruitgang zijn oorsprong heeft en

bepalen de concurrentiepositie. Het aantal metropoolregio's wordt in de meest recente richtlijnen uitgebreid van aanvankelijk zes naar intussen elf. In sommige regio's heeft dit concept geleid tot metropolenkoorts; iedereen wilde deel uitmaken van een metropoolregio om zo zijn ontwikkelingskansen te verhogen. Dit heeft tot opmerkelijke constructies geleid. Zo wilden gemeenten deel uitmaken van de metropoolregio Hamburg terwijl ze veel dichter bij de metropoolregio Bremen liggen.

Dit is anders in Rijn-Ruhr. Alhoewel NRW in 1995 de eerste deelstaat was dat de nieuwe ruimtecategorie in zijn *Landesentwicklungsplan* hanteerde en Rijn-Ruhr de status van EMR toekende (figuur 1), is er tot vandaag de dag geen enkele vorm van samenwerking, laat staan gezamenlijk ruimtelijk beleid (Knapp & Schmitt, 2008). De afbakening gebeurde op basis van de bevolkingsdichtheid. De agglomeratie Rijn-Ruhr werd dus Europese Metropoolregio. De EMR Rijn-Ruhr is een construct zonder institutionele onderbouwing. Noch de deelstaat noch de steden lijken geïnteresseerd hier verandering in aan te brengen. Pogingen om een regionaal agentschap op te zetten vonden geen gehoor (Krings & Kunzmann, 1996). Twee projecten die Rijn-Ruhr betekenis hadden kunnen verlenen, zijn in een vroeg stadium gestrand. De magneetzweeftrein Metrorapid komt niet en de kandidatuur voor de Olympische Spelen 2012 is reeds op nationaal niveau gestrand.

De redenen voor de uitblijvende metropoolvorming in Rijn-Ruhr op institutioneel vlak zijn legio. Ten eerste kent Rijn-Ruhr geen bestuurlijke eenheid. Dit is een wereldwijd gehoord bezwaar, maar als verklaring veel te simpel. Er zijn immers ook succesvollere regio's zoals Frankfurt/Rijn-Main die met soortgelijke problemen worstelen. Een ander probleem zijn de sterk uiteenlopende economische vooruitzichten. De Rijnas, met vooral Düsseldorf, Keulen en Bonn, doet het economisch goed. Daarentegen krimpen het Ruhrgebied en de andere deelregio's van de agglomeratie Rijn-Ruhr. Economisch sterke subregio's zien er weinig in om met zwakke partners in zee te gaan. Dit is vergelijkbaar met de Randstad, waar de Zuidvleugel veel sterker in de Randstad geïnteresseerd is dan dat de Noordvleugel en Amsterdam dat zijn. Leiderschap is dan ook vanuit de succesvolle steden niet te verwachten. Een grote stedelijke agglomeratie heeft altijd te maken met de machtbalans. Rijn-Ruhr vertegenwoordigd rond zestig procent van de inwoners van NRW. Een sterke Rijn-Ruhr maakt de deelstaat bijna overbodig. De Nederlandse metafoor'de Randstad en de rest' beschrijft dit probleem treffend. Dit verklaart misschien ook het gebrek aan leiderschap van de deelstaatregering, die geen enkel initiatief genomen heeft samenwerking te stimuleren en Rijn-Ruhr door symbolische investeringen te verbeelden.

Rijn-Ruhr is dus niet meer dan een slapende reus. Tegelijkertijd werken de gemeenten op een lager schaalniveau wel samen, deels gestimuleerd door regionale programma's door de deelstaat (Dembski, 2006). Momenteel is de



Figuur 1 EMR in het Landesentwicklungsplan NRW uit 1995 (bron: MURL NRW, 1995)

deelstaatsregering bezig met een nieuwe Landesentwicklungsplan. Het is interessant in welke vorm de agglomeratie Rijn-Ruhr in het nieuwe plan wordt benaderd en hoe de slapende reus tot leven gebracht zal worden.

Echte metropoolvorming

De *Internationale Bauausstellung* (IBA) Emscher Park in het Ruhrgebied en de vervolgprocessen tonen een geheel andere manier om tot metropoolvorming te komen. De IBA was een initiatief van de deelstaatregering en heeft plaatsvonden van 1989 tot 1999. In de waarneming van buitenstanders lijkt het Emscher Landschapspark dominant (figuur 2). Maar wat er gebeurt is, was veel meer dan de inrichting van een regionaal park. De IBA was bedoeld om op een innovatieve manier dit door industrie zwaar getekende gebied te herstructureren. Tevens was de IBA het startpunt voor metropoolvorming van beneden af door de gemeenten. De IBA was een gedecentraliseerde tentoonstelling met als leidraad planning door projecten. Meer dan honderdtwintig projecten werden naar aanleiding van een openbare oproep geselecteerd op basis van ecologische, economische, culturele, architectonische en sociale kwaliteitscriteria. Om de doelstellingen van de IBA te realiseren werd de IBA-maatschappij opgericht. Een slanke, onafhankelijke planningsmaatschappij zonder formele bevoegdheden die verantwoordelijk was voor het aansturen van projecten en de procesbegeleiding. De nieuwe organisatie was bedoeld om gevestigde handelingspatronen van lokale bestuurders open te breken. Tegelijkertijd werd door deze ingreep de hooggewaardeerde autonomie van het lokale bestuur niet aangetast. Desondanks was de IBA-maatschappij een machtige speler op het regionale toneel. Ze werkte de inhoudelijke richtlijnen uit en beoordeelde de door gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties voorgestelde projecten. Ze was als het ware de deurwachter voor het verkrijgen van subsidies. De deelstaatsregering volgde de adviezen van de planningsmaatschappij unaniem, waardoor deze een machtige en gerespecteerde partij werd. Ze werkte als het ware in de *shadow of hierarchy* (schaduw van de hiërarchie) (Scharpf, 1997)

Hoewel de bouwtentoonstelling inmiddels tien jaar afgelopen is, leeft het gedachtegoed van de IBA verder. Dat komt omdat het begonnen werk van de IBA door verschillende initiatieven opgepakt werd, aanvankelijk met ondersteuning door de deelstaat en later bottom-up door de gemeenten. Na het einde van de IBA werd het omstreden agentschap Projekt Ruhr GmbH gesticht dat enerzijds de projecten van de IBA tot een goed einde moest brengen en anderzijds economische ontwikkelingsprojecten moest doen. Dit was een opmerkelijke stap want het Ruhrgebied kende parallel nog het Kommunalverband Ruhr als samenwerkingsverband van het Ruhrgebied. Het agentschap werd door gemeenten opgevat als een inmenging van het bureau van de minister-president in hun zaken. Ondanks de ongunstige begincondities van Projekt Ruhr heeft het agentschap goed met de gemeenten samengewerkt door open naar ze toe te gaan. Dit resulteerde in een nieuw masterplan voor het Emscher Landschapspark in 2005. Opmerkelijk was dat de gemeenten nu zonder vooruitzicht op afzonderlijke subsidies meededen. Tegelijkertijd werd Projekt Ruhr geïntegreerd in de tot Regionalverband Ruhr omgedoopte regionale instantie.

De versterkte samenwerking in het kader van de IBA heeft tot nieuwe vormen van samenwerking geleid. In 2001 vormden de acht kernsteden van het Ruhrgebied de onderzoeksgroep *Städteregion Ruhr 2030* als onderdeel van het federale programma *Stadt 2030* (Davy, 2002). Hier heeft men met nieuwe vormen van samenwerking geëxperimenteerd, in het bijzonder met het hanteren van nieuwe spelregels voor

Figuur 2 Het Emscher Landschapspark in het Ruhrgebied 2005 (bron: Regionalverband Ruhr)

de intraregionale concurrentie tussen de gemeenten. Een ander indirect gevolg van de versterkte samenwerking is het binnenhalen van de titel Culturele Hoofdstad van Europa in 2010. Niet één stad, maar het hele Ruhrgebied is uitvoerder van dit evenement, waarbij Essen zich om procedurele reden, plaatsvervangend voor de regio, kandidaat stelde. De IBA heeft met haar cultureel beleid de grondslag gelegd. Stedelijke ontwikkeling is een centraal element van beleid. Het evenement levert een bijdrage aan de regionale identiteit en is zo bezien een strategie voor metropoolvorming.

Lessen voor metropoolvorming

De twee episodes verschillen enorm. EMR Rijn-Ruhr is een statement tegen de vrijblijvendheid van de overheid. Het aanvankelijke enthousiasme over dit nieuwe ruimtelijke concept was duidelijk groter dan werkelijke mogelijkheden dit concept tot leven te brengen. Rijn-Ruhr is uiteindelijk ook meer een kunstmatig construct dat van bovenaf opgelegd werd. Omdat er vervolgens ook niets werd ondernomen om Rijn-Ruhr te institutionaliseren verbaast het niet dat Rijn-Ruhr slechts een grootschalige agglomeratie blijft. De IBA als methode daarentegen, heeft wel een duurzaam proces van regionale samenwerking en nieuwe regionale identiteit weten creëren. Dit gebeurde echter in nauwe samenwerking met de gemeenten en andere lokale actoren buiten de sfeer van de overheid.

In het Ruhrgebied wisten ze heel goed geïnstitutionaliseerde praktijken te analyseren en daarmee om te gaan. Gemeenten in Duitsland laten zich niet graag zeggen wat ze te doen hebben. Ze genieten autonomie van beleidsvoering en lokaal ruimtelijk beleid is niet ondergeschikt aan regionaal beleid maar een onderhandelingsproces (*Gegenstromprinzip*). Tegelijkertijd werden subsidies niet zomaar weggeven maar moesten deze in lijn staan met de intenties en doelen van de bouwtentoonstelling. Hierdoor kon de deelstaat over de doelstellingen van het planningsframe waken tot deze in de hoofden van alle betrokkenen geïnstitutionaliseerd waren. De IBA wist niet onmiddellijk iedereen van de goede bedoelingen met haar aanpak te overtuigen, maar de regionale visie werd vroegtijdig met projecten onderbouwd. Strategische planning moet niet alleen maar een frame produceren maar ook tastbare resultaten voortbrengen die de planningsambitie onderstrepen.

Het Ruhrgebied was in tegenstelling tot Rijn-Ruhr al eerder meer dan een agglomeratie. Ook al praatten de steden in het verleden weinig met elkaar, toch was er een gezamenlijke geschiedenis en soortgelijke problemen. Processen zoals het project Städteregion 2030 hebben de onderlinge communicatie weten versterken. De regio werd dus nog verder geïnstitutionaliseerd. De Noordvleugel met zijn Noordvleugelconferenties kan

Foto boven: Westpark Bochum op terrein Bochumer Verein, IBA-project. Foto beneden: Landschapspark Duisburg Noord, IBA-project (foto's: Sebastian Dembski)

op een soortgelijk proces terugkijken. De Culturele Hoofdstad van Europa is een verdere stap in het institutionaliseringproces.

Vergelijkbaar met de Randstad worden ook hier de schaalproblemen duidelijk. Rijn-Ruhr is een conurbatie, dus een aaneenkoppeling van dagelijkse interactiepatronen. Niet ieder thema is passend voor dit schaalniveau. Hier zal het vooral kunnen gaan om internationale place marketing en goedwerkend openbaar vervoer binnen de agglomeratie. De intentie van EMR was puur extern gericht, in de hoop NRW beter op kaart te zetten. Metropoolvorming zal ook werking naar binnen moeten krijgen. Het Ruhrgebied had primair deze interne focus gericht op een betere leefbaarheid om zo vervolgens de concurrentiepositie te verbeteren.

Hier staat de aanname centraal dat de nationale of regionale overheid van plan is om metropoolvorming te stimuleren. Zij hebben ook de financiële mogelijkheden. De behandelde casus geeft daar handvatten voor. De hogere overheid moet een lange adem hebben en over een periode consistent beleid voeren. Dat betekend ook dat er over een langere periode geld beschikbaar is of dat er sturende invloed uitgeoefend wordt. Metropoolvorming van boven lijkt geen optie. Overheden moeten rekening houden met de institutionele context. Het is een proces van behoedzaam sturen en gemeenten de ruimte geven.

Sebastian Dembski (s.dembski@uva.nl) is promovendus bij het Amsterdam Metropolitan Institute for Metropolitan and International Development Studies (AMIDSt) aan de Universiteit van Amsterdam en redacteur van Rooilijn.

Literatuur

Adam, B. & J. Göddecke-Stellmann (2002) 'Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen', *Informationen zur Raumentwicklung*, nr. 9, p. 513-525

Albrechts, L. (2004) 'Strategic (spatial) planning reexamined', *Environment and Planning B*, jg. 31, nr. 5, p. 743-758

Davy, B. (2002) 'Wilde Grenzen. Die Städteregion Ruhr 2030 als Möglichkeitsraum', *Informationen zur Raumentwicklung*, nr. 9, p. 527-537

Dembski, S. (2006) 'Duitse Regionalen: succesverhaal voor regio's?', *Rooilijn*, jg. 39, nr. 7, p. 388-395

Hall, P. (1966) *The World Cities*, Weidenfeld and Nicolson, London

Healey, P. (1999) 'Institutionalist Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places', *Journal of Planning Education and Research*, jg. 19, nr. 2, p. 111-121

Knapp, W. & P. Schmitt (2008) 'Discourse on 'Metropolitan Driving Forces' and 'Uneven Development': Germany and the RhineRuhr Conurbation', *Regional Studies*, jg. 42, nr. 8, p. 1187-1204

Krings, J. & K.R. Kunzmann (1996) 'Eine kommunale Agentur Rhein-Ruhr. Eine Ideenskizze zur Zukunft des Kommunalverbandes Ruhrgebiet', *RaumPlanung*, nr. 72, p. 51–53

Lambregts, B., L. Janssen-Jansen & N. Haran (2008) 'Effective governance for competitive regions in Europe: the difficult case of the Randstad', *GeoJournal*, jg. 72, nr. 1-2, p. 45-57

Salet, W.G.M. (2002) 'Evolving Institutions. An International Exploration into Planning and Law', *Journal of Planning Education and Research*, jg. 22, nr. 1, p. 26-35

Scharpf, F.W. (1997) *Games Real Actors Can Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy-Research*, Westview Press, Boulder, CO

Landschapspark Duisburg Noord, IBA-project (foto: Sebastian Dembski)