

Een kind van de jaren

1990

Eind jaren '80, begin jaren '90 dook op diverse plaatsen in Europa een nieuw begrip op: geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Het begrip verwees naar een nieuwe beleidspraktijk. Pieter Leroy probeert, terugblikkend, het fenomeen te begrijpen.

Protestactie
in 2010 bij
het geplande
Oosterweeltracé
© Reporters

Bedenkingen omtrent geïntegreerd gebiedsgericht beleid

PIETER LEROY [HOOGLERAAR MILIEU EN BELEID, RADBOUD UNIVERSITEIT, NIJMEGEN]

Gebiedsgericht: klassiek, maar toch nieuw

Nationale staten pretenderen meestal dat ze over hun gehele territorium hetzelfde beleid voeren. Die pretentie moéten ze wel hebben: het bewaken van de eenheid van de staat is immers essentieel voor het voortbestaan ervan. In westerse landen verbiedt de grondwet overheden vaak ook om 'verschil' te maken. Toch weet iedereen dat nationale staten delen van hun territorium verschillend behandelen. Dat moet vaak vanwege fysieke verschillen. Maar er zijn ook andere goede redenen voor, die de nationale eenheid juist bevorderen. Zo hebben alle West-Europese landen in de jaren 1950-60 een politiek van regionale economische versterking gevoerd om achtergebleven gebieden mee te trekken in de nationale welvaartsontwikkeling. In Vlaanderen zijn in die periode, vooral ook in perifeer West-Vlaanderen en Limburg, nieuwe autowegen en industrieterreinen aangelegd, later gevolgd door nieuwe onderwijsinstellingen, toeristische infrastructuur e.a. In Nederland is, naast dit soort investeringen, ook geëxperimenteerd met het verplaatsen van complete overheidsdiensten, in de hoop daarmee de perifere economieën van Groningen en Limburg mee te laten genieten van de welvaartsstijging.

Gebiedsgericht beleid, in de zin van specifieke maatregelen om bijzondere problemen in bepaalde regio's aan te pakken, is dus klassiek. Toch was er, met het 'geïntegreerde gebiedsgericht beleid' uit de late jaren '80, vroege jaren '90, iets anders, iets nieuws aan de hand.

Het neologisme ontstond in Nederland in de nasleep van de publicatie van twee belangrijke beleidsdocumenten. In 1988 werd de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening gepresenteerd, geheel in de langlopende traditie van de Nederlandse ruimtelijke planning. Een jaar later publiceerde de Nederlandse regering het (eerste) Nationale Milieubeleidsplan, een document dat, ook internationaal, het begin van een nieuw soort milieubeleid markeerde. Maar in Nederland zelf was op de publicatie van beide beleidsdocumenten ook forse kritiek te horen: waar was het verband tussen die twee? Hoe hingen milieubeleid en ruimtelijke ordening met elkaar samen? Hoe konden specifieke, regionale of lokale milieu-en-ruimteproblemen worden opgelost als die twee beleidsvelden rücksichtlos hun eigen gang bleven gaan? Een vraagstuk als Schiphol, maar net zo goed de intensieve veehouderij of de ontwikkelingen in de Kanaalzone Gent-Terneuzen, kon slechts worden aangepakt als Ruimtelijke Ordening (RO) en Milieu (M) samen zouden werken. Daarnaast moesten, naargelang het specifieke probleem en dito gebied, ook

infrastructuur, water, woningbouw, natuur en andere beleidsvelden betrokken worden. De Nederlandse regering duidde daartoe tien ROM-gebieden aan. Hoewel ik me niet herinner dat het begrip '*experimental(ist) governance*' toen al was bedacht, creëerde het Actieplan Gebiedsgericht Milieubeleid (1991) in feite tien experimenteerzones voor een nieuw geïntegreerd beleid. In een rapport dat ik toentertijd (1993) samen met een planoloog, een jurist en een bestuurskundige heb samengesteld, gebruikten wij de term 'functioneel ongeregeld'.

Als het in Den Haag regent, druppelt het vaak in Brussel, of eerder nog in de alerte regionale hoofdsteden. Zo kon het gebeuren dat ondergetekende door de provincie Oost-Vlaanderen werd uitgenodigd mee te schrijven aan notities die beoogden het gebiedsgerichte beleid aan de Zeeuwse kant van het kanaal Gent-Terneuzen door te trekken op Vlaams grondgebied. Ook daar lag, rondom de Gentse haven, de staalfabriek, het vrachtverkeer en de betrokken dorpen een problematiek die alleen in samenhang kon worden opgelost.

'Geïntegreerd gebiedsgericht beleid' was de naam van het nieuwe fenomeen. Maar het ging om meer dan 'integratie' of samenwerking tussen sectorale beleidsvelden. De definitie die in allerlei beleidsnota's, uitwerkingen en evaluaties

daarvan in diverse varianten is terug te vinden, luidde als volgt: bij gebiedsgericht beleid gaat het om een afgestemde inzet van beleid, maatregelen en instrumenten in een bepaald gebied. Belangrijke kenmerken ervan zijn dat (1) de focus ligt op het gebied (van de buurt tot de regio, een relevante gebiedsafbakening); (2) de eigen karakteristieken van het gebied bepalen welke mix van beleid, maatregelen en instrumenten nodig is om doelen te bereiken; (3) samenwerking in het gebied centraal staat; en (4) de rol van de overheid niet zozeer sturend is, maar vooral ondersteunend, luisterend, voorwaardenscheppend en regievoerend.

De Vlaamse overheid volgde niet veel later met een eigen definitie op de toenmalige LNE-website: 'Gebiedsgericht beleid is een manier van werken, specifiek gericht op een bepaald gebied

**BIJ GEBIEDS-
GERICHT BELEID
GAAT HET OM EEN
AFGESTEMDE INZET
VAN BELEID,
MAATREGELEN EN
INSTRUMENTEN
IN EEN BEPAALD
GEBIED.**