

STAGNATIE OF TRANSITIE
EVALUATIE VAN DE BESTUURLIJKE
SAMENWERKING RANDSTAD

Den Haag, 10 augustus 2005

Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman
Prof. Dr. M.J.W. van Twist
Drs. J.M. Schulz
Drs. D.S. Puma

STAGNATIE OF TRANSITIE
EVALUATIE VAN DE BESTUURLIJKE
SAMENWERKING RANDSTAD

INHOUD	Blz.
1. INLEIDING.....	I
2. DE POSITIE VAN DE RANDSTAD.....	8
3. STRATEGISCHE OPGAVE REGIO RANDSTAD.....	12
4. BESTUURLIJKE STRUCTUUR REGIO RANDSTAD.....	17
5. PROCESVOORWAARDEN SAMENWERKING REGIO RANDSTAD.....	23
6. RESULTATEN KWANTITATIEVE ANALYSE.....	27
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	32

Bijlagen:

1. Overzicht gesprekspartners
2. Begrippen Kwalitatieve Analyse
3. Literatuurlijst

1. INLEIDING

1.1 ACHTERGROND

1.1.1 Regio met perspectief

De Randstad is een van Nederlands meest bijzondere gebieden. Met de vier grootste steden, vele universiteiten, een uniek duinengebied en de twee mainports, maar ook met het Groene Hart binnen haar grenzen, vertegenwoordigt de Randstad een, in nationaal opzicht, ongekende potentie. Niet alleen in economisch, maar ook in ruimtelijk, sociaal en toeristisch opzicht, vormt de Randstad een regio met perspectieven. Perspectieven die de Randstad ook in internationaal opzicht kunnen doen uitgroeien tot een van de meer vitale metropolen van Europa. Zover is het echter nog niet. Sterker nog, de Randstad lijkt 'in decline', zoals onder andere blijkt uit de *Randstadmonitor*. De vitaliteit neemt relatief, ten opzichte van andere Europese metropolitane gebieden, af! Daar lijdt de ontwikkeling van heel Nederland onder. Er lijkt een nieuwe vorm van publiek leiderschap nodig om dat tij te keren.

1.1.2 Regio Randstad: een stap op weg naar nieuw publiek leiderschap?

Het Samenwerkingsverband Randstad, een gemeenschappelijke regeling, bestaat sinds 1 september 2002 en is bedoeld geweest als een nieuwe vorm van publiek leiderschap. Het zou het vermogen moeten ontwikkelen om het potentieel van de Randstad te verzilveren. De publicatie *NL/EU: van Randstad naar Deltametropool* vormde in 2001 de aanleiding tot de gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Randstad. De missie van het samenwerkingsverband is het versterken van de internationale concurrentiepositie van de Randstad in Europees verband en een evenwichtige en dynamische ontwikkeling van landsdeel West, in het bijzonder de Randstad, tot een gebied met een hoge kwaliteit van leven voor haar inwoners.

Door de krachten van vier provincies (Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland), vier kaderwetgebieden (Bestuur Regio Utrecht, Regionaal Orgaan Amsterdam, Stadsgebied Haaglanden en Stadsregio Rotterdam) en de vier grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) te bundelen zou het beter mogelijk moeten worden om de Randstad in internationaal perspectief zo concurrerend mogelijk neer te zetten. Het samenwerkingsverband heeft de roepnaam **Regio Randstad** en hanteert '**Randstad Holland**' als internationale vlag.

1.1.3 Samenwerkingsverbanden zijn van niemand

In het uitgebreide Samenwerkingsverband Randstad werken ongelijksoortige partners samen. De steden en hun kaderwetgebieden aan de ene kant en de provincies aan de andere kant mogen het gezamenlijk belang van een concurrerende Randstad nastreven, in hun dagelijkse praktijk gaan hun eigen belangen vaak voor. Ook lijken de provincies regelmatig onderling te concurreren, evenals de grote steden. Samenwerkingsverbanden moeten vaak sterker en met grotere regelmaat dan de staande organisaties voor hun bestaansrecht vechten. Partners zijn maar al te vaak halfslachtig verbonden met het gemeenschappelijk belang. Dit algemene mechanisme, bekend als '*het hemd is nader dan de rok*', geldt ook voor Regio Randstad. Een spannende vraag is nu of in Regio Randstad de kiemen zijn gelegd voor een meer effectieve vorm van publiek leiderschap in de Randstad of dat het een onvol-

dragen vrucht van goede bedoelingen blijkt te zijn. In het eerste geval ligt de vraag voor welke dan die volgende stap is, in het tweede geval ligt de vraag voor of niet beter een eind gemaakt kan worden aan een mislukt avontuur. In deze evaluatie proberen we de inzichten aan te dragen van waaruit deze vraag politiek-bestuurlijk valt te beantwoorden.

1.1.4 Actuele discussies

In samenwerkingsverbanden met de omvang van de Randstad lopen vele discussies dwars door elkaar heen. Op dit moment zijn er een vijftal prominente thema's in de samenwerking die de aandacht van de deelnemers opeisen. We beschrijven ze hier globaal:

- *Internationale concurrentie positie.* De samenwerking in Regio Randstad is in het leven geroepen om bij te dragen aan het versterken van de internationale positie van de Randstad als metropool. In de afgelopen jaren is deze positie niet verbeterd, sterker nog, deze is, blijkens verschillende vergelijkende onderzoeken, aan het verslechteren. Regio Randstad onderkent deze trend en tracht middels een zestal programma's meer grip te krijgen op haar opgaven¹. Voorafgaand aan de vraag of het samenwerkingsverband Regio Randstad wel nodig en nuttig is om de zwakker wordende positie van de Randstad te versterken, gaat dan ook de vraag of er wel een urgent probleemgevoel aangaande deze positie bestaat.
- *Het bestuurlijke gezicht van de Randstad.* Een tweede punt van discussie is of een metropolaan gebied als de Randstad wel iets nodig heeft van een bestuurlijke eenheid en hoe deze eenheid er dan uit moet zien. Sommigen menen dat de vier grote steden het wel best op eigen kracht afkunnen en dat zij daar waar nodig wel met hun directe omgeving samenwerken, maar dat er op het niveau van de Randstad eigenlijk geen zaken te doen zijn. Anderen daarentegen menen weer dat niemand aandacht besteedt aan de Randstad als geheel, omdat het geen gezicht heeft. Dat laatste blijkt ook uit de gekozen gemeenschappelijke regeling, waarbij is gekozen voor – wat we hier maar even noemen - het Zwitserse of EU-model. Er is niet gekozen voor één gezaghebbende leider van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden, die zowel internationaal als naar het Rijk met mandaat kan optreden. Er is gekozen voor een wisselend voorzitterschap (primus inter paris) in een klassieke structuur van dagelijks en algemeen bestuur. Het idee daarbij was dat het voorzitterschap zou rouleren tussen de leden van het dagelijks bestuur. Formeel hebben de leden van het dagelijks bestuur zitting tot de eerstvolgende verkiezingen. Het roulatiesysteem is echter niet gedetailleerd uitgewerkt en leidt momenteel tot een lock-in situatie. Aangezien het dagelijks bestuur bestaat uit vijf personen (waarbij momenteel een oververtegenwoordiging van de Zuidvleugel en beleidsinhoudelijk van portefeuillehouders op het gebied van ruimtelijke ordening bestaat) leidt elke individuele verandering al snel tot de vraag welke de consequenties zijn voor de anderen. Hierdoor lukt het niet een bestuurlijk gezicht voor de Randstad te ontwikkelen, maar ook niet om via een gezwinde roulatie alle betrokkenen opeenvolgend en vol enthousiasme de kar een tijdje te laten trekken. Zowel de vraag van het gezicht als die van de gezwinde roulatie zijn in discussie, maar deze lijkt de vorm aan te nemen van een veenbrand.
- *Versmallen of verbreden van de samenwerking.* Regio Randstad moet het vooral hebben van de persoonlijke betrokkenheid van mensen. Daartoe is het belangrijk om

¹ Zie onder andere de begrotingen van Regio Randstad voor 2005 en 2006.

cruciale stakeholders te betrekken, maar is het ook belangrijk om een soort klein genootschap te vormen waar mensen graag bij willen horen. Als de club te gesloten is, klinken er weldra kritische geluiden als achterkamertjes, eliteclubje, regenten en zo verder. Als de club te open is neemt niemand verantwoordelijkheid en komen velen juist niet naar de bijeenkomsten. Beide gevaren lijken Regio Randstad tegelijkertijd te bedreigen. Enerzijds is er de discussie over uitbreiding met Almere, vanuit de op zich valide overwegingen dat Almere functioneel sterk verbonden is met Amsterdam en momenteel de vijfde (en in de toekomst wellicht de vierde) grote stad van Nederland is. Er worden momenteel formele bezwaren aangevoerd tegen toetreding van Almere (het reglement voorziet er niet in). Hoewel deze er ook echt zijn, kunnen ze nooit de doorslag geven. Tegelijkertijd speelt de discussie of de Randstad niet veel kleiner is en met minder partijen toekan. Eén provincie Randstad is het voorbeeld bij uitstek van gedachten tot meer eenvoud en minder actoren.

- *De relatie tussen Regio Randstad en het Rijk.* Velen zien Regio Randstad als het regionale voorportaal voor de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR), waar het overleg tussen Rijk en Regio officieel plaatsvindt. Deze schakeling wordt versterkt doordat de directeur van Regio Randstad ook secretaris is van de BCR. In de periode-Pronk vervulde de BCR een rol bij het overleg tussen het landsdeel West en het Rijk. Na de val van het tweede Kabinet-Kok en in de overgangperiode van Balkenende-I naar Balkenende-II was de BCR niet actief. Inmiddels wordt er weer vergaderd tussen het Rijk en de Randstad en het laat zich aanzien dat de BCR hierin een rol kan spelen. Hoe deze er concreet uit moet zien en wie zitting dienen te hebben in de BCR is nog volop onderwerp van discussie. In zeker opzicht lijkt de BCR van zijn taak beroofd door het uitvoeringsprogramma van het Rijk bij de *Nota Ruimte*, *de Nota Mobiliteit* en andere. Daar is gekozen voor een gebiedsgericht beleid, waarbij de Randstad is opgedeeld in drie gebieden (Noordvleugel, Zuidvleugel en Groene Hart; Utrecht is daarbij toegevoegd aan de Noordvleugel). Hoewel deze integrale aanpak van het Rijk een grote stap voorwaarts kan worden in het doorbreken van de eigen kokers, ontstaat er wel weer een nieuwe gebiedsbegrenzing anders dan die van de provincies, kaderwetgebieden en Randstad als geheel. Dit leidt tot nieuwe bestuurlijke circuits waarvan sommigen inschatten dat hier zaken worden gedaan.
- *Bestuurlijke herindeling Randstad.* De bestuurlijke indeling van Nederland is al decennia aan kritiek onderhevig. De maatschappelijke vraagstukken raken met elkaar verbonden op hogere schaalniveaus. Bestuurders moeten daarom noodgedwongen iets met elkaar. De bestuurlijke dichtheid groeit, waardoor de roep om herindeling van bestuursniveaus voortdurend is te horen. Sommigen zien deze discussie als een soort gezelschapsspel van bestuurders. Deze cynische kijk is ingegeven door de constatering dat er de afgelopen decennia geen enkele structuurwijziging daadwerkelijk is doorgezet. De enige gestage bestuurlijke verandering betreft de opschaling van gemeenten. Een opschaling van provincies is achterwege gebleven en krachtige stadsprovincies zijn er nooit gekomen. Feit blijft dat de schaalniveaus van vraagstukken niet meer samenvallen met bestuurlijke grenzen en dat er daarom allerlei samenwerkingsverbanden nodig zijn, zolang niet gekozen wordt voor bestuurlijke opschaling. Ook in de Randstad speelt deze discussie volop. Enerzijds is er een voorkeur voor een provincie, een waterschap en een vervoersautoriteit in de Randstad, waarbij gemeenten en rijk bevoegdheden afstaan en anderzijds is er de voorkeur voor samenwerking vanuit de bestaande structuren. Deze discussie is overigens mondiaal en

lijkt nooit beslecht te worden. Veeleer gaat het om golfbewegingen door de tijd tussen bestuurlijke eenheid en samenwerking in grotere gehelen.

1.2 DE ONDERZOEKSVRAAG

Regio Randstad, gebaseerd op de huidige gemeenschappelijke regeling, bestaat inmiddels tweeënhalf jaar. De hiervoor geschetste discussies geven aanleiding voor een herbezinning op de strategische richting van het samenwerkingsverband. In lijn met de missie van het samenwerkingsverband is de centrale vraag van het evaluatieonderzoek dan ook:

“Wordt met de gekozen samenwerking zoals vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling en zoals het feitelijk functioneert de positie van de Randstad zichtbaar of waarschijnlijk verbeterd?”

Deze vraag valt uiteen in vier sub-vragen:

- Hoe staat het met de positie van de Randstad en geven recente ontwikkelingen in vergelijkend perspectief aanleiding te verwachten dat de positie zich bij ongewijzigd beleid versterkt of verzwakt?
- Heeft het samenwerkingsverband in de ogen van betrokkenen meerwaarde ten opzichte van de klassieke aanpak waarin de taken van overheden vooral worden uitgevoerd binnen de eigen jurisdictie en hoe zien zij de verhouding tussen de kosten en de opbrengsten?
- Hoe worden het bestuurlijk en ambtelijk functioneren van het samenwerkingsverband ingeschat en hoe is de verhouding tussen beide niveaus te beoordelen?
- Welke betekenis heeft de BCR voor de doelstelling van de samenwerking van Regio Randstad en wordt de potentie van de BCR voldoende benut?

1.3 DE ONDERZOEKSMETHODIEK

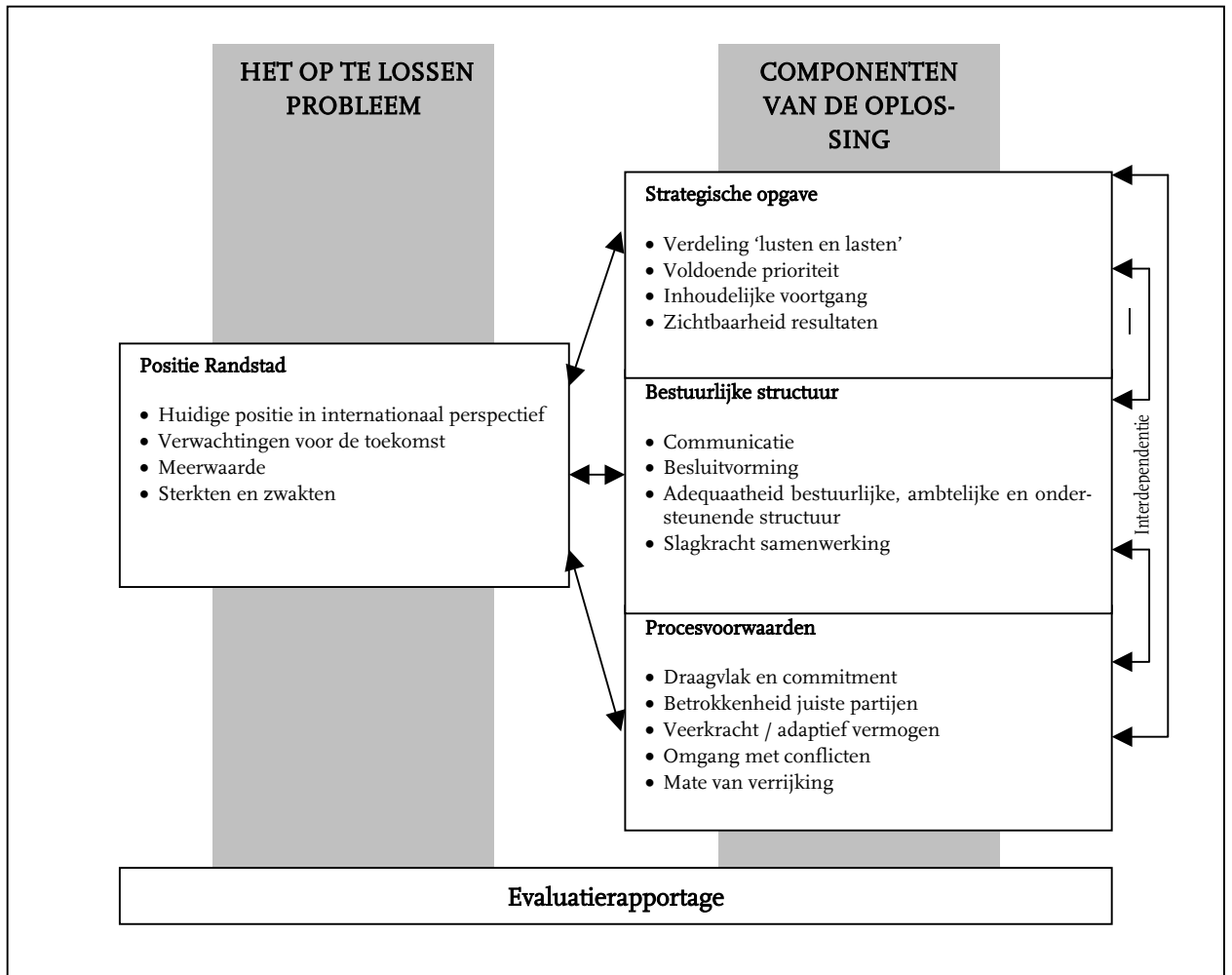
1.3.1 Het onderzoeksmodel

De vragen die aan dit onderzoek ten grondslag liggen dienen ertoe te achterhalen op welke wijze de samenwerking tot een betere concurrentiepositie van de Randstad kan leiden en hoe de samenwerking voor de deelnemers tot een grotere meerwaarde kan leiden. In het onderzoeksmodel is hiermee rekening gehouden. We maken onderscheid naar twee onderzoekscomponenten: het op te lossen probleem en de oplossing.

- *Waarvoor is Regio Randstad een mogelijke oplossing?* Is er een probleem met de internationale concurrentiepositie van de Randstad, wordt dit probleem breed erkend en is iets als het samenwerkingsverband Regio Randstad een nodig en nuttig arrangement om deze positie te versterken?
- *Componenten van de oplossing.* Draagt Regio Randstad bij aan het helder krijgen van het probleem van de internationale concurrentie en doet Regio Randstad dat effectief. De bijdrage van een samenwerkingsarrangement zoals Regio Randstad wordt in algemene zin beïnvloed door drie componenten:
 1. Is de ‘strategische opgave’ van de samenwerking helder?
 2. Is er een deugdelijke ‘bestuurlijke structuur’ gekozen?

3. Is er voldaan aan de procesmatige voorwaarden om tot een succesvolle samenwerking te komen?

Onderstaand schema geeft dit onderzoeksmodel weer.



Figuur 1: het onderzoeksmodel

De positie van de Randstad

Gezien de voortdurende klacht van bestuurlijke drukte lijkt het gewenst om het aantal bestuurlijke structuren zo klein mogelijk te houden. Er moet met andere woorden wel een echt probleem zijn, dat om een nieuwe bestuurlijke structuur vraagt. Nagegaan wordt of betrokken actoren van mening zijn dat de positie van de Randstad onder druk staat (een maat voor het urgentiegevoel), of het openbaar bestuur een rol heeft te spelen in het verminderen van deze druk en of het klassieke huis van Thorbecke daarbij niet volstaat. Is er met andere woorden een probleem dat om een oplossing – Regio Randstad of iets anders – vraagt?

Componenten van de oplossing

Oplossingen voor een probleem bestaan altijd uit drie componenten: inhoud, structuur en proces. In dit onderzoek proberen we greep te krijgen op deze drie componenten van Regio Randstad.

De beleidsinhoudelijke elementen vatten we in het begrip **strategische opgave**. We gaan na aan welke inhoudelijke thema's in Regio Randstad wordt samengewerkt en of er voldoende prioriteiten zijn gesteld. Zonder prioriteiten verzandt menige samenwerking in goede bedoelingen. Voorts gaat het daarbij om de vraag of 'lusten' en 'lasten' eerlijk worden gedeeld binnen het samenwerkingsverband en Regio Randstad er in voldoende mate in slaagt haar successen en resultaten zichtbaar te maken. Zonder resultaten zal samenwerking snel als een last worden gezien die niets oplevert.

Waar het gaat om de **bestuurlijke structuur**, is het van belang na te gaan of in de Gemeenschappelijke Regeling gekozen is voor een adequate wijze van besturen. Hiervoor zijn zowel het bestuurlijk, ambtelijk en regionaal ondersteunend niveau van belang. Als Regio Randstad bijdraagt aan wat bestuurders wel met een scheldwoord noemen 'bestuurlijke drukte', dan zal de participatie van bestuurders onder druk komen te staan. Daardoor zal de kwaliteit van het overleg en de verankering in de participerende partners afnemen. Meestal geraakt zulk een bestuurlijk arrangement in een neergaande spiraal en is na verloop van tijd op sterven na dood of een stille dood gestorven. De structuur bepaalt als het ware de kansen dat er een belangwekkend bestuurlijk proces op gang komt. Enerzijds heeft dat te maken met de eigen daadkracht (mandaat, legitimiteit) en anderzijds met de ruimte die anderen geven aan de nieuwe structuur.

De **procesvoorwaarden** hebben betrekking op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de samenwerking. Ongeacht welke structuur er ook bestaat, het succes ervan hangt steeds weer af van de energie die erin gestopt wordt. Welke mensen steken er energie in Regio Randstad om tot kansrijke initiatieven te komen? Welke mensen steken er tijd in om de agenda rijk en spannend te maken? Wie van de participanten verkoopt het samenwerkingsverband thuis? Wie van de participanten beschermt het samenwerkingsverband bij 'zwaar weer'? Dat soort zaken bepalen of het verband voldoende veerkracht toont om in mindere tijden, of bij het uittreden van een der deelnemers, voort te blijven bestaan en ontwikkelvermogen heeft in tijden dat partijen echt iets met elkaar willen. Kan het samenwerkingsverband omgaan met conflicten? Tot slot is het voor het bepalen van de meerwaarde van samenwerking van belang om te bezien in welke mate samenwerking een verrijking levert, boven op de capaciteiten en mogelijkheden van individuele deelnemers.

Interdependentie

Tussen de drie geschetste componenten bestaat interdependentie. Samen bepalen zij de kracht van Regio Randstad. De invulling van de strategische opgave bepaalt de rijkdom van de agenda, de structuur legt de basis voor het vermogen om uit deze rijkdom te kiezen en het proces indiceert de handelingsbereidheid van een ieder in of rond het samenwerkingsverband. Het verlangen naar doorzettingsmacht kan slechts worden bevredigd wanneer de inhoudelijke kwaliteit deugt, de structuur vermogen scheidt tot binding en uit de in gang gezette processen de wil, tot handelen in het belang van de Randstad, blijkt.

1.3.2 De onderzoeks aanpak

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van twee klassieke onderzoeksmethodieken, te weten: documentenstudie en interviews. Gaandeweg is ook nog een scan van internationale literatuur uitgevoerd. Verder hebben verschillende partijen hun zienswijzen naar voren gebracht middels brieven. Ook van deze schriftelijke respons hebben wij gebruik gemaakt.

Documentenstudie

Ter voorbereiding op de interviews en om een goed beeld te krijgen van de regionale samenwerking hebben wij vele schriftelijke stukken van Regio Randstad bestudeerd. Begrotingen, strategische visies en verslagen van regionale overleggen op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau zijn aan ons beschikbaar gesteld. Gaandeweg de evaluatie bleek er ook behoefte te bestaan aan inzichten van buiten Nederland. We hebben daarom ook nog een aantal boeken over metropolitane gebieden en de gekozen arrangementen en rapporten over de concurrentiepositie van de Randstad in deze evaluatie verwerkt. Een lijst met geraadpleegde documenten is te vinden in bijlage 1.

Interviews

In de loop van het onderzoek hebben we gesproken met de vertegenwoordigers van een aantal deelnemers in de regionale samenwerking. In deze gesprekken zijn we dieper ingegaan op de praktijk van samenwerking, de positie van de Randstad in internationaal perspectief en op de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd. Een lijst met geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2. Gaandeweg het onderzoek bleek het thema van Regio Randstad evenwel bij veel meer bestuurders te leven. Sterker nog, diverse bestuurlijke en politieke gremia hadden hun probleemanalyse al geheel klaar en wilden ons in kennis stellen van hun gedachtegang. Ook van deze informatie, die ons veelal in briefvorm heeft bereikt, hebben wij dankbaar gebruik gemaakt. Soms ging deze probleemanalyse ook direct gepaard met een meer of minder uitgesproken opvatting over de volgende stap die nu nodig is. Ook deze oplossingsrichtingen hebben we meegenomen in onze rapportage. Uiteraard hopen wij dat onze evaluatie ertoe zal leiden dat betrokkenen met net iets meer informatie dan bij hun eerste standpuntbepaling zich nog eens beraden op de meest effectieve oplossing voor het versterken van de positie van de Randstad.

De interviews hadden een open karakter, maar zijn steeds zo ver als mogelijk benut om onze eigen checklist van vragen te beantwoorden. In dit rapport geven we eerst een kwalitatieve beschouwing. Vervolgens presenteren we overall-grafieken die een kwantitatieve representatie geven van de opvattingen van de geïnterviewden. Daarna besteden we aandacht aan de schriftelijke reacties daar waar we van mening zijn dat de teneur of oplossingsrichtingen afwijken van de informatie uit de interviews.

1.4 LEESWIJZER

We behandelen in hoofdstuk 2 het oordeel van betrokkenen over de positie van de Randstad. In hoofdstuk 3 gaan we in op de strategische opgave zoals Regio Randstad zich deze gesteld heeft. In hoofdstuk 4 komt de gekozen structuur aan bod. De procesvoorwaarden voor het slagen van samenwerking komen aan bod in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 formuleren we de conclusies en aanbevelingen.

2. DE POSITIE VAN DE RANDSTAD

2.1 ALGEMEEN BEELD

Het Gewest Holland, dat in de Gouden Eeuw een onbetwistbare plaats aan de top van de diverse Europese ranglijsten bekleedde, is niet meer. In de 16e en 17e eeuw was Holland het dichtstbevolkte gebied van Europa en was er nauwelijks een beleidsterrein te bedenken waarin het Gewest niet wist uit te blinken. De tijden zijn veranderd. Door de afsplitsing van België is de schaal van het Gewest Holland voor Nederlandse begrippen wel erg groot en door de geografische spreiding van de stedelijke kernen lijkt de Randstad op het eerste gezicht helemaal niet op een samenhangend metropolitain gebied, zoals Londen, Parijs, Madrid of Barcelona. De vraag is hoe de Randstad zich wederom een positie kan verwerven aan de top van het Europese metropolitane stelsel.

In de ESR is de daarbij behorende doelstelling van Regio Randstad meetbaar gemaakt. Randstad Holland wil tot de top-5 van verstedelijkte regio's in Europa behoren. Om tot die top te behoren, zal de regio verschillende andere toonaangevende regio's in Europa achter zich moeten laten. Frankfurt, Milaan, Dublin en vele andere verstedelijkte gebieden, waaronder ook de toppers Londen en Parijs, staan op de lijst van concurrenten.

Niemand wil dat de Randstad echt bestaat!

De Randstad is een wel heel bijzonder metropolitain gebied in onze ogen. Daar waar er in andere metropolen wel gestreden wordt over de vraag wie de baas is in de metropool, lijkt het in de Randstad eerder een spel van afschuiven. Niemand is de baas van de Randstad en niemand lijkt daar ook echt op uit te zijn. Of, om het wat plechtiger te zeggen, in het huis van Thorbecke lijkt niet vanzelfsprekend plaats voor een schaalniveau dat zich bevindt tussen Rijk en provincie, evenmin als een schaalniveau tussen provincie en gemeente. Velen menen wel dat 'wij iets met de Randstad moeten', maar lijken ook het idee te hebben van 'maar nu nog even niet'.

Valt er iets te doen in de Randstad, dan?

In 2004 heeft het samenwerkingsverband Regio Randstad een studie laten uitvoeren naar de concurrentiepositie van Randstad Holland. Volgens deze *Randstadmonitor* hangt economisch succes af van drie factoren, namelijk de *attractiviteit* van het gebied, het *innovierend vermogen* van het bedrijfsleven en andere instellingen in het gebied en de *arbeidsparticipatie*. De inzet van Regio Randstad lijkt zich daarbij zelf vooral op het eerste punt te richten. Innovatie wordt terecht of ten onrechte vooral van de private sector verwacht en maatregelen om de arbeidsparticipatie te verhogen liggen, voor zover ze bij de overheid liggen, vooral bij hogere overheid die niet participeert in Regio Randstad.

Volgens de *Randstadmonitor* bevindt de Randstad zich in de middenmoot in de lijst van metropolitaine gebieden in Europa en heeft het de neiging verder af te zakken. 'Op essentiële criteria zoals productiviteit scoort Randstad Holland laag en is er bovendien geen ommekeer in de trend waarneembaar' (Randstadmonitor, 2004:3). Op vier van de zes belangrijke indicatoren wordt het doel van de Economische Strategie Randstad, een positie bij de top-5 in Europa, niet gehaald. Bovendien is er geen reden om aan te nemen dat dit in de komende jaren zomaar zal verbeteren. Wat betreft productiviteit staat Randstad Holland op plaats elf

en moet de regio het doen met een productiviteitscijfer dat al jaren onder het Europese gemiddelde ligt. De achterstand neemt de laatste jaren verder toe.

Dit beeld, van een metropolitane regio die onder druk staat, wordt door de meeste van onze gesprekspartners gedeeld.

Dat het niet goed gaat met de Randstad in internationaal perspectief kunnen we daarmee als gegeven aannemen. Verder wordt het beeld dat de Noord- en de Zuidvleugel van elkaar verschillen door velen gedeeld, evenzeer overigens als het gegeven dat dit geen belemmering voor intensieve samenwerking in de Randstad behoeft te zijn.

2.2 DE ECONOMISCHE STRATEGIE RANDSTAD

In de ESR is de doelstelling geformuleerd om de Randstad medio 2015 te laten behoren tot de top-5 van metropolitane gebieden in Europa. Om de positie van de Randstad te versterken wil het bestuur van de regio scoren op de zogenaamde drie I's: Innovatie, Infrastructuur en Imago. Om tot innovatie te komen zijn een zekere kritische massa van 'innovators', een zekere diversiteit van 'innovators', die aanvullende bijdragen ten opzichte van elkaar kunnen leveren, en (interne én externe) interactie nodig. Op dit moment ontbreekt het, volgens de tekst van de ESR, vooral aan interactie tussen de stedelijke centra onderling (ESR 2004).

Volgens de ESR kan de positie van de Randstad het best worden verbeterd door de concurrentieslag aan te gaan op het vlak van de **kenniseconomie**. Dit kan onder andere door het potentieel aan kennis te benutten voor innovaties en verbetering van de productiviteit, door hogere scholing van het aanwezige arbeidspotentieel en door creatief talent te binden aan de Randstad. Andere geopperde mogelijkheden liggen op het terrein van:

- Doorbreken van de fragmentatie op de randstedelijke arbeidsmarkten.
- Vergroten van de markten voor toeleveranciers, uitbesteders en eindverbruikers.
- Gebruiken van samenwerkingsverbanden tussen kennisinstellingen en bedrijven.

De ESR is er duidelijk over: de samenhang, interactie en differentiatie moeten worden versterkt. Ook de *Randstadmonitor* laat weinig ruimte voor verbeelding. Innovatie, infrastructuur en imago zijn de kernwoorden voor de verbetering van de concurrentiepositie van de Randstad. Daar hoort ook een interne vormgeving en verankering bij door middel van 'good governance'. Maar als het gaat om de vraag hoe dat in concreto invulling moet krijgen lopen de opvattingen van de relevante stakeholders in de regio vooralsnog sterk uiteen.

2.3 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

2.3.1 Randstadsamenwerking: belangrijk maar niet zonder zorgen

Dat bestuurlijke samenwerking van belang is om te komen tot een meer concurrerende Randstad is vrijwel onomstreden, zo mogen we vaststellen na een uitgebreide ronde langs bestuurders, ambtenaren en politici in de regio. Alom leeft het idee dat samenwerking op het niveau van de Randstad van grote waarde moet worden geacht. Maar daarmee is nog niet gezegd dat de wijze waarop de bestuurlijke samenwerking nu is ingevuld ook bij iedereen op instemming kan rekenen. Integendeel.

2.3.2 Randstadgevoel ontbreekt

De Randstad als entiteit leeft niet. Dat geldt niet alleen voor bestuurders en politici, maar ook voor inwoners en bedrijven. Inwoners van de Randstad voelen zich toch vooral inwoner van hun eigen stad en niet van de Randstad. De betrekkelijk geringe associaties die burgers hebben met de Randstad zijn al snel negatief (voortgezette verstedelijking die kan leiden tot dichtslibben van het Groene Hart van de Randstad) en uiten zich bijvoorbeeld in de acties tegen Randstadrail. “Geen Randstadrail in onze straat” is de tekst van een plakkaat dat in de afgelopen periode in Den Haag regelmatig op de ramen en deuren van huizen te zien was. De Randstad is daarmee (nog) niet bepaald een sterk merk, waarmee bestuurders makkelijk kunnen opereren in de richting van hun electoraat.

Ook het bedrijfsleven in Nederland, maar met name ook daarbuiten lijkt zich niet erg bewust van de entiteit Randstad. Vooralsnog is de Randstad een gebied waar planologen en enkele andere professionals een (vage) lijn omheen hebben gezet en waarvan zij constateren dat er functionele samenhang bestaat. We komen echter weinigen tegen voor wie de Randstad een kenbare en voelbare identiteit heeft. Dit staat in schril contrast met een merknaam als Parijs en Londen, maar ook – en dat is pas echt gevaarlijk voor de Randstad – in schril contrast met gebieden zoals Barcelona en Praag, waar burgers en bedrijven wel beelden en vooral ook gevoel bij hebben. In Nederland beperkt dit soort van bekendheid zich tot Amsterdam. We komen daarop later nog terug.

2.3.3 Geen rol van betekenis in Europa

‘De Randstad speelt geen rol van betekenis in Europa’, zo luidt het oordeel van degenen die er vanuit dat perspectief mee te maken hebben. Anders dan bijvoorbeeld het Belgische gewest Vlaanderen of de Duitse deelstaat Beieren slaagt de Randstad er niet om in de Europese arena een krachtig geluid te laten horen. De samenwerking in de Randstad is daarvoor te vrijblijvend en te versnipperd. De samenwerkende provincies en de grote steden die deel uitmaken van Regio Randstad hebben ieder voor zich hun eigen ambities en invloedslijnen in Europa en laten deze als het zo uitkomt prevaleren boven het gemeenschappelijk belang.

2.3.4 Bestuurlijke drukte in de regio

De samenwerking in de Randstad staat niet alleen vanuit internationaal perspectief onder druk. Binnen het verstedelijkte gebied, dat we ‘de Randstad’ noemen, bestaan vele overlegstructuren die concurreren met de positie van Regio Randstad. Ze dienen weliswaar vaak net een ander doel, maar concurreren qua tijdsbesteding met de randstadsamenwerking. De BCR, waarin het Rijk en Regio Randstad gezamenlijk participeren, de overleggen van de vleugels en overlegstructuren van de kaderwetgebieden vragen tijd en aandacht van bestuurders. “Ik heb ze laatst eens even opgeteld. Op mijn vakgebied hebben we meer dan 30 overleggen”, verwoordde een van onze gesprekspartners. De meeste van hen geven onomwonden aan dat ‘het zaken doen’ op vleugelniveau gebeurt. Regio Randstad is zodoende vooral een platform voor afstemming. Wanneer bestuurders in hun drukke agenda keuzes moeten maken, geven velen aan de overleggen op vleugelniveau voorrang.

2.3.5 Positieverbetering: ja zeker, maar hoe?

Het is duidelijk dat de bestuurlijke samenwerking in de Randstad, en de positie van Regio Randstad daarbinnen, niet zonder zorgen is. Wanneer de beïnvloeding richting Europa (maar ook breder in de internationale context) veel krachtiger zou kunnen zijn en ook de

bestuurlijke drukte in de Randstad zelf het samenspel tussen de betrokken gemeenten, provincies en regio's bemoeilijkt doet zich onvermijdelijk de vraag voor hoe de toekomstige positie te verbeteren is. Opvallend is dat er in dat opzicht veel variëteit in opvattingen bestaat. Daarbij zijn er twee extreme posities te onderscheiden:

- Aan de ene kant zijn er bestuurders, ambtenaren en politici die de bestuurlijke structuur in de Randstad grondig willen herzien. Ze zien de huidige bestuurlijke samenwerking in Regio Randstad als uitdrukking van een transitie op weg naar een nieuwe bestuurlijke indeling, waarin provincies met elkaar gefuseerd zijn en door opschaling naar een landsdeelniveau een democratisch gelegitimeerd gezag en een krachtig bestuur kan ontstaan. 'Voortmodderen binnen de bestaande structuren heeft tot nu toe niet gewerkt en zal ook in de toekomst niet werken', zo is hier de gedachte.
- Aan de andere kant van het spectrum zijn er diverse betrokkenen die ervoor kiezen om juist binnen de huidige vormgeving van de bestuurlijke samenwerking aan gerichte optimalisatie te werken. Dat kan bijvoorbeeld door het dagelijks bestuur anders samen te stellen, door een selectiever agendamangement bij het bureau van Regio Randstad en/of door de rol van de bestuurlijke overleggen in dat agendavormend proces te versterken. 'Laten we onszelf niet weer opnieuw verliezen in structuurdiscussies die toch op niets uitlopen', zo is hier het centrale idee.

Tenslotte moeten we concluderen dat het gevoel van urgentie aangaande de verslechterende positie van de Randstad er wel is in abstracte zin, maar dat het zich niet uit in een doorleefd gevoel dat de partijen elkaar nodig hebben ter verbetering van de situatie. Eerst orde in eigen huis, lijkt de dominante opvatting, en daarna – misschien – meer samenwerking.

In dat opzicht lijkt Regio Randstad op drijfzand gebouwd: de verslechtering van de positie wordt erkend, maar het idee dat Regio Randstad een meer dan marginale betekenis kan hebben voor het versterken van de positie leeft onvoldoende.

3. STRATEGISCHE OPGAVE REGIO RANDSTAD

3.1 ALGEMEEN BEELD

Daar, waar de doelstelling van de bestuurlijke samenwerking die is vorm gegeven met Regio Randstad (namelijk versterking van het concurrerend vermogen van de regio) breed wordt gedragen door de randstadoverheden, verschillen de meningen over de uitwerking ervan. Bij het Rijk wordt de noodzaak van een sterke Randstad uitgewerkt door de aandacht te vestigen op de schaal van de vleugels (*Nota Ruimte*) en de mainports (*Pieken in de Delta*). Hierbij is de aandacht vooral gericht op de interdepartementale bezigheden en de uitvoering van projecten in de twee vleugels. Op strategisch niveau opereert het Rijk op z'n zachtst gezegd afhoudend.

Regio Randstad heeft een aantal speerpunten voor 2006 geformuleerd, waarmee ze wil bijdragen aan de ontwikkeling van Randstad Holland tot een internationaal concurrerend en leefbaar gebied. Deze opgave ziet er als volgt uit:

1. Steeds sterker in het internationale netwerk: internationale bereikbaarheid optimaliseren door de kwaliteit van de achterlandverbindingen te verbeteren.
2. Een concurrerende Randstad Holland: de ontwikkeling van de randstadprovincies en Randstad Holland in het bijzonder tot een concurrerend gebied in Europa. Doelstelling is een plaats in de top-5 van de stedelijke regio's.
3. De groenblauwe deltametropool: een aantrekkelijk, duurzaam onderhouden en toegankelijk landschap met een zo natuurlijk mogelijk waterbeheer.
4. Samen sterk: rol voor Regio Randstad in activiteiten die alle randstadoverheden aangaan als initiatiefnemer, trekker en bewaker van de actie.
5. Betrokken besturen in de Randstad: om te waarborgen dat het dagelijks bestuur van Regio Randstad namens de randstadoverheden spreekt, onderneemt Regio Randstad gerichte activiteiten, die de bestuurders van de randstadoverheden betrokken houden bij het werk voor Randstad Holland als geheel.
6. De randstadprovincies in Brussel: behartiging van de belangen van de randstadprovincies in Brussel en informatieverstrekking aan de randstadprovincies over Europees beleid.

3.2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

3.2.1 Relatief geringe lasten, relatief geringe lusten?

Wat betreft de financiële lasten zijn in de Gemeenschappelijke Regeling de verdeelsleutels opgenomen voor de randstadsamenwerking. De kosten worden in de verhouding 40:40:20 verdeeld tussen provincies, gemeenten en kaderwetgebieden en vervolgens betaalt ieder naar rato van de algemene uitkering uit het Provinciefonds respectievelijk Gemeentefonds en het aantal inwoners.

In totaal is het budget voor 2005 1,45 miljoen. Daarvan is 0,4 miljoen gereserveerd voor externe ondersteuning en projectkosten. Het budget voor de samenwerking in Brussel omvat 0,57 miljoen.

Met de deelneming van nieuwe partijen zoals Almere zal het financiële draagvlak worden vergroot. De kosten zullen niet evenredig stijgen. In de huidige regeling wordt 40% van de kosten gedragen door de provincies, 40% door de gemeenten en 20% door de kaderwetgebieden. De huidige participanten zijn bij toetreding van Almere goedkoper uit.

De financiële verdeelsleutel is werkbaar gebleken en heeft tot op heden niet tot fundamentele kritiek of discussie geleid. In bezuinigingstijden is de omvang van de bijdrage die de randstadoverheden moeten leveren echter wel een discussiepunt. Juist in deze tijd dat de werkgelegenheid bij gemeenten en provincies vermindert, is de neiging zichtbaar om ook op samenwerkingsverbanden te bezuinigen.

Door de meeste van onze gesprekspartners worden zowel de lusten als de lasten als relatief gering ervaren. *'Het kost weinig, maar het levert ook weinig op'*, is een uitdrukking die in allerlei gradaties meer dan eens terugkwam in onze gesprekken.

3.2.2 Papieren plannen, geen projecten

Binnen Regio Randstad is gewerkt aan een aantal strategische documenten en rapporten, wat volgens de bestuurders, ambtenaren en politici die wij gesproken hebben inhoudelijk interessant materiaal heeft opgeleverd. Een belangrijk punt van kritiek is echter dat met dit materiaal weinig wordt gedaan. Plannen worden niet of nauwelijks vertaald in concrete projecten. *'In Regio Randstad wordt vooral heel veel papier geproduceerd'*, zo verwoordde een gesprekspartner het ambivalente gevoel dat hier omheen leeft. Dat gevoel is ambivalent, omdat van (het bureau van) Regio Randstad ook niet wordt verwacht dat de uitvoering zelf ter hand wordt genomen; de verantwoordelijkheid daarvoor ligt eerst en vooral bij de bestuurders, ambtenaren en politici zelf. Maar zij leggen deze verantwoordelijkheid ten dele weer terug bij (het bureau van) Regio Randstad, door te wijzen op het belang van gericht agendamanagement.

3.2.3 Overladen agenda's en verkeerde prioriteitsstelling

Veel van onze respondenten vinden dat het bureau van Regio Randstad er onvoldoende in slaagt om de agenda in de onderlinge samenwerking goed te managen. Een terugkerend punt van gesprek is dat de agenda van het overleg enerzijds veel te breed is en onderwerpen omvat die beter elders besproken kunnen worden, terwijl anderzijds toch ook wordt aangedragen dat thema's die wel bespreking behoeven niet of niet tijdig of toch althans niet doortastend genoeg op de agenda komen. Als voorbeeld van het eerste is ons genoemd dat Regio Randstad zich maar liever niet moet gaan bezighouden met de sociale portefeuille; de vraag of samenwerking op dit punt in het kader van Regio Randstad meerwaarde heeft is omstreden. En als voorbeeld van het laatste wordt aansluitend bij de oorspronkelijke ambitie van de bestuurlijke samenwerking (versterking van de concurrentiekracht van de regio) gewezen op het belang van een hoogwaardig openbaar vervoerssysteem voor de Randstad. Op dat vlak zijn door de Stichting Deltametropool enkele inspirerende ideeën ontwikkeld, maar de effectuering daarvan – die gestalte moet krijgen in de bestuurlijke context van Regio Randstad – laat volgens een aantal van onze gesprekspartners te lang op zich wachten.

Ook hier geldt natuurlijk weer dat dezelfde bestuurders, ambtenaren en politici die deze kritiek aandragen ook zelf hun invloed (kunnen) doen gelden als het om de agendabepaling

bij de bestuurlijke samenwerking in het kader van Regio Randstad gaat. Niet voor niets stelde een van de gesprekspartners treffend 'dat het toch raar is dat wij bij samenwerking steeds onze beste mensen thuis laten en dat deze vervolgens het samenwerkingsverband vooral voor hun eigen karretje willen spannen'. Dit is een even bekend als hardnekkig probleem, dat alleen is te doorbreken wanneer de bestuurders uitstralen dat ambtenaren met elkaar moeten samenwerken over de grenzen van organisaties heen.

Het signaal om tot een steviger en beter afgestemde prioriteitstelling te komen bij het bureau is belangwekkend, maar in het licht van de waarneming van betrokkenen dat het de bestuurders zelf ook niet lukt om deze prioriteiten te stellen ook een kritiek die meerdere kanten op werkt.

3.2.4 De spagaat van het bureau van Regio Randstad

Het bureau Regio Randstad organiseert het proces van totstandkoming en besluitvorming over strategieën en visies. Het bureau heeft met haar inspanningen concrete resultaten geboekt, zoals een afstemming tussen de deelgebieden als gevolg van het *Ontwikkelingsbeeld Deltametropool*, aandacht van het Rijk voor de Randstad als relevante internationale schaal, opvattingen over onder meer de economische doelstelling zijn overgenomen door het Rijk en de samenwerking heeft individuele doelen van gemeenten en provincies ondersteund. Namens de partners, zijn samenwerkingen aangegaan op Europese schaal (de complementaire programma's PURPLE en LISBON). Tenslotte fungeert menig bestuurlijk overleg als inspiratiebron voor de deelnemers en als platform voor onderlinge informatie-uitwisseling en een gezamenlijke aanpak waarvoor het bureau initiatieven neemt of verder brengt.

Een lastige kwestie voor het bureau is de prioritering van investeringen. Prioriteiten zijn in de Randstad moeilijk te stellen, zeker als er geen totaal budget is, waarover wordt gesproken, maar een veelheid aan bronnen, met een even grote veelheid aan procedures en afwegingskaders. Er bestaat wel behoefte om voor de korte termijn vast te stellen waarop wordt afgerekend, maar Regio Randstad is niet in de positie om dergelijke taken met bestuurlijk gezag te verrichten. Voor een goede en acceptabele afweging op randstadschaal zijn bestuurders nodig die het geheel van de Randstad willen en kunnen vertegenwoordigen. Hieraan ontbreekt het duidelijk.

De beperkte mogelijkheden tot prioritering belemmeren een slagvaardig optreden van het bureau Regio Randstad. De rol van het bureau lijkt beperkt te blijven tot het opstellen en laten vaststellen van strategische nota's. De vraag dringt zich op welke vervolgtaken het bureau in randstadverband op zich kan nemen. Het antwoord op die vraag hangt weer in grote mate af van de visies van de individuele randstadoverheden op de samenwerking in de toekomst en de bereidheid die zij tonen om taken over te dragen aan het bureau.

3.2.5 Zaken doen op vleugelniveau: ondermijnend of voorwaardenscheppend?

De benadering die de ministeries kiezen ten opzichte van Regio Randstad leidt (wellicht onbedoeld) tot verdeeldheid tussen de deelnemers van de randstadsamenwerking. Met de *Nota Ruimte*, *Pieken in de Delta* en de *Nota Mobiliteit* geeft het Rijk enerzijds aan dat zij de concurrentiepositie in de Randstad wil vergroten, anderzijds werkt het niet mee aan een programma op randstadniveau. De strategie van het ministerie van V&W overschaduwet het beleid van VROM en ook EZ vaart een geheel eigen koers. Eigenlijk is het ministerie van

LNV het enige dat zich met de 'Groen-strategie' positief in de randstadsamenwerking heeft gemengd.

Zeker nu de rijksoverheid programmamanagement ontwikkelt gericht op de Noordvleugel, de Zuidvleugel en het Groene Hart van de Randstad lijkt de spelsituatie ook voor de mede-overheden, die samenwerken in Regio Randstad, veranderd. De BCR wordt steeds meer het contactpunt tussen de regiobesturen en het ministerie van VROM. Veel zaken worden nu op vleugelniveau gedaan. De programma-aanpak van de ministeries, op zich ingegeven door lovenswaardige overwegingen van een gemeenschappelijk aanspreekpunt bij het Rijk voor ontwikkeling van samenhangende gebieden, lijkt als neveneffect te hebben dat de partijen in de Randstad uit elkaar gespeeld worden. Met name het bestuurlijke netwerk in de Noordvleugel lijkt zich te versterken. De bestuurders in de Noordvleugel, alsmede het ministerie van Verkeer en Waterstaat, op rijksniveau verantwoordelijk voor de Noordvleugel, lijken hierop in te zetten. Utrecht is onderdeel van de Noordvleugel. De indruk ontstaat dat de bestuurders in het Groene Hart zich wat verweesd voelen, in die zin dat belangrijke zaken nu elders worden gedaan. Bestuurders in de Zuidvleugel zijn er momenteel niet zeker van dat ze een positie weten te behouden die gelijkwaardig is aan die van de Noordvleugel. Dit heeft vooralsnog niet tot een grotere inzet geleid, maar tot het vergroten van de afstand.

Opvallend is naar ons idee dat veel van onze gesprekspartners de mening zijn toegedaan dat er in Regio Randstad nog onvoldoende slag- en daadkracht kan worden ontwikkeld omdat besluiten in de Gemeenschappelijke Regeling niet bindend zijn en slechts als aanbeveling gelden, terwijl ze tegelijkertijd ook de opvatting hebben dat van een overdracht van taken en bevoegdheden geen sprake kan zijn.

Hoewel de huidige situatie in dat opzicht als sub-optimaal wordt beschouwd zijn de betrokken partijen blijkbaar niet van zins om daar wat aan te veranderen als het de eigen beslissruimte inperkt. Kortom, het gezegde van het hemd dat nader is dan de rok lijkt ook hier te gelden.

3.2.6 Logica van het lokaal bestuur:

Het is Regio Randstad tot op heden niet gelukt als een eenheid richting Europa op te treden. De tegenstrijdige belangen binnen de Randstad belemmeren het interne gemeenschapsdenken en de uitstraling richting Europa. Bestuurders van Regio Randstad zijn in de eerste plaats het gezicht van hun eigen gemeente of provincie en behartigen primair deze belangen. Zij zijn slechts zelden in staat die belangen even echt opzij te zetten om te werken aan de belangen van de Randstad als geheel. En dat is ook niet verwonderlijk gezien de logica van het lokaal bestuur, zo maakte een regiobestuurder ons duidelijk: 'Als wethouder leg ik verantwoording af aan de gemeenteraad en uiteindelijk natuurlijk aan de burgers in mijn stad. Die zullen doorgaans niet echt onder de indruk zijn als ik aankom met het verhaal dat ik de concurrentiepositie van de Randstad heb versterkt of toch in ieder geval niet heb verzwakt door het hoofdkantoor van een grote onderneming te laten vertrekken uit onze eigen regio, maar te behouden voor ons land.'

Hoewel iedereen het er in algemene zin over eens is dat het logisch zou zijn om de sterke punten van de ene stad niet in de andere te kopiëren en onderlinge concurrentie in de internationale concurrentie te vermijden, slagen bijvoorbeeld de grote steden er lang niet altijd in om onderling goed af te stemmen. In de praktijk gebeurt het nog regelmatig dat steden met elkaar om de dezelfde voorzieningen concurreren, waardoor ze uiteindelijk in beide steden worden aangeboden, of aan beide steden voorbijgaan.

3.2.7 Branding van de Randstad

Tot slot nog dit. Er is in de regio zonder meer een zekere behoefte te onderkennen aan 'branding' van de Randstad. De Randstad is geen bekend begrip in Europa, laat staan in de rest van de wereld. Amsterdam levert als begrip duidelijk meer herkenning op. De Randstad moet zich volgens veel van onze gesprekspartners beter profileren en dan niet slechts als combinatie van individuele steden. Interne verdeeldheid belemmert het gemeenschappelijk gezicht. Het bureau van Regio Randstad speelt overigens al een rol als het gaat om het profileren van de Randstad richting Europa, onder meer via de vastgoedbeurs in Cannes.

Volgens sommigen is het voor de Randstad vooral van belang op zoek te gaan naar haar 'unique-selling-points'. Het meest genoemd wordt daarbij het 'groen hart' in het midden. 'Interessant is wat je daarmee gaat doen', aldus een van onze gesprekspartners. Geen enkele andere Europese metropool heeft de groene ruimte in het midden, groen ligt altijd aan de buitenkant. Hoe groter de contrasterende waarde van de Randstad ten opzichte van andere metropolen, des te interessanter wordt de Randstad, zeker nu quality of life een belangrijke factor lijkt te worden die bedrijven overwegen bij het zoeken naar een vestigingsplaats. Het Groene Hart is de afgelopen decennia nauwelijks als samenhangende entiteit ontwikkeld. Immers, iedere lokale bestuurder kan in zijn gemeente de bestemming wijzigen en veranderingen aanbrengen. Het Groene Hart is - net als de Randstad als geheel - van niemand en afhankelijk van het moment en van de noodzaak kan iedereen zich het Groene Hart toe-eigenen. Eveneens genoemd zijn het unieke kustgebied met zijn duinen, alsmede het O- karakter van de bebouwing dat een bijzondere verkeersstructuur oplevert, alsmede de aanwezigheid van een netwerk aan kennisinstellingen. Ook is gewezen op de nabijheid van twee vergelijkbare metropolitane netwerkgebieden (Ruhrgebied en Vlaamse Ruit).

De kracht van metropolitane gebieden ligt meestal in de variëteit enerzijds en de herkenbaarheid anderzijds. Het geheel van Randstad Holland kan vooral profiteren wanneer de kernen in de Randstad hun unieke eigenschappen bevestigen en versterken en tegelijkertijd kunnen komen tot meer synergie en harmonie, waarbij de kernen het geheel (en elkaar) met hun eigen profiel verbijzonderen. De vraag is natuurlijk of dergelijke ambities (die overigens vooral vanuit ruimtelijk-economisch perspectief naar voren zijn gebracht) binnen de huidige bestuurlijke structuur inhoudelijk vorm kunnen krijgen (spannende strategische agenda) en deze ook daadwerkelijk te realiseren (doorzettingsmacht). Andere uniciteit zoals een opvallende fiscale of onderwijskundige opzet worden vooral verwacht van rijksbeleid. In meer algemene zin wordt wel gepleit voor economische structuurversterking van de Randstad, maar wat deze in moet houden, anders dan staand en nieuw rijksbeleid, is nog niet duidelijk.

4. BESTUURLIJKE STRUCTUUR REGIO RANDSTAD

4.1 ALGEMEEN BEELD

De bestuurlijke structuur van Regio Randstad is sterk bepaald door een aantal keuzes die bij de start van de samenwerking in 2002 zijn gemaakt. Gezien het aantal en de ongelijksoortigheid van de partners, was vanaf het begin duidelijk dat achter alle overeenstemming over de grote lijnen en centrale ambities (vergroting van de concurrentiekracht van de Randstad) essentiële verschillen van opvatting zouden bestaan tussen de deelnemende partijen.

Het is opvallend dat er nu al, na nog geen twee jaar, veel discussie is over de gekozen structuur. Zowel de samenstelling van het algemeen en dagelijks bestuur, het rouleren van het dagelijks bestuur, de mogelijke toetreding van Almere, als de relatie met de Bestuurlijke Commissie Randstad enerzijds en het programmamanagement anderzijds staan ter discussie. Alhoewel verschillende voorstellen de revue zijn gepasseerd, zijn de deelnemers nog over geen enkele van de kwesties tot overeenstemming gekomen. Door de aandacht op structuurkwesties te richten ondermijnt Regio Randstad zijn eigen legitimiteit. De agenda verarmt, de participatie vermindert en resultaten die met gejuich ontvangen worden zijn bijna niet te verwachten.

4.2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

4.2.1 De inbedding van Regio Randstad

De Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) is sinds 1998 het bestuurlijk platform voor het Rijk en de randstadoverheden, waarin ongeveer drie keer per jaar ontwikkelingen, plannen en investeringen voor Regio Randstad worden besproken. De BCR is bedoeld om aan de afstemming tussen overheidslagen bij te dragen en een rol te vervullen in de onderhandelingen tussen de leden van Regio Randstad en vertegenwoordigers van het Kabinet.

De BCR omvat primair de beleidsterreinen van de ministeries van EZ, LNV, VROM en V&W. Het samen optrekken van de randstadoverheden is er onder andere op gericht ook van de zijde van het kabinet doelmatig interdepartementaal afgestemd beleid te ontlocken. Het bureau van Regio Randstad fungeert als secretariaat voor de Bestuurlijke Commissie Randstad. Daarmee worden de ambtelijke mogelijkheden om het bestuurlijk platform tussen Rijk en Randstad te benutten optimaal gebruikt. Toch lijken de leden van Regio Randstad zich hiermee niet allemaal gelukkig te voelen.

Afgelopen jaar is de BCR drie maal bijeengewest en heeft de minister van VROM haar betrokkenheid bij het overleg uitgesproken. Er hebben enkele veranderingen in de structuur van de BCR plaatsgevonden. Regio Randstad is nu niet meer met 12 vertegenwoordigers in de BCR aanwezig, zoals vóór september 2002, maar in beginsel met het DB. Afhankelijk van de inhoud van de agenda kunnen ook derden bij de bijeenkomst worden betrokken.

Een aantal bestuurders is niet positief gestemd over de rol van de BCR. Het belangrijkste kritiekpunt is het onvermogen om als landsdeel te onderhandelen. Sommigen zien Regio Randstad als een belangenbehartiger die scherp met het Rijk van mening kan verschillen. Vanuit dat standpunt wordt het contact tussen het bureau Regio Randstad en sleutelfiguren in de departementen zelfs als te innig ervaren. Met name de positie van de directeur van

Regio Randstad als secretaris van de BCR wordt op de korrel genomen. Op zich is dit wel een interessante kwestie. Daar waar er geklaagd wordt door sommigen over de te weinig innige relatie tussen het bureau en de eigen ambtenaren, wordt er ook geklaagd wanneer de relaties met het Rijk wel goed zijn vorm gegeven. We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat ook deze kritiek niet de kern betreft van waarom het gaat. Ons is nergens gebleken dat de relaties van het bureau met de departementen tot een zwakkere positie van de leden van Regio Randstad leidt. Als er al iets tot een zwakke positie leidt dan zijn dat de te zwakke banden tussen de ambtenaren van het Regio Randstad bureau en de ambtelijke diensten van de G4 en P4.

Met name de gebiedsgerichte aanpak van VROM, EZ, V&W en LNV lijkt ertoe bij te dragen dat de ambtenaren en bestuurders zich voegen naar de Haagse financiële stromen en Regio Randstad laten voor wat het is.

4.2.2 Het dagelijks bestuur: zoveel mensen, zoveel wensen

De bijeenkomsten van het dagelijks bestuur worden deels gewijd aan de voorbereiding van BCR-vergaderingen. Voorts komen er inhoudelijke en - opvallenderwijs - vooral organisatorische onderwerpen aan de orde. Thema's van het afgelopen jaar betroffen (door een inconsistentie in de Gemeenschappelijke Regeling) de toetreding van Almere, de roulatie binnen het dagelijks bestuur, de evaluatie van de randstadsamenwerking en de bestuurlijke drukte in de Randstad. We kunnen ons voorstellen dat sommige bestuurders hierin niet de ambitieuze agenda zien, waarnaar ze zeggen te verlangen.

Het dagelijks bestuur lijkt momenteel uitgeblust. De onderlinge positiebewaking lijkt soms meer aandacht te krijgen dan de enthousiasmerende en strategische ontwikkelingsrol. Er is gekozen voor het aantal van vijf leden. Omdat de leden dan aan veel kenmerken tegelijkertijd moeten voldoen, blijkt het niet mogelijk om eenvoudig te rouleren en tegelijkertijd te blijven voldoen aan alle overwegingen van representatief bestuur (regionale spreiding, politieke achtergrond, gekozen en benoemde bestuurders en inhoud van de portefeuille en verhouding provinciaal – lokaal). Er is, door het bureau Regio Randstad een voorstel gedaan aan het DB, voor roulatie van de zetels in het dagelijks bestuur. Uitgangspunten zijn dat de roulatie om de twee jaar plaatsvindt, spreiding over de drie 'vleugels' van de Randstad heeft en dat de benoemde bestuurders gelijktijdig rouleren met gekozen leden. Voorts wordt er voorkeur gegeven aan de spreiding over portefeuilles, politieke achtergrond en roulatie van het voorzitterschap, dit zijn dus geen harde eisen.

Naam	Functie	Portefeuille
Dhr. Deetman	Burgemeester Den Haag	Economie, Kennisinfrastructuur en Investerings. Plv. voor Bereikbaarheid
Dhr. Franssen	CvdK Zuid-Holland (voorzitter)	Coördinatie, Bestuurlijke samenwerking en Landsdeelconvenant
Dhr. Hooijmaijers	Gedeputeerde Noord-Holland	Bereikbaarheid. Plv. voor Economie, Kennisinfrastructuur en Investerings
Mw. Van Kleef	Wethouder Utrecht (1 ^e vice voorzitter)	Ruimtelijke Ordening, Wonen en Milieu. Plv. voor Economie, Kennisinfrastructuur en Investerings
Dhr. Stadig	Lid dagelijks bestuur Regionaal Orgaan Amsterdam (2 ^e vice voorzitter)	Groen, Water en Landbouw. Plv. voor Ruimtelijke Ordening, Wonen en Milieu

Figuur 2: opbouw van het huidige dagelijks bestuur

De invalshoek die gekozen is bij de samenstelling van het dagelijks bestuur valt te verdedigen en zou voor de nodige synergie en onthechting kunnen zorgen. De manier waarop bestuurders nu hun rol invullen strookt echter niet altijd met deze intentie. Ondanks dat eenieder in abstracto onderschrijft dat vooral het randstadbelang gediend moet zijn, blijkt het in de praktijk moeilijk om als lid van het dagelijks bestuur zichtbaar onthecht te denken. Daarnaast hebben de leden natuurlijk te maken met hun andere agenda's. Ingewikkeld is ook dat de leden van het dagelijks bestuur functies combineren die weer heel eigen verantwoordelijkheden en overwegingen met zich mee brengen. Het lijkt ondoenlijk om het gezicht van de Randstad te vormen en op andere momenten weer alle provincies of gemeenten te moeten representeren.

De achterban van Regio Randstad heeft niet altijd het gevoel goed vertegenwoordigd te worden door het dagelijks bestuur, zo stellen we vast op basis van onze gespreksronde. Het idee leeft dat de bestuurders als het er echt op aan komt toch steeds weer voor het behoud van de eigen positie kiezen en niet voor het belang van de Randstad. Daarnaast is de motivatie bij een aantal bestuurders volgens sommige van onze gesprekspartners laag, wat met name leidt tot een matige deelname aan de maandelijkse vergaderingen.

Ook zijn verschillende beleidsterreinen momenteel onvoldoende vertegenwoordigd, zo horen wij. De ruimtelijke ontwikkeling krijgt voldoende aandacht, waar andere beleidsterreinen onderbelicht blijven. Daarnaast worden de taken van de portefeuillehouders uitgehold, omdat zij veelal geen voorzitter van het betreffende bestuurlijk overleg zijn en meestal in hun eigen bestuur een andere portefeuille beheren. Steeds is overigens bij deze opmerkingen een kanttekening te plaatsen, afhankelijk van het perspectief dat men kiest. Immers, dat sommige beleidsterreinen momenteel niet goed vertegenwoordigd zijn hoeft alleen als probleem te worden beschouwd wanneer men de ambitie heeft de samenwerking in Regio Randstad ook naar die beleidsterreinen te verbreden en dat de leden van het DB in het eigen bestuur een andere portefeuille beheren kan men als een teken van onthechting zien.

In dat kader is de samenstelling van het dagelijks bestuur door alle aspecten die mee in overweging moeten worden genomen teveel een puzzel geworden. Het streven naar evenwichtigheid kan door teveel nadruk op al die aspecten juist de indruk wekken van een ondoorzichtig positiespel, zonder dat het tot iets leidt. Niet al te moeilijk doen, maar gewoon praktisch denken en achteraf stevig verantwoording vragen van bestuurders is in dat kader een boodschap die ons is meegegeven. Sommigen zien in dat kader een rol voor een gezaghebbend en onafhankelijk voorzitter. We komen hierop terug bij het schetsen van onze visie.

4.2.3 Het algemeen bestuur: een 'verarmde' agenda

Het algemeen bestuur bestaat uit 24 leden en komt vier maal per jaar bijeen. De gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van de agglomeratiebesturen (kaderwetgebieden) wijzen ieder twee leden van het algemeen bestuur aan.

In 2003 was de eigen agenda van de Randstad leidend voor het werk van het bestuur. De regering gaf weinig impulsen voor discussie. Omdat de eigen activiteiten vooral in de ambtelijke fase zaten, zijn de werkzaamheden van het bestuur beperkt gebleven. In 2004 is gestreefd naar een intensiever bestuurlijk overleg. Vergaderingen zouden aantrekkelijker worden gemaakt door een koppeling van een pakkende presentatie aan een inhoudelijk agendapunt. In de praktijk blijft de agenda echter verarmd, wat veel bestuurders naar eigen zeggen niet uitdaagt tot deelname. Een verklaring hiervoor kan zijn dat inhoudelijke on-

derwerpen uit de randstadsamenwerking bij voorkeur worden geagendeerd in het betreffende overleg en niet in het algemeen bestuur. De geringe betrokkenheid van de AB-leden en de matige deelname aan de reglementaire vier vergaderingen per jaar hebben tot gevolg dat het AB inhoudelijk geen rol van betekenis binnen het samenwerkingsverband speelt.

De meest eenvoudige conclusie luidt dat het AB in deze structuur beter kan worden ontbonden. Met het verdwijnen ervan gaat weinig verloren.

4.2.4 Uiteenlopende zienswijzen wat betreft Almere

In september 2002 heeft het algemeen bestuur van Regio Randstad het dagelijks bestuur opgedragen om op bestuurlijk niveau afspraken tussen Almere en het samenwerkingsverband voor te bereiden. In eerste instantie heeft het dagelijks bestuur zich ertoe beperkt de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening van Almere waar dat terzake nodig was uit te nodigen deel te nemen aan het bestuurlijk overleg ROWM. In verband met de inhoudelijke discussie over de toekomstige rol van Almere in de Randstad werd de verdere uitvoering van het besluit opgeschort.

Gezien de ontwikkeling van Almere, met name in economisch en ruimtelijk opzicht, zijn voor Regio Randstad de redenen om tot formele deelneming van Almere aan de Gemeenschappelijke Regeling te komen, steeds duidelijker geworden. De ruimtelijke ontwikkelingen in dit deel van de Randstad zijn dermate omvangrijk en ingrijpend dat een regelmatige afstemming in randstadverband als noodzakelijk wordt gezien. De burgemeester van Almere, mevrouw Jorritsma-Lebbink, heeft inmiddels ook kenbaar gemaakt dat Almere deelname aan de regeling op prijs zou stellen. Daar komt nog bij dat de minister van VROM Regio Randstad herhaaldelijk heeft verzocht om Almere te betrekken bij de voorbereiding van de Bestuurlijke Commissie Randstad. Daarvoor zou deelneming aan de Gemeenschappelijke Regeling de beste garanties bieden.

In maart 2004 heeft het algemeen bestuur naar aanleiding van het voorstel van het dagelijks bestuur besloten te starten met de procedure voor toetreding van Almere. Hiervoor heeft de voorbereidingscommissie een stappenschema opgesteld, waarin de procedure naar een mogelijke toetreding in 2005 uiteen is gezet. Het algemeen bestuur heeft de toetreding voorlopig echter afgehouden, voornamelijk vanwege de verstoring van het noord-zuid evenwicht. Dit deed het dagelijks bestuur besluiten het voorstel aan Almere tot toetreding voorlopig terug te nemen en te betrekken bij de evaluatie van de samenwerking in de Randstad.

Onze visie op deze kwestie geven we later nog, maar zeker is in ieder geval dat de visies die onze gesprekspartners uiten op toetreding van Almere sterk uiteen lopen. We geven door middel van enkele citaten aan welke opvattingen er zoal leven:

- “Hoewel Almere een belangrijke speler in de Noordvleugel is of tenminste kan worden, is toetreding tot Regio Randstad niet noodzakelijk. Er zullen altijd spelers aan de rand van de Randstad zitten. De Drechtsteden en Leiden zouden bijvoorbeeld ook mee willen doen.”
- “Directe vertegenwoordiging van Almere in het bestuur is lastig. Ik zou er overigens wel voorstander van zijn om ze op te nemen in het ROA. Een andere variant die voor mij wel bespreekbaar is, is het afstaan van een zetel in het algemeen bestuur door Flevoland aan Almere.”

- “Almere verdient een plaats in het algemeen bestuur van de Randstad. Het wordt over enige tijd de vierde stad van Nederland, we moeten daarvoor alleen wel een goed proces inrichten en het bestuur uitbreiden. Utrecht moet er namelijk gewoon bij blijven.”
- “Op dit moment is het zo dat Flevoland Almere vertegenwoordigt in het algemeen bestuur. Het zou dan ook volledig zuiver zijn als Almere buiten de WGR blijft.”

Naast verschillende zienswijzen op de toetreding van Almere in het algemeen en/of het dagelijks bestuur, vormt ook de Gemeenschappelijke Regeling een barrière. In art. 32 van de Gemeenschappelijke Regeling is opgenomen dat een besluit tot uitbreiding van het aantal deelnemers kan worden voorgelegd aan de huidige deelnemers. Volgens art. 5 lid 2 zou Almere formeel na besluitvorming bij de twaalf overheden kunnen worden toegelaten als deelnemer, maar vervolgens ontstaat dan strijd met art. 5 lid 1.

Omdat bij de opstelling van de regeling dit effect niet is beoogd, is aan de opsteller van de Gemeenschappelijke Regeling, de heer Versteden, advies gevraagd. De heer Versteden heeft aangegeven dat het de koninklijke weg is om art. 5 lid 1 van de regeling zodanig aan te passen dat de strijdigheid wordt opgeheven. De wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling vergt echter een zware procedure, dus zou in onderling overleg ook kunnen worden gewacht tot er andere redenen zijn voor aanpassing.

Het dagelijks bestuur is gevraagd om vooruitlopend op andere te verwachten wijzigingen een voorstel te maken voor de technische aanpassing van art. 5 lid 1. Deze aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling maakt uitbreiding van het algemeen bestuur mogelijk.

Ons lijkt deze discussie echter eerder een indicatie van de slechte verhoudingen tussen partijen in Regio Randstad dan dat toetreding of niet toetreding van Almere zelf zulk een doorslaggevend thema is. Almere vormt in dit opzicht immers geen uitzondering, ook regio's en gemeenten als Drechtsteden, Leiden, Delft, Amersfoort en Hilversum zijn alleen indirect via de provincies vertegenwoordigd. Dit geldt ook voor de gemeenten in het Groene Hart en in andere delen van West-Nederland.

4.2.5 Draagvlakverbreding versus slagkrachtvergroting

De discussie over Almere maakt duidelijk dat wijziging in de historische samenstelling van de Gemeenschappelijke Regeling nieuwe problemen oplevert voor de invulling van de bestuurlijke samenwerking van Regio Randstad. Dit is deels te wijten aan een inconsistentie van de samenwerkingsregeling, maar ook aan de samenwerking binnen en tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Zowel binnen het dagelijks bestuur als in het algemeen bestuur lijkt het een buitengewoon moeizaam proces te zijn om een evenwichtige verdeling tussen de verschillende regio's, politieke achtergronden en inhoudelijke portefeuilles te bereiken. Dit heeft gevolgen voor de slagvaardigheid in Regio Randstad. Voorlopige consequentie is dat een belangrijke gemeente buiten de formele samenwerking is blijven staan.

Het is de vraag of deze indirecte vertegenwoordiging een probleem vormt voor de samenwerking binnen Regio Randstad. Alhoewel vergroting van draagvlak tot een verbreding van de samenwerking leidt, kan de samenwerking hierdoor minder efficiënt worden.

4.2.6 Afstand tussen bestuurders en bureau

Het bureau Regio Randstad ondersteunt het bestuur, coördineert op ambtelijk niveau de afstemming van beleid binnen de Randstad, onderhoudt contact met departementen, vertegenwoordigt de samenwerkende randstadoverheden in ambtelijke werkverbanden van het Rijk en onderhoudt contacten met andere overheden en maatschappelijke organisaties.

Bij de achterban leeft het beeld dat het bureau zich met teveel onderwerpen bezighoudt, waarna het er geen opvolging aan kan geven. Er bestaat vervolgens overigens geen consensus over de onderwerpen waarop het bureau zich zou moeten richten. Juist omdat de meningen bij bestuurders onderling uiteenlopen over wat nu wel en niet de prioriteiten zijn (anders dan het algemene besef dat de concurrentiekracht van de Randstad versterking behoeft) bestaat ook soms het idee dat de afstemming tussen henzelf en het bureau onvoldoende is en dat de afstand tussen bureau en (algemeen) bestuur, laat staan hun politieke achterbannen te groot is. De slagkracht van het bureau wordt hierdoor niet bevorderd.

5. PROCESVOORWAARDEN SAMENWERKING REGIO RANDSTAD

5.1 ALGEMEEN BEELD

Binnen elke structuur, welke vorm deze ook krijgt, moeten processen van samenwerking daadwerkelijk vorm krijgen. Processen van daadwerkelijke actie en interactie vormen de kern van samenwerking. Er moet draagvlak gecreëerd worden voor samenwerking. Er is veerkracht nodig om in te spelen op veranderingen, die zich op zeker moment voordoen nadat een structuur is gekozen. Verder is met regelmaat reflectie nodig op de vraag of de juiste partijen zijn betrokken en welke hun belangen zijn. Deze zijn immers ook aan veranderingen onderhevig. Tenslotte zijn sfeer en conflicthantering cruciale elementen in samenwerkingsprocessen.

We presenteren kort onze bevindingen. Als het gaat om de relatie tussen de procesvoorwaarden en de structuur komen uit de gesprekken twee lijnen van denken naar voren over de weg waarlangs Regio Randstad zich in de komende tijd verder kan ontplooiën. Enerzijds is het mogelijk om binnen de bestaande bestuurlijke structuur te proberen een meer optimale samenwerking te realiseren. Anderzijds kan een structuurdiscussie dienen als breekijzer voor een betere samenwerking.

5.2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

Door de manier waarop het proces zich heeft ontplooid is er weinig draagvlak voor de strategische agenda van Regio Randstad tot stand gekomen. In brede kring wordt de noodzaak van een effectieve aanpak van de problemen in de Randstad onderschreven, maar deze abstracte sense of urgency vertaalt zich niet naar een feitelijk effectievere aanpak. Velen onderschrijven deze gedachte, maar neigen er tevens toe om de 'schuld' daarvan bij anderen dan zichzelf te leggen.

Bij de eerste de beste ontwikkelingen in de context (Almere, keuze van Rijk om een gebiedsgerichte aanpak te ontwikkelen) blijkt de veerkracht van Regio Randstad gering. Partijen geraken in een structuurdiscussie zonder dat deze wordt beslecht. Beslissingen worden vooruit geschoven, soms door naar onderhavige evaluatie te verwijzen en soms naar aanpassing van de reglementen.

Evaluaties of reglementen hoeven evenwel niemand in de weg te staan om de strategische agenda van de Randstad echt in te vullen en vorm te geven. Veeleer is het zo dat onvoldoende aandacht en tijd kan worden vrijgemaakt voor deze randstedelijke agenda. Ook lukt het maar niet om het eigen belang (dat veelal op de korte termijn is gericht) van alle betrokkenen duurzaam te verbinden aan een gemeenschappelijk randstedelijk belang. Dit is wel een van de belangrijkste indicaties van een onvolgroeid proces. Juist in netwerkorganisaties zoals Regio Randstad is deze verbinding van belangen cruciaal en juist deze verbinding wordt bestuurlijk onvoldoende helder verwoord en gecommuniceerd.

Daarmee samenhangend blijken er geen gewoonten, noch methoden ontwikkeld en afgesproken te zijn om conflicten te organiseren, te hanteren en tot een goed einde te brengen. De opvatting dat partijen even netjes als mijdend met elkaar omgaan overheerst bij vele gesprekspartners. De bestuurders zelf lijken er niet van overtuigd dat ze aan iets gemeenschappelijks werken dat echt van groot belang is. Dat straalt af op anderen en haalt de ener-

gie uit de samenwerking. Opmerkingen als ‘eigenlijk weten we wel wat ons te doen staat, eigenlijk hebben we die Randstad niet echt nodig, eigenlijk liggen de echte problemen in de grote steden en eigenlijk kan die Regio Randstad toch niets voor ons betekenen, zijn slechts een aantal willekeurige indicaties van het echte probleem.

Het echte probleem is van culturele, niet van structurele aard, ook al gaan veel discussies – misschien vanuit overwegingen om vooral over veilige onderwerpen te praten – over structuur. Maar zoals velen aangeven gaat het eigenlijk om een cultuur, een bestuurlijke en ambtelijke cultuur, waarbij het eigen honk en de eigen positie belangrijker zijn dan het gemeenschappelijke. En daarvoor zijn ook goede argumenten te geven, zolang dat gemeenschappelijke abstract en vaag blijft. Omdat weinigen echt investeren in Regio Randstad, blijft het gemeenschappelijke wat abstract en vaak is dat weer een reden om er niet in te investeren. Dit is naar ons inzicht de dominante lijn uit onze gesprekken.

5.3 ONTWIKKELINGSMOGELIJKHEDEN

Om hieruit te geraken zijn twee wegen te bewandelen. De eerste is die waarbij een structuurdiscussie zorgvuldig wordt vermeden en de aandacht zich richt op de cultuur. Dit zou de meest direct weg zijn naar het werkelijke probleem. Maar deze weg is lang niet altijd be- gaanbaar, al was het alleen maar omdat deze cultuur een taboe is waarover niet kan worden gesproken of omdat deze te vaag is voor bestuurders om over te spreken. We schetsen beide wegen.

5.3.1 Optimalisatie *binnen* de bestaande bestuurlijke structuur

Om de bestuurlijke samenwerking op het niveau van de Randstad te verbeteren is een in- greep in de structuur niet per definitie noodzakelijk. Ook binnen de bestaande structuur zijn er volgens velen die wij gesproken hebben genoeg mogelijkheden voor optimalisatie.

Vertrekpunt voor de redenering is hier dat de strategische opgave voor de Randstad in grote lijnen wel bekend is. De partijen die deelnemen aan Regio Randstad weten ongeveer wel wat er nodig is om die opgave gerealiseerd te krijgen. Belangrijk is alleen dat een ieder ook werkelijk zijn verantwoordelijkheid neemt en zijn deel bijdraagt aan de samenwerking.

Om dat te bereiken binnen de bestaande bestuurlijke structuur zijn door onze gespreks- partners diverse opties aangedragen, waaronder:

- Opwaardering van de bestuurlijke overleggen.
- Een (kleiner) dagelijks bestuur minder inhoudelijke en meer coördinerende rol ge- ven.
- Een onafhankelijke voorzitter voor het dagelijks bestuur zoeken.
- Uitbreiding van het algemeen bestuur tot een netwerk waarin gelijktijdig verschillen- de, grotendeels informele agenda's tot ontwikkeling kunnen worden gebracht.

Typerend voor het gebrek aan consensus op dit vlak is overigens dat voor elk van deze pun- ten ook tegengestelde adviezen zijn aangedragen. In plaats van een opwaardering van be- stuurlijke overleggen als uitdrukking van bestuur van onderop is naar voren gebracht dat juist bestuurlijke overleggen de zaken teveel voorkoken en daarmee de (agenda voor) dis- cussie in het dagelijks bestuur zo weinig interessant maken. En tegenover het idee dat het dagelijks bestuur een andere, minder inhoudelijke en minder belangrijke rol zou moeten

krijgen is ingebracht dat voor een krachtig optredend bestuur in de Randstad juist meer taken en bevoegdheden daar zouden moeten worden neergelegd. Bij het idee dat het algemeen bestuur uitbreiding zou behoeven en een onafhankelijk voorzitter zou moeten worden aangezocht vanwege de verbreding van het draagvlak is de op zich ook weer terechte kanttekening gemaakt dat de versterking niet van buiten moet worden gezocht maar vooral moet voortkomen uit (een steeds weer opnieuw te verdienen) vertrouwen in de bestuurders die de regio vertegenwoordigen.

5.3.2 Optimalisatie van de bestaande bestuurlijke structuur

Er zijn ook bestuurders, ambtenaren en politici die de versterking van de Randstad in de internationale economische concurrentiestrijd niet zozeer zoeken in optimalisering binnen de bestaande bestuurlijke structuren, maar juist de verandering daarvan nastreven. De vorming van één provincie Holland is in dat opzicht een veelgehoorde optie. Andere geluiden gaan in de richting van sterke stadsgewesten, één waterschap, één Rijksdienst voor de Randstad en zo verder.

Grote steden vertonen de behoefte om de problemen waarmee zij zich geconfronteerd zien in voorzichtige gezamenlijkheid met hun omgeving op te pakken. De onderlinge samenwerking van lokale overheden wordt intensiever en organisatorisch beter verankerd. Volgens sommigen is hiermee vanuit de grote steden duidelijk sprake van een ontwikkeling naar agglomeratiegemeenten of stadsgewesten, als uitdrukking van schaalvergroting in het lokaal bestuur.

Aanhakend bij die ontwikkeling is het niet ondenkbaar dat ook de provincies zouden opschalen, bijvoorbeeld door de vorming van een provincie Holland. Die gedachte sluit aan bij de diagnose gesteld door de commissie-Geelhoed, die in het advies *Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw* vaststelt dat de regionale problematiek niet goed en daadkrachtig is aan te pakken, omdat het openbaar bestuur op dat niveau te verbrokkeld is en voor de Randstad ook de bestaande provinciegrenzen overstijgt.

Over de opschaling van de randstadprovincies naar een nieuwe provincie Holland is het laatste woord nog niet gezegd. Hoewel de gedachte aan de vorming van een nieuwe provincie Holland op zich nog wel op enige instemming kan rekenen bij de verantwoordelijk bestuurders ontstaan tal van lastige discussies wanneer een aanzet wordt gedaan om tot een concrete invulling te komen. Het gaat dan om kwesties als deze: horen ook de provincies Utrecht en Flevoland daar bij? Geheel en al of in delen? Hoe worden dan de verhoudingen tot de andere provincies in Nederland? Raakt het bestuur op regionaal niveau niet uit balans? Moeten de overige provincies soms ook gaan opschalen en hoe dan? En last, but not least: hoe verhoudt een krachtig randstadbestuur zich tot het kabinetsbeleid dat zich immers voor ongeveer de helft richt op de Randstad. Allemaal vragen waarop het antwoord niet zomaar te geven is en waar bestuurlijke belangen met elkaar botsen na elke poging daartoe.

Tijdens de conferentie van de Vereniging Deltametropool op 13 april 2005 over dit onderwerp is duidelijk geworden dat er op dit punt (ook publiekelijk) scherpe verschillen van opvatting bestaan tussen bestuurders in de Randstad. Het is helder dat (mede hierdoor) de kans op een krachtig besluit over een nieuwe bestuurlijke structuur op het niveau van de Randstad relatief gering is. Maar dat het gesprek hierover nog niet is afgerond mag ook duidelijk zijn. Als er op het niveau van de bestuurlijke structuur al veranderingen te verwachten zijn, dan moeten ze voortkomen uit gerichte acties op rijksniveau die nu al wel

(kunnen) worden voorbereid maar pas rond de volgende kabinetsformatie hun beslag kunnen krijgen.

6. RESULTATEN KWANTITATIEVE ANALYSE

In het voorafgaande is een kwalitatieve beschouwing gegeven over onze bevindingen op basis van de gespreksronde die we hebben gehouden onder bestuurders en ambtenaren. Maar daarnaast is er op basis van diezelfde ronde ook een kwantitatieve onderbouwing gegeven van de redeneerlijn in dit rapport. De gegevens daarvoor hebben we verzameld tijdens de gesprekken met betrokkenen in Regio Randstad. Ze geven een beeld van onze inschatting over opvattingen met betrekking tot de wijze waarop in Regio Randstad wordt samengewerkt.

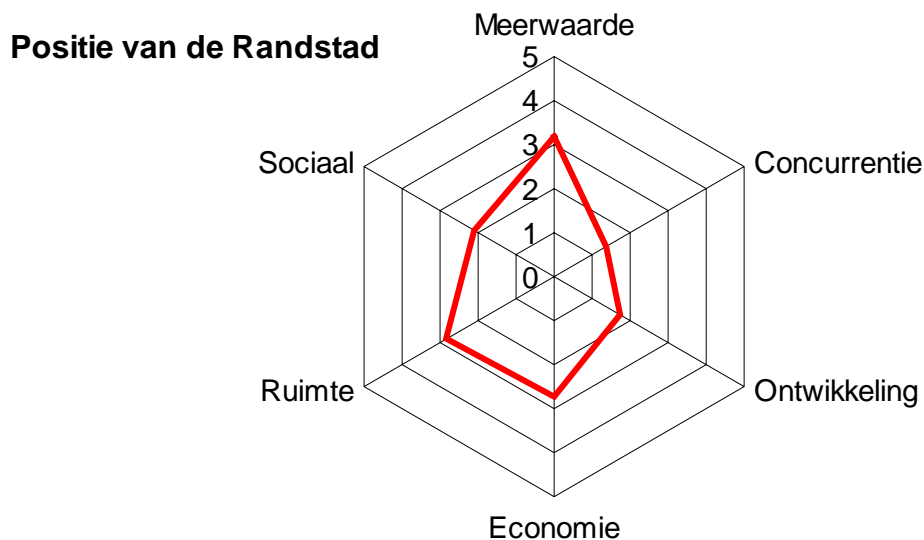
In de grafieken zijn scores te zien die variëren van 1 tot en met 5. Deze geven de waardering voor het gemeten aspect aan. Een hogere score betekent een hogere waardering (1=laag, 2=matig, 3=neutraal, 4=redelijk, 5=goed). Scores boven 3 geven dus een positief beeld weer, terwijl scores van minder dan 3 een negatief beeld aangeven. De termen, die in de grafieken worden gebruikt, worden in de bijlagen toegelicht.

6.1 POSITIE RANDSTAD

De positie van de Randstad is beoordeeld door te scoren voor de concurrentiepositie, de ontwikkeling van de Randstad in economisch, ruimtelijk en sociaal perspectief en de meerwaarde van de samenwerking. Als het gaat om de vraag of dankzij de bestuurlijke samenwerking voldoende resultaten worden behaald voor de Randstad, die niet door partijen afzonderlijk behaald zouden zijn moet het antwoord gematigd positief zijn. Deze waardering houdt verband met de sterk dalende positie van de Randstad op de ranglijst van internationaal concurrerende metropolitane gebieden. De samenwerking binnen Regio Randstad wordt als niet voortvarend en krachtig genoeg beoordeeld om deze negatieve trend te doorbreken. De meerwaarde van Regio Randstad ziet men met name in de rapporten die worden uitgebracht, zoals het *Ontwikkelingsbeeld*, de *Economische Strategie Randstad* en de *Randstadmonitor*. Deze rapporten zijn informatief en nuttig, maar als het erom gaat daar ook concreet vervolg aan te geven is de bestuurlijke samenwerking in zijn huidige vorm niet krachtig genoeg.

De vraag of de positie van de Randstad zich in internationaal perspectief in de gewenste richting zal ontwikkelen als de huidige koers wordt bewandeld is negatief beantwoord. Als belangrijkste reden hiervoor is aangegeven dat in de huidige samenwerking ieder slechts voor zijn eigen belangen opkomt. De Randstad heeft een aantal fiscale en industriële 'unique-selling-points' die langzamerhand aan het afbrokkelen zijn. Alleen door een intensieve samenwerking tussen de G4 en een overbrugging van de voor buitenstaanders niet goed begrijpelijke controverses tussen G4 en P4 kan de positie van de Randstad zich verbeteren.

De samenwerking gaat volgens veel bestuurders momenteel vooral over de fysiek-ruimtelijke kant. Integrale beleidsvorming ontbreekt, wat mede een gevolg is van de historische ontstaansgrond van de randstadsamenwerking, maar ook komt door de eenzijdige samenstelling van het bestuur (oververtegenwoordiging portefeuillehouders RO). De ontwikkeling van de Randstad moet volgens een ruime meerderheid van onze gesprekspartners met name door ontwikkeling op het economisch vlak gestimuleerd worden en niet op het ruimtelijk en sociaal vlak.

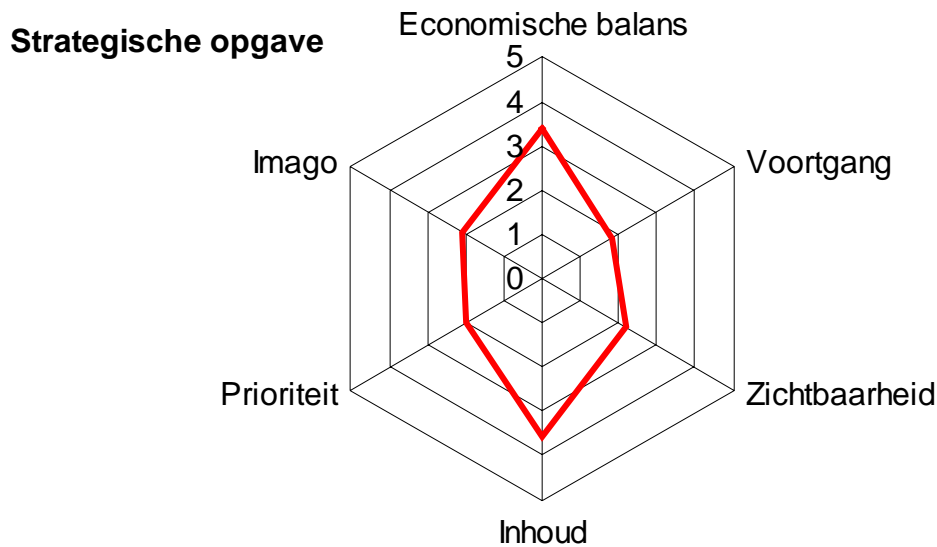


Figuur 2: kwantitatieve analyse positie Randstad

6.2 DE STRATEGISCHE OPGAVE

De strategische opgave omvat in onze omschrijving een aantal beleidsinhoudelijke elementen. De economische balans geeft het evenwicht tussen de lusten en de lasten weer. Door de meeste van onze gesprekspartners worden zowel de lusten als de lasten als relatief gering ervaren. Als voordelen van de samenwerking zijn de documenten van het bureau en het overleg richting het Rijk genoemd. Negatief zijn de enorme bestuurlijke last die de samenwerking met zich meebrengt en het gebrek aan resultaten. 'Het kost niks, maar het levert ook niks op', is een veel gehoorde uitdrukking.

Over de inhoudelijke voortgang die Regio Randstad heeft geboekt waren onze gesprekspartners over het algemeen behoorlijk negatief. Dit hangt samen met de slechte prioritering die is aangebracht in de inhoudelijke thema's. Veel van onze gesprekspartners vinden dat het bureau van Regio Randstad er onvoldoende in slaagt om de agenda in de onderlinge samenwerking goed te managen. De slechte prioritering is volgens de bestuurders tevens een gevolg van het gebrek aan urgentiegevoel. Er is wel urgentiegevoel wat betreft de doelstelling van Regio Randstad, maar niet op het niveau van de Randstad. De gerichtheid op de eigen achterban is te groot. Deze interne verdeeldheid belemmert een gemeenschappelijk gezicht in nationaal en internationaal perspectief. Regio Randstad moet een 'brand', een merk, zijn om als een geheel naar Europa een gezicht te laten zien en zich te profileren. Partijen zijn echter te verdeeld om gezamenlijk naar buiten te treden, laat staan om intern daadkrachtig op te treden. Er wordt nu teveel met elkaar gesproken vanuit onderling positie spel en te weinig nagedacht over het wezenskenmerk van Regio Randstad in haar concurrentie met andere metropolitane gebieden in Europa.



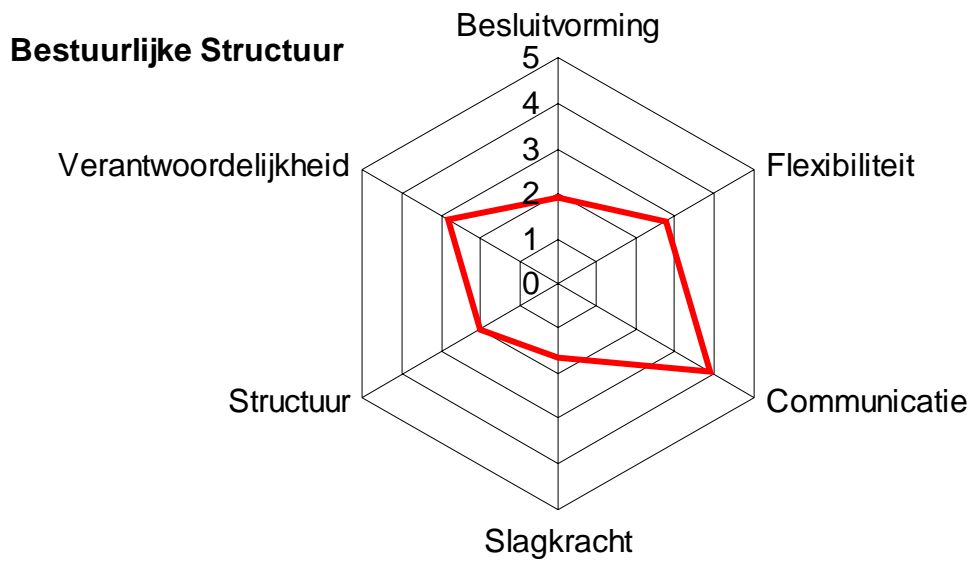
Figuur 3: kwantitatieve analyse strategische opgave

6.3 DE BESTUURLIJKE STRUCTUUR

Waar het gaat om de bestuurlijke structuur, is het van belang na te gaan of de structuur adequaat is ingericht om vervolg te geven aan de strategische opgave. Belangrijke negatieve uitschieters in het model zijn de vormgeving van het besluitvormingsproces en de structuur en slagkracht van de samenwerking. Deze drie aspecten zijn onderling sterk verbonden en lijken een gemeenschappelijke oorzaak te hebben: het gebrek aan onderling vertrouwen. Een typerende uitspraak van een van onze gesprekspartners was dan ook “Om samen te werken moet je de kunst verstaan om het even aan de ander over te laten in het vertrouwen dat hij of zij de dingen voor jou doet. Die kunst is in de randstadsamenwerking niet bijzonder sterk ontwikkeld.” Zowel binnen het dagelijks bestuur als in het algemeen bestuur lijkt het een buitengewoon moeizaam proces te zijn om een evenwichtige verdeling tussen de verschillende regio’s, politieke achtergronden en inhoudelijke portefeuilles te bereiken. Bestuurders lijken (soms onder druk van de eigen achterban) niet goed in staat het stokje aan een ander over te geven.

Ook in de besluitvorming lijkt het erop dat het ieder voor zich is, zonder dat men de verantwoordelijkheid voor het gemeenschappelijke doel durft te delen. De besluitvorming wordt als stroperig aangemerkt, omdat besluiten met unanimitieit van stemmen worden genomen. Dit belemmert de slagkracht van de samenwerking; vraagstukken als Almere worden zo op de lange baan geschoven. Daarnaast worden belangrijke zaken op vleugelniveau besproken en besloten. Zo ontstaat de situatie dat alle partijen dankzij een goede communicatie wel weten wat er speelt en waartoe besloten is op verschillende niveaus, maar niet bij machte zijn dit binnen Regio Randstad vorm te geven waardoor de besluitvorming in een impasse is geraakt.

Dat de bestuurders niet boven hun eigen belangen uit kunnen stijgen wordt niet alleen veroorzaakt door de organisatiestructuur, maar is ook een agenderingskwestie. Iedereen krijgt van de achterban ‘lijstjes’ mee, wat een gemeenschappelijk denken in de weg staat. Ook bij de bestuurlijke structuur lijkt het gebrek aan urgentiegevoel weer een belangrijke factor te zijn.



Figuur 4: kwantitatieve analyse bestuurlijke structuur

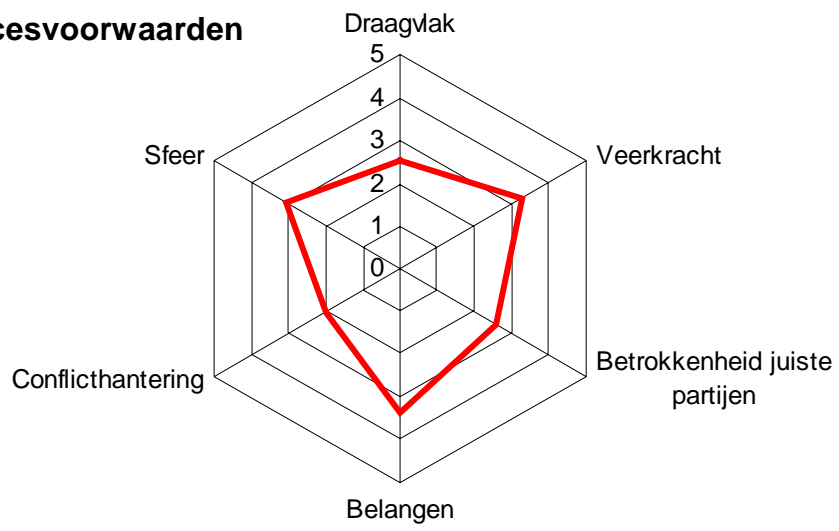
6.4 PROCESVOORWAARDEN

Procesvoorwaarden hebben betrekking op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de samenwerking. Opmerkelijk is dat de belangen van de deelnemende overheden voor alle partners als voldoende helder worden beoordeeld. Toch is er volgens onze gesprekspartners onvoldoende draagvlak gecreëerd bij alle relevante partijen. Regio Randstad leeft niet bij de meeste bestuurders en nog minder bij hun achterban, want ieder gaat voor zijn eigen belangen. Zoals eerder gesteld leidt dit tot een impasse in de besluitvorming, wat alleen met een juiste conflicthantering opgelost kan worden. Uit het onderzoek is echter gebleken dat conflicten niet op gepaste wijze worden opgelost, omdat zelden een doorbraak in beslissingen wordt bereikt. Een gevolg hiervan is dat deelnemers zich uit frustratie zoveel mogelijk terugtrekken uit de samenwerking, wat vervolgens weer tot ergernis leidt bij de andere partijen.

De matige conflicthantering leidt er tevens toe dat de bestuurders de betrokkenheid van de juiste partijen als negatief beoordelen, met als argument dat er ofwel teveel partijen aan de samenwerking deelnemen ofwel dat juist partijen als Almere ten onrechte niet deelnemen. Regio Randstad is vooralsnog echter niet in staat geweest een doorbraak in deze dilemma's te forceren.

Over de vraag of Regio Randstad voldoende veerkracht kan tonen om ondanks deze situatie voort te blijven bestaan zijn de meningen verdeeld. Duidelijk is dat een aantal belangrijke stappen gezet moet worden om Regio Randstad op een andere manier vorm te laten geven aan haar strategische opgave.

Procesvoorwaarden



Figuur 5: kwantitatieve analyse procesvoorwaarden

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 ALGEMENE CONCLUSIES

7.1.1 Het samenwerkingsverband Regio Randstad lijkt op sterven na dood

De evaluatie is aangevangen met de vraag: “Wordt met de gekozen samenwerking zoals vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling en zoals het feitelijk functioneert de positie van de Randstad zichtbaar of waarschijnlijk verbeterd?”

Het antwoord op deze vragen is ontkennend. Horizontale samenwerkingsverbanden zonder duidelijke taak en bevoegdheid moeten het hebben van hun vitaliteit, van de wil van betrokkenen om iets gezamenlijk te doen, waartoe ze geen opdracht hebben, wat geen taak is, maar wat vanuit hun eigen opvattingen over publiek leiderschap wel belangrijk is.

Wij constateren dat er wel een zeker urgentiegevoel is aangaande de ontwikkeling van de Randstad. Onder andere de *Randstadmonitor* en de *Economische Strategie Randstad* hebben daartoe bijgedragen. In dat opzicht verdient het bureau van Regio Randstad een compliment. Met weinig formatie zijn opvallende prestaties geleverd.

Dat neemt echter niet weg dat in bestuurlijk opzicht de vitaliteit uit Regio Randstad verdwijnt. **Er is geen sprake van vitaal publiek leiderschap in en van Regio Randstad.** Het urgentiegevoel dat in abstracte zin bestaat bij veel betrokkenen, verdwijnt op het moment dat het op actie aankomt. Of anders geformuleerd, het urgentiegevoel is iets voor de lange termijn, terwijl het handelen gericht is op de korte termijn. De achterban eist ook korte termijn successen. Randstadbestuurders slagen er onvoldoende in om de lange termijn strategie te bevechten op de korte termijnscores. Dit uit zich onder meer in de sterke oriëntatie van bestuurders op het klassieke spel van ‘geld binnenhalen uit Den Haag’.

Bestuurders en ambtenaren van de samenwerkingspartners vinden het niet leuk dat de Randstad als abstracte entiteit, uitgedrukt in cijfers over bruto regionaal product, arbeidsproductiviteit en dergelijke, het slechter doet dan diverse andere metropolitane gebieden in Europa en veel slechter dan de grote groeimetropleten in de wereld. Maar de conclusie dat zij daarom in het heden anders moeten handelen dan zij al doen, wordt weinig getrokken.

Iedereen zegt tijdens randstedelijke bijeenkomsten van welke aard dan ook dat het helemaal niet mooi is dat de Randstad gestaag daalt op de hitparades, maar gaat vervolgens over tot de orde van de dag. De orde van de dag ziet er als volgt uit:

1. Ja, de Randstad doet het niet goed, maar we weten waaraan het ligt (er is weinig behoefte waarneembaar bij bestuurders om vraagstukken diepgaand uit te laten zoeken, valt ons op) en we kunnen het oplossen door eerst orde op zaken te stellen in eigen huis. Met het uitgangspunt dat het primaat van handelen thuis ligt, is ook niets mis. Wat wel een punt van zorg is, is dat verantwoordelijkheid voor het geheel van de Randstad, de context waarin toch alle gemeenten, bedrijven en burgers uiteindelijk ingebed zijn, door geen van de partijen overtuigend wordt genomen.
2. Ja, de Randstad doet het niet goed, maar dat komt vooral door de ander. Het klassieke spel van om-de-hete-brij-heenlopen door een andere bestuurslaag aan te wijzen als degene die nu eindelijk eens iets moet veranderen wordt vol overgave gespeeld. Deze

houding ligt diep verankerd in de bestuurlijke cultuur van dit moment, lijkt ons, en is overigens niet uniek voor de Randstad.

3. Ja, de Randstad doet het niet goed, maar dat komt omdat we te weinig geld krijgen. Veel bestuurders vinden dat hun gemeente of provincie met gewichtige problemen zit of met cruciale kansen en dat daarvoor geld moet worden binnengehaald bij met name de rijksoverheid. Dit spelletje van centen halen uit Den Haag – vooral het ministerie van Verkeer en Waterstaat – is diep verankerd in het bestuurlijk en ambtelijk denken van alle bestuurslagen.

Ad 1. Oude tegeltjeswijsheden blijven het altijd goed doen, gewoon omdat juist deze banale uitspraken kernwaarden blijken te bevatten: het-hemd-is-nader-dan-de-rok. Logischerwijs domineert bij alle betrokkenen de oriëntatie op de eigen jurisdictie. Hier zit ook een belangrijke overweging van efficiency. Wat heeft het immers voor zin je gedurende de vier of acht jaar van bestuurlijk leven druk te maken over iets waarop je toch geen invloed hebt (of waarvoor 'Den Haag' toch geen geld gereed heeft). Diverse bestuurders hebben ons dat in hun eigen bewoordingen teruggegeven. De redenering loopt daarbij ongeveer als volgt: laten we nu niet langer in abstracte zin elkaar bezighouden, laten we aan de slag gaan en laat iedereen doen wat hij te doen heeft en waar hij goed in is.

De redenering is logisch en efficiënt. En toch zou er iets aan kunnen ontbreken, namelijk dat alle zaken die goed zijn voor de Randstad als metropolitaan gebied, maar die door de actoren apart niet bedacht worden (omdat het buiten hun denkveld ligt) of onvoldoende opleveren (omdat het vooral bijdraagt aan het geheel) niet wordt gerealiseerd. Er ontstaat dan een 'tragedy of the commons', voortvloeiend uit het onvermogen om te denken of te handelen in het belang van een groter geheel (in dit geval het metropolitane gebied dat we Randstad noemen). Mogelijke tragedies in de Randstad zijn het Groene Hart, het unieke kenmerk bij uitstek dat nauwelijks benut wordt, de ligging onder zeeniveau dat toch een spectaculaire attractie zou kunnen worden met het dagelijks laten onderlopen van polders onder grote belangstelling van drommen toeristen, de kustlocatie van prachtige duinen met voortdurend prachtige shows van zandschuif- en spuitmachines en ook het dichtslibbende verkeer- en vervoerssysteem van de Randstad, met de twee mainports als belangrijke attractors in het geheel. Ook is het mogelijk dat bedrijven zich eerder vestigen in de Randstad als zij zien dat er een pallet aan mogelijkheden is dat meer omvat dan Amsterdam en Schiphol alleen. Niet ontkend kan worden dat voor het bedrijfsleven deze twee de trekkers zijn van dit moment, maar het is de vraag of deze twee alleen voldoende zijn en blijven.

Ad 2. Tijdens de conferentie over de Hollandwet op 13 april jl. was goed te zien hoe de verschillende bestuurders zich uitspraken voor (of lippendienst bewezen aan?) de Randstad en aan het gezamenlijk optrekken, maar vervolgens wel van de ander verwachten dat deze de eerste stap zet. Het Rijk vindt dat de regionale partijen nu aan zet zijn. Het Rijk denkt immers gedecentraliseerd te hebben en daarmee ligt het initiatief bij de regio. De provincies willen deze handschoen wel graag opnemen, maar willen dan ook meer macht en middelen van zowel het Rijk als de grote steden. De steden vervolgens zien de provincies vooral als een weinig handelingsbekwaam tussenbestuur dat eindelijk eens intern orde op zaken moet stellen en zien het Rijk als het niveau waarop nu eindelijk eens knopen moeten worden doorgemaakt over de financiële middelen voor de regio's en over reductie van bestuurlijke drukte. Zie alhier de carrousel van afschuiven van verantwoordelijkheden voor het geheel.

Iedereen verlangt van de ander nu eindelijk eens leiderschap, sommigen verlangen zelf ook naar leiderschap (meer macht, bevoegdheden en geld), maar weinigen zijn op dit moment in staat om dat leiderschap te vertonen.

Leiderschap in metropolitane gebieden is vaak ook niet een zaak van 'command and control'. Metropolitane gebieden zijn geen bedrijf onder leiding van een 'Chief Executive Officer' die de anderen opdracht kan geven en kan afrekenen. Metropolitane gebieden zijn vrijwel overal in de wereld bestuurlijke lappendekens waar niemand met voldoende macht bekleed is om de methode van sturen van bovenaf met enige effectiviteit te kunnen toepassen.

Leiderschap in lappendekens is pas mogelijk daar waar anderen deze toelaten en bereid zijn om deze te volgen. Leiderschap is met andere woorden 'dat-wat-anderen-u-toestaan'. In de Randstad is er op dit moment geen situatie waarbij aan iemand leiderschap wordt toegeestaan. Door het gekozen speltype en door de historisch gegroeide omgangscultuur ligt de nadruk veel meer op rekken-en-erbij-blijven in plaats van elkaar ontmoeten om strategische ontwikkelingen te bespreken en zaken te doen, op belangrijk-doen-tegenover-elkaar in plaats van belangrijk te worden voor de ideeënontwikkelaars over en investeerders in de Randstad.

Ad 3. Sinds de rijksoverheid een programmamanagement ontwikkelt gericht op de Noordvleugel, de Zuidvleugel en het Groene Hart van de Randstad, lijkt de spelsituatie ook voor de medeoverheden veranderd. De BCR wordt steeds meer het contactpunt tussen de regiobesturen en het ministerie van VROM. De echte zaken worden nu echter op vleugelniveau gedaan. De programma-aanpak van de ministeries, ingegeven door lovenswaardige overwegingen van een gemeenschappelijk aanspreekpunt bij het Rijk voor een betere interdepartementale afstemming bij de ontwikkeling van samenhangende gebieden, lijkt als neveneffect te hebben dat de partijen in de Randstad uit elkaar worden gespeeld. Met name het bestuurlijke netwerk in de Noordvleugel lijkt zich te versterken en de bestuurders in de Noordvleugel, alsmede het ministerie van Verkeer en Waterstaat, op rijksniveau verantwoordelijk voor de Noordvleugel lijken in te zetten op dit paard. Utrecht wordt echter slechts schoorvoetend gegund zich bij het noordvleugelverband aan te sluiten.

De bestuurders in het Groene Hart voelen zich verweesd, niet alleen in de zin dat belangrijke zaken nu elders worden gedaan, maar vooral omdat de relaties tussen de 'vleugels' en het Groene Hart nu onvoldoende kansen krijgen. De bestuurders in de Zuidvleugel zijn er niet zeker van dat 'hun' vleugel wel evenveel zal binnenhalen als de Noordvleugel, en zien de positie van de Zuidvleugel ten opzichte van de Noordvleugel node verder verzwakken.

7.1.2 De randstedelijke tragedie van het gemeenschappelijk verbeelden

Natuurlijk moet iedereen afzonderlijk doen waar hij goed in is. Dat bepaalt voor een bijzonder groot deel de ontwikkeling van de Randstad. Maar er is ook die 10 of 20 % die alleen gezamenlijk kan worden gedaan en die nu juist de meerwaarde van de Randstad bepaalt. We zouden de Randstad kunnen vergelijken met een plein waaraan diverse ondernemers hun eigen nering hebben en die proberen om intern orde op zaken te stellen, maar geen verantwoording nemen voor het gemeenschappelijke plein. Ook zit er op het plein een aantal kleine kiosken dat zich ontwikkelt ook al vinden diverse grote ondernemers om het plein heen dat die kiosken weg moeten, omdat zij het mooie open karakter van het plein verstoren. Vervolgens doen ze er echter niets aan en neemt het aantal kiosken gestaag toe. Er ontstaat geen plein van hoge kwaliteit en de bezoekers van de winkels gaan snel naar binnen

en zijn snel weer weg want het plein heeft geen aantrekkelijke identiteit. Terwijl de ondernemers investeren in hun eigen pand verloedert het plein. De ondernemers geven elkaar de schuld of nog beter de overheid en vinden dat de ander de troep maar moet opruimen. Gestaaag neemt het aantal zwervers op het plein toe, worden er steeds meer drugs verkocht, begint de prostitutie te bloeien en wordt het vuil onregelmatig opgehaald. En toch blijft iedereen maar stug investeren in zijn eigen winkelpand stoer roepend dat als dat pand maar mooi genoeg is de klanten blijven komen. Dat de koopkracht (welvaart) inmiddels een onherstelbare knauw heeft gekregen blijft onopgemerkt. Tot het te laat is.

7.2 CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE POSITIE VAN DE RANDSTAD

De eerste subvraag in deze evaluatie luidde: *“Hoe staat het met de positie van de Randstad en geven recente ontwikkelingen in vergelijkend perspectief aanleiding te verwachten dat de positie zich bij ongewijzigd beleid versterkt of verzwakt?”*

Randstad Holland verliest gestaag aan positie op de ranglijsten van Europese metropolitane gebieden en deze positie wordt er bij ongewijzigd beleid niet beter op.

De studies van Regio Randstad indiceren deze gestaag neergaande tendens. Geen der partijen ontkent deze trend. Er is in abstracte zin consensus over de positie van de Randstad: wij staan op veel lijstjes nog tamelijk hoog, maar lopen een meer dan gereede kans positie te verliezen.

We hebben ook zelf secundaire analyses uitgevoerd. Wij baseren ons daarbij op een recent rapport van Cushman, Wakefield, Healey & Baker (2004). Zij baseren zich op elfhonderd interviews met ondernemers in 48 landen en komen tot de conclusie dat Parijs en Londen leidend zijn in Europa. Dat is niet verrassend. Verder blijkt München te stijgen naar de 8^{ste} plaats en komt Zürich opnieuw in de top-10. Praag en Stockholm boeken goede vooruitgang en Hamburg, Warschau, Wenen, Rome, Moskou, Helsinki en Athene worden beschouwd als belangrijke opkomende steden. Birmingham en Luxemburg zullen naar verwachting de top 30 binnenkomen. Over Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht vernemen wij weinig, als het gaat om dit soort analyses.

	2003 %	2004 %
Easy access to markets, customers or clients	58	61
Availability of qualified staff	57	56
Transport links with other cities and internationally	56	50
The quality of telecommunications	49	47
Cost of staff	35	39
The climate governments create for business through tax and the availability of financial incentives	33	36
Value for money of office space	31	29
Languages spoken	24	28
Availability of office space	26	27
Ease of travelling around within the city	24	25
The quality of life for employees	15	18
Freedom from pollution	14	16

Schema 1: aspecten waarmee ondernemers rekening houden bij de keuze van een vestigingsplaats

Als het gaat om de nabije toekomst dan zien de ondernemers Londen blijvend leiden als het financiële centrum gevolgd door Frankfurt. Parijs wordt gezien als de beste stad voor conferenties en tentoonstellingen en Warschau zal naar verwachting de meeste nieuwe bedrijven aantrekken.

Moskou, Praag en Boedapest zullen naar verwachting ook een gezonde instroom van bedrijven te zien geven. Parijs, Lissabon, Madrid en Rome tenslotte worden gezien als de meest populaire onder de gesettele zakensteden in Europa. Ook hier geen woord over de Nederlandse steden.

Als het dan gaat over de promotie van steden en de verbeteringen die de steden doorvoeren luidt de conclusie dat Barcelona en Londen de meest effectieve steden zijn. Ook Parijs, Dublin en Madrid scoren goed.

Ook is gevraagd naar de gewenste verbeteringen. De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat doorgaans de onderstaande aspecten de meeste aandacht vragen.

	%
Improve public transport	36
Improve traffic circulation	32
Improve transport links with other cities	32
Lower community taxes	13
Improve shopping/leisure for workers	8
Reduce bureaucracy	6
Less pollution	6
Improve telecommunications	5
Better supply of qualified workers	4
Improve parking	4
Cleaner streets	2

Schema 2: aspecten die volgens ondernemers de meeste verbetering behoeven

Als we kijken naar de promotiebekwaamheid van de verschillende steden dan presenteren de auteurs de volgende hitparade.

	%
Barcelona	17
London	17
Paris	15
Dublin	13
Madrid	13
Prague	10
Warsaw	8
Berlin	7
Brussels	6
Lisbon	6
Amsterdam	6
Budapest	6
Frankfurt	4
Milan	4
Munich	4
Moscow	3
Manchester	3
Lyon	3
Zurich	3
Glasgow	2
Vienna	2
Düsseldorf	2
Rome	2
Geneva	2

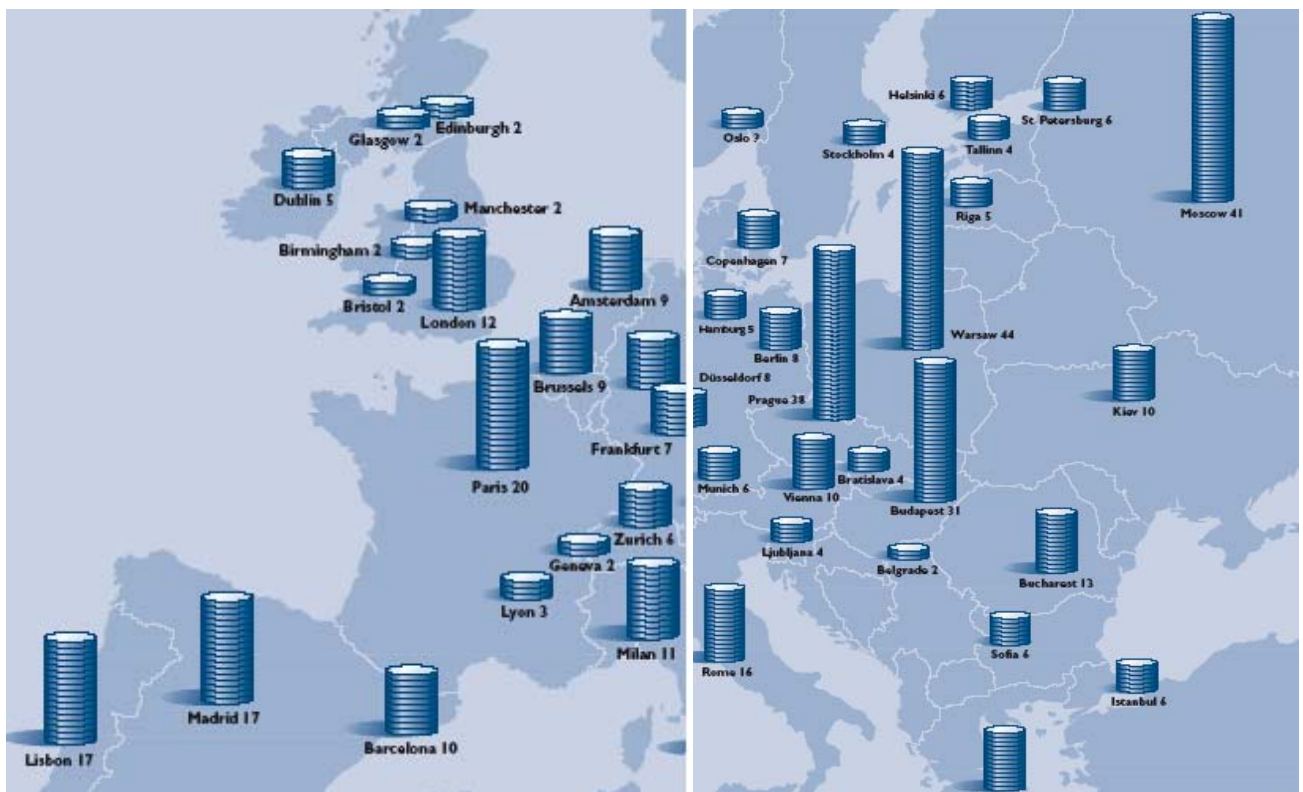
Schema 3: promotiebekwaamheid van steden

De hitparade van steden die zichzelf in de ogen van ondernemers versterken ziet er als volgt uit:

Barcelona	22
Madrid	17
Berlin	11
Prague	10
London	10
Lisbon	9
Warsaw	9
Paris	8
Budapest	6
Athens	6
Dublin	5
Frankfurt	5
Brussels	4
Munich	4
Moscow	4
Manchester	3
Vienna	3
Milan	3
Zurich	3
Amsterdam	3

Schema 4: steden die zichzelf versterken

Op de vraag waar bedrijven zich gaan vestigen ontstaat het volgende beeld:



Schema 5: voorgenomen vestigingsplaatsen

De auteurs hebben gekeken hoe steden zich op de verschillende hitparades ontwikkelen. We zien dan dat Amsterdam op een aantal belangrijke lijstjes zich in neergaande zin beweegt. Op de vraag hoe de toegang tot de markt zich ontwikkelt zien we het volgende beeld van de 30 belangrijkste steden in Europa.

City	Rank		Score	
	2004	2003	2004	2003
Amsterdam	7	5	0.35	0.35
Athens	27	27	0.06	0.04
Barcelona	9	10	0.30	0.24
Berlin	5	9	0.38	0.27
Brussels	4	4	0.44	0.52
Budapest	21	29	0.13	0.02
Copenhagen	28	19	0.05	0.09
Dublin	23	23	0.10	0.06
Düsseldorf	12	11	0.22	0.23
Frankfurt	3	3	0.70	0.76
Geneva	22	17	0.12	0.14
Glasgow	14	12	0.19	0.22
Hamburg	16	14	0.18	0.21
Helsinki	29	29	0.04	0.02
Lisbon	25	20	0.07	0.08
London	1	1	1.25	1.37
Lyon	13	15	0.21	0.19
Madrid	11	7	0.29	0.31
Manchester	7	8	0.35	0.30
Milan	6	6	0.36	0.33
Moscow	14	22	0.19	0.07
Munich	9	12	0.30	0.22
Oslo	30	27	0.02	0.04
Paris	2	2	1.13	1.03
Prague	25	25	0.07	0.05
Rome	23	20	0.10	0.08
Stockholm	18	25	0.17	0.05
Vienna	20	23	0.15	0.06
Warsaw	18	18	0.17	0.11
Zurich	16	16	0.18	0.17

Schema 6: verandering in van toegang tot de markt

Het oordeel over de manier waarop de overheid het in de ogen van de ondernemers in deze 30 steden doet levert het volgende beeld op.

City	Rank		Score	
	2004	2003	2004	2003
Amsterdam	8	4	0.36	0.48
Athens	25	18	0.09	0.14
Barcelona	8	8	0.36	0.40
Berlin	17	14	0.17	0.21
Brussels	10	12	0.33	0.33
Budapest	4	6	0.53	0.43
Copenhagen	18	28	0.16	0.06
Dublin	1	1	1.05	1.16
Düsseldorf	28	28	0.06	0.06
Frankfurt	27	18	0.08	0.14
Geneva	13	10	0.26	0.36
Glasgow	11	9	0.28	0.38
Hamburg	29	30	0.05	0.05
Helsinki	21	24	0.12	0.10
Lisbon	12	13	0.27	0.24
London	6	3	0.48	0.52
Lyon	21	24	0.12	0.10
Madrid	5	6	0.49	0.43
Manchester	14	15	0.23	0.20
Milan	21	20	0.12	0.13
Moscow	19	15	0.14	0.20
Munich	24	24	0.10	0.10
Oslo	30	21	0.04	0.12
Paris	14	15	0.23	0.20
Prague	2	2	0.61	0.59
Rome	25	27	0.09	0.07
Stockholm	19	23	0.14	0.11
Vienna	16	21	0.20	0.12
Warsaw	3	5	0.57	0.46
Zurich	7	10	0.42	0.36

Schema 7: kwaliteit overheden volgens de ondernemers

Op de vraag wat de volgorde van de steden zal zijn in 2009 ontstaat het volgende beeld van de eerste 43 steden. Den Haag en Utrecht worden niet vermeld.

Envisaged 2009					
%					
1	London	40	21	Copenhagen	11
2	Paris	39	24	Athens	10
3	Barcelona	31	25	Stockholm	10
4	Madrid	26	26	Oslo	9
5	Prague	25	27	Lyon	9
6	Moscow	24	28	Glasgow	8
7	Warsaw	24	29	Helsinki	8
8	Milan	23	30	Geneva	7
9	Brussels	23	31	Bucharest	6
10	Amsterdam	19	32	Birmingham	5
11	Frankfurt	18	33	Gothenburg	5
11	Lisbon	18	34	Valencia	4
13	Budapest	18	35	Bilbao	4
14	Berlin	17	35	St. Petersburg	4
15	Rome	16	37	Istanbul	3
16	Munich	14	38	Porto	3
17	Vienna	14	38	Sofia	3
18	Düsseldorf	13	38	Stuttgart	3
19	Manchester	12	41	Rotterdam	3
20	Dublin	12	42	Bratislava	3
21	Hamburg	12	42	Edinburgh	3
21	Zurich	12			

Schema 8: het beeld in 2009

Regio Randstad is ook nadrukkelijk opgezet om de gestage positiedaling van de Hollandse steden een halt toe te roepen en heeft in de ESR vastgelegd te streven naar een positie in de top-5. Ondertussen is ook een aantal gezamenlijke thema's benoemd (zie de actuele uitwerking van zes programma's in begroting Regio Randstad 2006).

Het blijft echter moeilijk om te achterhalen hoe Regio Randstad nu daadwerkelijk bij gaat dragen aan de positieversterking van de Randstad. En hoewel de beeldvorming daarover misschien wat eenzijdig is, wordt deze scepsis sterk gevoed, wanneer discussies tussen de bestuurders van Regio Randstad zich gaan richten op mineure thema's zoals de grootte van het bestuur, de structuur, frequentie en aanwezigheid van en tijdens overleggen en de wijze waarop andere bestuurders hun rol invullen en hun petten dragen. We willen niet pretenderen dat dergelijke thema's onbelangrijk zijn. Het zijn echter niet de onderwerpen die de discussies dienen te overheersen. De discussie in de regio moet primair gaan over de strategische opgave, die de regio weer terugbrengt naar de Europese top-5 van metropolen.

Er is grote consensus over het feit dat met name de G4 een belangrijke bijdrage moeten leveren aan de versterking van de positie van de Randstad. Er is aanzienlijke verwarring bij de bestuurders in de Randstad over de vraag of het positieverlies ook bestuurlijk optreden vereist op het niveau van de Randstad als geheel, of zoals velen menen, dat hooguit op het niveau van de vleugels samenwerking nodig is.

Wij hebben echter de sterke indruk dat de vleugels zich, los van het grotere collectief van 'de Randstad' geen bestaansrecht in Europa kunnen verwerven. Wel kunnen de G4 bij goede samenwerking een heel eind komen, zeker als de gemeenten van de kaderwetgebieden zich hierin voegen (door bijvoorbeeld als burgemeester van Almere aan te geven dat je een deel van de Amsterdamse regio bent).

Tenslotte menen wij dat er niet mee volstaan kan worden om Randstad Holland, alleen maar als een 'frontje' te beschouwen waarachter de grote steden de lakens uitdelen. In an-

dere succesvolle metropolitane gebieden zoals Parijs, Londen en Barcelona is er steeds ook sprake van een krachtige regio over het geheel. Dit kan op twee manieren:

1. De deelnemende gemeenten, provincies en kaderwetgebieden brengen de benodigde bevoegdheden onder in de gemeenschappelijke regeling van het samenwerkingsverband.
2. De samenwerking wordt van onderop opgebouwd. Dus eerst concrete samenwerking in bestuurlijke overleggen, waarna besluiten via het dagelijks bestuur, dat de eenheid in het randstadbeleid dient te waarborgen, worden voorgelegd aan de raden en staten van de samenwerkende partners. De betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers bij het totstandkomen van randstadbeleid is van belang, aangezien het afbreukrisico in een later stadium van het traject anders toeneemt.

Met name de provincies zijn op dit moment tamelijk machteloos in het ontwikkelen van een stevige visie met een bijbehorende realisatiemacht. Het is alom duidelijk en door velen onderschreven dat er opschaling dient plaats te vinden. Helaas voor de ontwikkeling van de Randstad is de discussie over de provincie Holland, waarin in ieder geval Noord- en Zuid-Holland en Utrecht opgaan, nog niet in een dergelijke fase aangekomen dat met veel bestuurlijke realiteitswaarde gesproken kan worden over uitvoeringsvarianten. We vrezen ook dat de rijksoverheid weinig actie zal ondernemen om het randstadbestuur te versterken, bevreesd als de departementen (en hun ministers²) lijken te zijn voor eigen positieverlies.

Toch is de opschaling onontkoombaar. En eigenlijk hebben de provincies zelf daar naar ons inzicht ook veel baat bij. Alleen bij opschaling kunnen zij als een reële gesprekspartner gaan dienen van de G4.

Wij zijn dan ook van mening dat het nuttig is deze discussie eerst verder te voeren binnen de Randstad en als Regio Randstad het Rijk aan te zetten tot een meer modern randstadbestuur. Over alle hiermee samenhangende gevolgen zal intern en met het Rijk uitvoerig overleg gepleegd moeten worden.

7.3 CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE STRATEGISCHE OPGAVE

7.3.1 Focussen en prioriteren

De strategische opgave van Regio Randstad heeft onvoldoende scherpte en focus.

We zien dat ambtelijk gezien pogingen worden ondernomen de strategische agenda van Regio Randstad te vullen. De vergelijking met andere metropolitane gebieden wordt nu voor het eerst gemaakt en is te beschouwen als een grote stap voorwaarts. Het valt ons op hoe weinig kennis er in de Randstad bestaat over de concurrenten. Nog steeds kijken randstedelijke bestuurders meer van binnenuit verlangend naar buiten (wie wil mij helpen) dan van buitenaf (wat willen bedrijven van mij om zich hier te vestigen) naar wat zij voor deze buitenwereld kunnen betekenen.

Nog steeds zijn de bestuurders van Regio Randstad er niet in geslaagd om uit de diverse thema's met potentie en uit het pallet aan potentiële randstadprojecten een overtuigende selectie te maken en voortgang te bewerkstelligen. Dit genereert een beeld van te weinig zichtbare successen. De kritiek van 'papieren winkel- en praatcircuit' klinkt dan snel.

Wil Regio Randstad daadwerkelijk de gedachte van randstedelijk regie invulling geven dan zal het zelf voldoende focus en prioriteit moeten aanbrengen.

Juist bij de samenwerkingsarrangementen die het moeten hebben van hun elan en niet van klassieke machtsposities (wetgeving, geld en beslismacht) is het van groot belang om niet alleen aandacht te besteden aan visie- en strategieontwikkeling en het afstemmen van beleidsnota's, maar vooral ook om realisatievermogen te ontwikkelen. We hebben het hier niet over het aanleggen van een brug, het bouwen van een autoweg in een dok of het realiseren van een HSL-station.

We hebben het over de beeldtekens van de Randstad die zo scherp worden neergezet dat anderen zich daar zonder dralen aan zetten om deze te realiseren. Gemeenschappelijk beeldtekens kunnen worden:

1. **Metropolis Holland:** de groenblauwe lagune van de zee slechts gescheiden door een prachtige duinenrij; deze lagune ligt ver onder water (maak de getijden zichtbaar op elke plek in de Randstad met glazen waterkunstwerken), maar is door bouwkunst, landschapsarchitectuur en civiel vernuft een prachtig gebied om te verblijven. Het duinenlandschap is uniek voor Metropolis Holland en wordt de komende jaren verder uitgewerkt door de kustgrens van de zestiende eeuw weer te herstellen (programma 2 en 3 komen hierin samen).
2. **Central Greenpark Holland:** de enige metropool met een gigantisch centraal park dat goed ontsloten is voor recreatie en toerisme en waar de (hooggeschoolde) medewerkers van uw bedrijf, als u zich hier vestigt, ook nog mogen wonen (het idee van landgoederen in het Groende Hart). Gezien de dramatische cijfers over fijn stof en andere belasting in de Randstad is het van levenbelang om het groene karakter van de Randstad te versterken en te visualiseren.
3. **Holland Entry to Europe:** de enige metropool met twee wereldhavens voor zowel water- als luchttransport, met de meest dichte spoorverbindingen ter wereld en het enige land met een spoorlijn naar de rest van Europa voor goederenvervoer en met maar liefst vier grote spoorwegstations in de Business Districts van Holland Amsterdam, Holland Rotterdam, Holland The Hague and Holland Utrecht die ervoor zorgdraagt dat u snel kunt overstappen tussen verschillende modaliteiten en in 'no time' reist en goederen vervoert over de hele wereld. Dit beeldmerk moet tot leven worden gebracht, zodanig dat Holland de concurrentie om nieuwe bedrijven met Barcelona, Praag en Warschau weer aan kan.
4. **Cultural Holland;** de metropool die met Amsterdam een cultureel centrum van hoge kwaliteit heeft en met Den Haag een uniek centrum van justice & freedom heeft, die beschikt over prachtige oude steden met molens, kaasmarkten en grachten <klassieke beeldmerken van de Randstad>, maar ook beschikt over de meest moderne hedendaagse architectuur (Rotterdam). Het is zaak dat dit product gemaakt wordt door Regio Randstad en ook in de markt gezet wordt, zodanig dat het vrijetijds en zakelijk toerisme naar de Randstad in groei verdubbelt de komende 10 jaar. Daarbij is het best toegestaan om zo nodig ook leentjebuurt te spelen bij steden en regio's die net buiten de Randstad vallen (zoals de Noord-Hollandse en Zeeuwse kust en delta, de Veluwe en het rivierenlandschap.)

Wat nodig is bij het verder brengen van deze thema's is realiserend vermogen. Wie is in staat aan dit soort thema's te sleuren en anderen daarin mee te krijgen? Wie wordt het gegund om met deze thema's eer te behalen? Scherpe prioriteitstelling, het opbouwen van krachtige kennisinfrastructuur (een uitermate zwak punt van Holland), het tijdig betrekken van uitvoeringsdeskundigheid, niet in de laatste plaats van private ondernemers en inzet

van geavanceerde project- en omgevingsmanagementtechnieken zijn hiervoor belangrijke bestuurlijke competenties (zowel van individuen als van het samenwerkingsverband als geheel).

Door te gaan werken met merken, zoals dat hiervoor kort is geschetst, wordt ook een belangrijk probleem van Regio Randstad tijdelijk omzeild. De regio slaagt er immers niet goed in om inhoudelijke prioriteiten te stellen en de partners kiezen nog vaak voor het eigen belang. Door echter in eigen gemeente, provincie of kaderwetgebied acties te ondernemen die het algemene merk 'Holland' versterken, kunnen alle individuele partijen bijdragen aan het collectief. Hierdoor wordt 'je ineens zelf wel beter van datgene wat de buurman doet' en wordt het eenvoudiger om naar de eigen achterban te communiceren waarom er zo nu en dan dient te worden bijgedragen aan de projecten van een partner. Daarvan plukt immers ook de eigen achterban, via het merk van Randstad Holland, direct de vruchten.

Het is overigens niet zo dat werken met merken alle samenwerkingsproblemen direct oplost. De in dit rapport beschreven culturele problematiek wordt niet meteen verbeterd, slechts omzeild. Echte inhoudelijke prioritering blijft, ook bij het goed op de kaart zetten van het merk, absoluut noodzakelijk.

7.3.2 Effectieve strategische agenda's bevatten quick wins

Zorg ervoor dat doelstellingen zo worden geformuleerd dat 'quick wins' te behalen zijn. Die zijn namelijk van groot belang voor het draagvlak voor de samenwerking. Ze zorgen voor snelheid bij het bereiken van concrete resultaten en dat is onmisbaar voor blijvend draagvlak. Een spreiding van de quick wins over de samenwerkingspartners is wenselijk. Het is van groot belang om elk resultaat te vieren. Op die manier maak je duidelijk wat de resultaten van de samenwerking zijn en ontstaat draagvlak. Hierdoor blijft samenwerking niet alleen leuk voor de direct betrokkenen, maar kan ook de meerwaarde van samenwerking duidelijk worden gemaakt aan volksvertegenwoordigers en burgers. In de praktijk is het vaak zo dat goede samenwerking voor het oog van de buitenstaander onzichtbaar is. Slechts wanneer zaken niet zo lopen als ze zouden moeten lopen, worden ze zichtbaar voor de buitenwereld, die hierdoor direct een mening heeft over hoe alles anders en vooral beter moet.

Idealiter worden in een samenwerkingsverband enkele successen op korte, middellange én lange termijn vooruit gepland. Daardoor kan de samenwerking op ieder willekeurig moment in staat geacht worden resultaten te laten zien.

7.3.3 Effectieve strategische agenda's kennen doorleefde visies

Bij het ontwikkelen van gemeenschappelijke beleidsvisies (op welk beleidsterrein dan ook) is het van belang ervoor te waken dat dit niet (alleen) leidt tot abstracte documenten, maar tot een 'doorleefde' gemeenschappelijke visie. De urgentie en de noodzaak van regionale samenwerking moeten evident worden. Bestuurders, staten en raden, ambtenaren en maatschappelijke organisaties moeten zich in die visie herkennen (concreet en overtuigend!). Het is aan Regio Randstad en haar bestuurders om het de inwoners van hun gebied duidelijk te maken dat ze het niet op eigen kracht kunnen. Het loont de moeite daarin zonnig veel tijd en energie te steken, omdat deze investering zich terug verdient op latere momenten. Beleid en projecten die niet op heldere, doorleefde visies gestoeld zijn, stuiten vaak op veel weerstand vanuit een van de samenwerkingspartners of de samenleving (zie het EU-referendumdrama). Daarnaast is het voor effectieve regionale samenwerking van belang dat de deelnemers zicht hebben op de relatie tussen de 'eigen' doelen en de gemeenschappelij-

ke doelen. Dit moet niet leiden tot het vastzetten van standpunten. Het biedt echter wel de mogelijkheid om belangen bij elkaar te brengen en zakelijk en verstandig om te gaan met divergerende belangen.

7.4 CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE BESTUURLIJKE STRUCTUUR

We zijn het onderzoek begonnen met de vraag: “Heeft het samenwerkingsverband in de ogen van betrokkenen meerwaarde ten opzichte van de klassieke aanpak waarin de taken van overheden vooral worden uitgevoerd binnen de eigen jurisdictie en hoe zien zij de verhouding tussen de kosten en de opbrengsten?”

Onze conclusie luidt dat het oordeel in veel opzichten gematigd is. Het samenwerkingsverband brengt niet veel op, maar kost ook niet veel, lijkt de dominante opvatting. Er is wel discussie over de structuur van het arrangement, maar daarvoor lijkt vooral te gelden dat structuren alleen dan knellen wanneer partijen met de structuurdiscussie iets anders beogen.

Het is wel onhandig dat zaken als de wisseling in het dagelijks bestuur en toetreding van nieuwe leden niet goed geregeld zijn, maar we kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de formele problemen die er mogelijk zijn met de toetreding van een nieuw lid slechts kristallisatiepunten zijn van onvrede. Zakelijk gezien zijn structuurproblemen steeds oplosbaar, mits partijen iets met elkaar willen. Herstructurering kan het beste verlopen via de gouden regel van *structure-follows-strategy*: bepaal wat u wilt en kiest dan de meest behulpzame structuur.

Dat neemt niet weg dat de structuurproblemen wel om een oplossing vragen. We trekken de hierna volgende conclusies.

7.4.1 Uitbreiding in aantal leden

In elk samenwerkingsorgaan speelt op gezette tijden de vraag of nog wel de juiste partijen betrokken zijn bij de samenwerking. Bij Regio Randstad voelen sommigen de behoefte Almere op te nemen. Almere is inmiddels uitgegroeid tot de vijfde stad van Nederland en zal naar verwachting op enig moment de positie van Utrecht als vierde stad van Nederland overnemen. In verschillende bestuurlijke overleggen is reeds meermaals uitgesproken dat er nu al zoveel wordt samengewerkt met Almere dat het meer dan gerechtvaardigd is om Almere op te nemen in het bestuur. Hiervoor zal het algemeen bestuur moeten worden uitgebreid met twee zetels. No big deal, zijn wij geneigd te zeggen, mits in lijn met de regels tweederde van de huidige 12 leden akkoord zijn.

Mocht dat niet het geval zijn dat kan een andere weg bewandeld worden, waarbij Almere lid wordt van het ROA en via de zetels van het ROA in het algemeen bestuur van Regio Randstad vertegenwoordigd is. No big deal, zijn wij weer geneigd te zeggen, mits in lijn met de regels van het ROA anderen, in het bijzonder Hoofddorp, dat toestaan.

Mocht dat niet het geval zijn dan is er naar ons beste inzicht niets op tegen om Flevoland te verzoeken een van haar zetels in het algemeen bestuur af te staan aan Almere. Hiervoor hoeft het bestuur niet te worden uitgebreid en kan worden volstaan met het opnemen van Almere in de Gemeenschappelijke Regeling.

Mocht Flevoland er moeite mee hebben dat het maar één lid in het AB heeft en andere provincies twee, dan kunnen we ons voorstellen dat ook Utrecht een zetel inlevert. De verhou-

ding aan financiële bijdragen is grofweg 1:1:2:2 tussen Flevoland, Utrecht en de twee Hollanden en wordt dan ook uitgedrukt in aantal AB-leden. Ook hier zijn we geneigd te zeggen, no big deal, just do it. Naar ons idee is het weinig zinvol uitgebreide, principiële discussies te voeren over deze uiteenlopende opties; voor elk is wat te zeggen en tegen elke is wat in te brengen. Waar het op aankomt is vooral een besluit te nemen. Voor welke variant gekozen wordt, is daarvan slechts afgeleid van belang. Veel belangrijker is de kwaliteit van de strategische agenda en de procesmatige versterking van randstedelijke samenwerking.

7.4.2 Samenvoegen van het AB en DB

Er heerst in brede kring onvrede over het functioneren van zowel het DB als het AB. Van het DB wordt gesteld dat het een club is waar 'je wel graag inzit, ook omdat je dan ook in de BCR zit', maar die er niet goed in slaagt een spannende, uitdagende strategische agenda op te bouwen en deze ook effectief uit te dragen.

Het AB lijdt aan een lage participatiegraad, wisselende samenstelling en weinig directe betrokkenheid. Velen zien er dan ook wel iets in om het AB op te heffen.

Deze onvrede is in de samenstelling van het DB nog vergroot door het probleem van de roulatie. De idee was om in elk geval in de eerste volledige bestuursperiode (2002-2006) te rouleren, maar door de veelheid aan eisen waaraan voldaan zou moeten worden is deze roulatie niet gelukt. Anderen zien daarin weer het bewijs dat sommigen alleen maar uit zijn op een positie (plakken aan het pluche).

Tenslotte speelt er het probleem van de onzichtbaarheid van Regio Randstad. Deze hangt naar de opvatting van veel betrokkenen samen met de vele functies die leden van het DB vervullen en die maken dat nooit duidelijk is welk belang zij vertegenwoordigen. Vanuit deze constatering is de behoefte aan een onafhankelijk voorzitter duidelijk zichtbaar.

Ook hier zijn eenvoudige ingrepen mogelijk om de problemen op te lossen. En ook hier geldt weer dat partijen daartoe wel bereid moeten zijn.

In onze gang langs de bestuurders, de bestaande literatuur en andere experts is een groot aantal opties langs gekomen. Sommigen willen een groter DB zodat er vaker een voldoende opkomst is, anderen willen juist een kleiner DB dat de AB-vergaderingen (en de randstedelijke inbreng in de BCR) voorbereid.

Alles overziend menen we dat:

- Een onafhankelijk voorzitter die geen andere bestuurlijke belangen heeft in de Randstad zeer de moeite waard is om te verkennen. Het lijkt ons ook zinvol om deze onafhankelijk voorzitter de beschikking te geven over een eigen kleine staf (bureau Regio Randstad). Deze onafhankelijk voorzitter kan samen met een secretaris de bijeenkomsten van het bestuur voorbereiden en is primair verantwoordelijk voor het vullen van de strategische agenda en het genereren van uitvoerend vermogen.
- Voor het bestuur bestaat dan een aantal alternatieven:
 1. U houdt vast aan de bestaande structuur en levert één of twee vertegenwoordigers van de twaalf of dertien participanten.
 2. U legt de link met de steeds beter functionerende overleggen op vleugelniveau en stelt dat de twee vleugels een G₄ en een P₄ vertegenwoordiger mogen afvaardigen en een vertegenwoordiger van kaderwetgebieden. Het bestuur is dan

beperkt tot zeven personen. U koppelt zo ook meer natuurlijk de ontwikkelingen in de vleugels met die in de Randstad.

3. U kunt bovenstaande gedachte uitbouwen door het Groene Hart en NV Utrecht eveneens dergelijke zetels te geven.

Cruciaal in bovenstaand verhaal blijft de invulling. Zo lijkt er meer ruimte te moeten komen voor bestuurlijke projecttrekkers die gesteund en gestimuleerd door het bestuur de eerder benoemde thema's verder helpen.

7.4.3 Structuur volgt inhoud

De gouden regel van structuur volgt inhoud en proces blijft bij dit alles gelden. De structuurdiscussie moet gebruikt worden om de samenwerking, die al op een bepaald inhoudelijk en procesmatig niveau is, te borgen. Het creëren van een andere structuur kan alleen wanneer alle partijen dit zinvol vinden. Op dat moment is er ook niets op tegen.

7.4.4 Weinig bereidheid tot financiële inzet bij de politieke achterban

Partijen neigen in veel gevallen tot het doorvoeren van bezuinigingen op de begroting van Regio Randstad. De argumenten voor deze reductie zijn mogelijk niet erg krachtig. Daar staat tegenover dat er ook weinig directe opbrengsten zijn zichtbaar te maken. Het is in dat opzicht weinig vertrouwenwekkend dat nu nogal eens de gedachte wordt geuit: *'het kost niet veel maar het levert ook niet veel op'*.

Naar onze inschatting zijn de voorstellen tot bezuiniging vaak niet zozeer ingegeven door het feit dat de kosten maar moeilijk te dragen zijn, maar eerder door het onvoldoende scherp voor ogen hebben van de baten die daar weer (werkelijk en in potentie) tegenover te plaatsen zijn. De huidige discussies over verdeelsleutels zijn dan ook weer eerder uiting van andere thema's dan van een serieus structuurprobleem.

Dit probleem is urgenter geworden met de dualisering. Gemeenteraad en provinciale staten hebben nu vooral een kaderstellende en controlerende rol gekregen. In deze rol worden wethouders en gedeputeerden afgerekend op hun prestaties en beslist de volksvertegenwoordiging doorgaans alleen vooraf over belangrijke thema's. Hierdoor ontstaat er soms een kloof tussen bestuur en volksvertegenwoordiging, waarbij de volksvertegenwoordigers wel de laatste stem hebben. Het is belangrijk om te zorgen voor betrokkenheid van raden en staten bij de ontwikkelingen in Regio Randstad. Er is een intensief programma nodig om een nieuwe Hollandse identiteit te ontwikkelen.

Zonder de betrokkenheid van raden en staten zullen bestuurders lijstjes vanuit hun eigen portefeuille mee blijven brengen en zullen bestuurders het belang van hun eigen organisatie blijven behartigen in regionaal verband. We pretenderen niet dat dit verschijnsel met de betrokkenheid van raden en staten volledig is uit te bannen, maar door de betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers ontstaat meer beleidsvrijheid voor bestuurders, die hierdoor in randstadverband ook eens concessies kunnen doen ten behoeve van de Randstad als geheel.

7.4.5 Zorgvuldig procesontwerp voor structuurdiscussie

Een discussie over de bestuurlijke structuur bergt het risico in zich dat deze de inhoud gaat overheersen. De agenda verschaalt nog meer en het vertrouwen verdwijnt. Verder heeft Nederland een lange traditie van mislukte structuurdiscussies. Vaak blijken de directe na-

bij eigen belangen te groot om een sprong in structuuroplossingen te maken. En vaak is het dan ook zo dat het mislukken van de structuurdiscussie ook nog eens leidt tot vertraging in lopende inhoudelijke trajecten en bemoeilijkte samenwerking.

Het kan dus zo zijn dat samenwerking als essentieel wordt beschouwd en binnen de bestaande kaders niet goed van de grond wil komen. Er is dan een natuurlijk moment om het juist ook over de structuur van de samenwerking te hebben. We zien dat als mogelijkheid, maar pleiten wel direct voor veiligheidsmaatregelen.

Om te voorkomen dat een discussie over structuren (over de vorming van een nieuwe provincie Holland, over een samenvoeging van Noord-Holland en Utrecht, over een nieuwe positie voor Flevoland, over uitbreiding en zo verder) een slepend proces van bestuurlijk onvermogen gaat oproepen zouden naar ons idee de volgende spelregels afgesproken moeten worden:

- Lopende trajecten mogen niet vertraagd worden door de discussie over toekomstige structuren. Het behalen van inhoudelijke voortgang en resultaten staat los van de discussie over de structuur. De structuurdiscussie mag niet als excuus dienen voor het niet nemen van beslissingen.
- Vooraf moet helder zijn dat de discussie kan en mag eindigen in het niets. Er moet dus niet de verwachting worden gewekt dat de discussie per se tot resultaat zal leiden. Hierdoor worden in ieder geval geen verkeerde verwachtingen gewekt.

7.5 CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE PROCESVOORWAARDEN

We zijn de evaluatie begonnen met de vraag: “Hoe worden het bestuurlijk en ambtelijk functioneren van het samenwerkingsverband ingeschat en hoe is de verhouding tussen beide niveaus te beoordelen?”

Onze conclusie luidt dat Regio Randstad vooral op sterven na dood is door problemen van procesmatige en bestuursculturele aard. Er zijn wel problemen in de relatie tussen bestuur en ambtelijk apparaat, maar de kern van het probleem ligt bij het bestuur zelf. Er is sprake van een conflictmijdende, positieospel gerichte cultuur, waarbij de nadruk meer ligt op het aan tafel komen bij het Rijk dan het op eigen kracht en gezag tot ontwikkelingen in de Randstad te komen die de neergaande trend kunnen ombuigen.

Hoewel de evaluatie vooral naar voren is geschoven vanwege de problemen van bestuursstructurele aard, zijn wij gaandeweg tot het inzicht gekomen dat het samenwerkingsverband vooral lijdt aan problemen van procesmatige en culturele aard. Of om het wat minder deftig te zeggen: Regio Randstadbestuurders slagen er op een aantal cruciale terreinen gewoon niet in met elkaar samen te werken, elkaar te stimuleren, elkaar wat te gunnen en gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen.

Onder deze omstandigheden zal elke strategische agenda eroderen en elke structuurdiscussie verzanden.

7.5.1 Procesoverwegingen

Er gaat zoveel tijd zitten in positiebepaling en positiebehoud van de bestuurders in Regio Randstad dat zij er maar met moeite aan toe komen om zich te onthechten van deze posities²

Bestuurders hebben het moeilijk met samenwerkingsverbanden. Hun directe dagelijkse politieke achterban rekent hen af op de resultaten behaald voor de eigen organisatie. Hun ambtenaren sturen hen op pad met eisenpakketjes en positiebepalingen vanuit het eigenbelang van de organisatie opgesteld. En soms leiden persoonlijke belangen tot uitstelgedrag en een spel van om elkaar heen draaien. Gemeenschap is en blijft een eilandenrijk van belangen.

In abstracto onderschrijven alle partners in principe hetzelfde doel (een verbeterde concurrentiepositie van de Randstad). In dat licht zijn zij ook bereid elkaar te ontmoeten in randstadverband. Bij de concrete invulling evenwel lijken de directe belangen van betrokkenen vaak net belangrijker dan dat gemeenschappelijke doel.

Kortom, de effectieve wil om samen te werken is onvoldoende (daad)krachtig.

Juist als het echt op handelen aankomt, krijgt het innemen van en vasthouden aan posities aanzienlijk meer tijd dan het uitwerken van de gemeenschappelijke strategische agenda. De urgentie van randstadproblemen morgen moet het afleggen tegen het positiespel van vandaag.

Misschien is wel het belangrijkste probleem dat de betrokken bestuurders er wel in slagen om in een beetje nette sfeer met elkaar om te gaan, maar in die houding ook mijden om het inhoudelijke conflict over de richting en potenties van de Randstad echt aan te gaan. Mijdend gedrag, rekken en erbij blijven, opportunistisch kijken of Regio Randstad als lobbyinstrument voor de belangen van de eigen organisatie te gebruiken is gaan dan overheersen. Er komt dan geen energie vrij om met een aantal mensen met inhoudelijke visie aan een van de randstadmerktekens te gaan werken.

Conflict vereist de erkenning van zowel het gemeenschappelijk belang als het eigenbelang van elk der partijen. Daarmee wordt duidelijk wie hoever met wie mee kan gaan. Het is belangrijk inzicht in deze belangen te hebben, de verschillen in belangen te communiceren en zo helderheid te krijgen over mogelijke win-win situaties in de samenwerking, maar ook over de taboes van samenwerking. Pas dan kunnen belangen tegen elkaar worden uitgeruild. Belangen zijn niet statisch. Ze veranderen met de tijd. Het aan elkaar vertellen van het eigen belang (hoe impliciet helder ze soms ook mogen zijn) mag in geen geval leiden tot een verstarring van het momentum. Wanneer partijen de bewegingsvrijheid wordt ontnomen, zal de samenwerking in rap tempo vastlopen. Er dient in het helder krijgen van elanders belangen dan ook een gulden middenweg te worden bewandeld tussen expliciteren en flexibiliseren.

Daarbij is het ook belangrijk dat resultaten in dit gecompliceerde krachtenveld goed worden gevierd. Elke samenwerking heeft op gezette tijden een succesje nodig om te blijven leven in de hoofden en harten van de bestuurders. Veel trajecten die in regionaal verband zijn opgezet, bieden aanknopingspunten om succes te vieren. Het gaat dan niet alleen om de

² Als burgemeester of wethouder van een stad, als commissaris van de Koningin of gedeputeerde van een provincie of als voorzitter van een andere belangenclub, en zo verder.

trajecten zelf (bijvoorbeeld door een feestelijke ondertekening van de afspraken), maar ook om de resultaten die als uitvloeisel van een traject kunnen worden geboekt – maar daar dan lang niet altijd meer direct mee in verband worden gebracht. Onze ervaring is dat de meest succesvolle samenwerkingsverbanden zijn, die waar met een mengeling van waardering en jaloezie (denk aan Langman) over wordt gesproken en waar mensen bij willen horen.

7.6 DE RANDSTAD IN TRANSITIE

Veel bestuurders, ambtenaren en politici menen dat de Randstad zich in een transitie bevindt. Het is de laatste decennia te beschouwen als een relatief zwak bestuurd gebied dat dankzij het initiatief van aan de Randstad gebonden ondernemers en van burgers met gemeenschapszin, gecombineerd met het handelend vermogen van gemeenten, de ordenende en behoudende werking van provincies en de subsidies van het Rijk zich behoorlijk staande kon houden.

Het bedrijfsleven is evenwel ontworteld geraakt. Het bouwt netwerken en ketens *'all-over-the-world'* en kiest steeds die plek die het meest past. Burgers hebben door jarenlange veronachtzaming door het openbaar bestuur en de politiek en door het bestaan van vele verzorgingsarrangementen een verzwakte civiele cultuur. De overheden hebben de schaalontwikkeling en verhoogde dynamiek en ondoorgrondelijkheid van maatschappelijke problemen vaak niet bij kunnen houden en zijn vooral bezig hun 'tuintje' op orde te houden (Teisman 2005).

Er lijkt een transitie nodig naar een metropolitaan gebiedsbestuur dat hard zal moeten vechten om dat gebied te positioneren in de Europese competitie tussen metropolitane gebieden. Het bewustzijn bij de huidige generatie bestuurders en politici (maar ook hun maatschappelijke achterban) lijkt zich maar matig bewust van het nieuwe karakter van deze concurrentie en mogelijk nog minder van de noodzaak om elkaar daarbij te steunen. Tot nu toe overheerste de onderlinge strijd om de goede baantjes. Nu pas wordt zichtbaar dat deze goede baantjes, maar ook de positie van de Randstad, op het spel staan.

Voor het publiek leiderschap is een nieuw soort van ondernemend bestuurder nodig, aldus sommige studies. Covey stelt dat er in het leiderschap op het punt van de samenwerking twee belangrijke transitieën zijn te onderscheiden. De eerste is de transitie van **afhankelijkheid** naar **onafhankelijkheid**. De tweede is de transitie van **onafhankelijkheid** naar **wederzijdse afhankelijkheid**.

Voor de transitie van afhankelijkheid (van opdrachten, subsidiestromen en dergelijke) naar onafhankelijkheid zijn volgens Covey drie eigenschappen van leiderschap nodig:

1. Handel pro-actief; u bent verantwoordelijk voor uw eigen misère.
2. Begin met het einde voor ogen; geef uzelf richting, anderen zullen het niet doen.
3. Doe belangrijke zaken eerst; als het brandt, is het raar om een feesttent te bouwen.

We zouden kunnen stellen dat deze eigenschappen in redelijke mate tot ontwikkeling zijn gekomen in de Randstad. Het idee om orde op zaken te stellen in eigen kring en niet langer afhankelijk gedrag te vertonen wordt breed onderschreven.

Voor de transitie van onafhankelijkheid naar wederzijdse afhankelijkheid zijn evenwel volgens Covey drie andere eigenschappen van leiderschap nodig:

4. Leer denken in termen van win-win; waar zit het wederzijdse voordeel in deze concrete interactie?
5. Probeer eerst te begrijpen en pas daarna om begrepen te worden; wat zal die anderen aanzetten tot positieve actie?
6. Werk synergetisch; waar versterken we elkaar ondanks onze onderlinge strijd of desinteresse?

We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat deze eigenschappen minder goed ontwikkeld zijn bij de bestuurders, ambtenaren en politici in de Randstad. Het binnenhalen van rijkssubsidies lijkt belangrijker dan het samen ontwikkelen van hoogwaardige producten. Begrepen en gewaardeerd willen worden lijkt belangrijker dan te begrijpen wat de ander nodig heeft. En het concurreren lijkt meer op de voorgrond te treden dan het synergetisch werken.

Mogelijk liggen hier de stappen voor een meer hoogwaardige ontwikkeling van de Randstad. Het gaat dus helemaal niet om nieuwe inhoud, om andere bestuurlijke structuren en jurisdicties, maar – volgens de gedachtegang van een internationaal erkende expert op het terrein van leiderschap – over houding, werkwijze en cultuur, maar ook over inbedding, of anders gezegd netwerkvorming.

Verantwoordelijkheden: natuurlijk moet helder zijn wie waarvoor officieel verantwoordelijk is, maar belangrijker nog is wie bereid is verantwoording te nemen voor het geheel:

- Gedragsregel 1: wilt u iets van een ander, open het gesprek dan met een aanbieding.
- Gedragsregel 2: wilt u iets veranderen, neem daarvoor dan zelf verantwoording.
- Gedragsregel 3: wilt u uw positie in het geheel verbeteren, versterk dan eerst het geheel.

7.7 HOE NU VERDER?

We hebben ons zelf ook de vraag gesteld hoe het nu verder moet met de Randstad en Regio Randstad. Tussen de evaluatie van het functioneren van Regio Randstad en de voorstellen tot verbetering zit uiteraard ook enig eigen inzicht. Dit inzicht is deels gebaseerd op internationale studies naar metropolitaan bestuur. We hebben kunnen constateren dat diverse studies ons beeld bevestigen dat 'there-is-no-single-answer'. Uiteindelijk vindt ieder metropolitaan gebied zijn eigen bestuursvorm uit. Er zijn daarbij enkele voorbeelden van wat genoemd wordt '*a full-fledged, multi-function regional government*', een randstadbestuur dus met een gekozen raad en bestuurders (het voorbeeld dat het vaakst wordt genoemd is Metro Toronto). Er zijn evenwel ook 'countless examples of incremental moves involving single purpose governments or myriad cooperative governance arrangements' (Phares 2004). Er bestaat met andere woorden in een doorsnee metropool een lappendeken aan functionele en integrale besturen, aan direct gekozen organen en samenwerkingsverbanden. In dat opzicht is de Randstad geen buitenbeentje. In sommige landen hecht men veel waarde aan machtsconcentratie en krachtige personen die als leider zichtbaar zijn (USA, VK, Frankrijk) in andere landen hecht men meer waarde aan vertrouwenwekkend en gedragen leiderschap vanuit collectieven (Zwitserland, Scandinavië, Nederland).

Verder is het opvallend dat sommige besturen meer werken op basis van de idee van Welfare State Arrangements en andere meer op basis van Development Boards. De eerste

richt zich meer op ordentelijke en controleerbare verdeling van de beschikbare publieke middelen en op advisering, de tweede stelt zich meer tot doel om tot daadwerkelijke ontwikkeling te komen in de betreffende regio.

Tenslotte is er de klassieke spanning tussen integralisten en functionaristen. De eerste erkent alleen maar direct gekozen organen, de ander onderkent dat er voor functionele vraagstukken vaak functionele organen nodig zijn die soms gekozen (waterschappen), maar vaak ook aangewezen en daarmee indirect zijn (denk aan de vele verkeersregio's in de wereld). Omdat er zoveel functionele thema's zijn die elk hun eigen schaalniveau hebben, is het ondoenlijk om tot direct bestuur te komen. Ook in de Randstad speelt dit vraagstuk, al bij Regio Randstad als zodanig, waar sommigen principieel tegen zijn, omdat het geen gekozen toezicht heeft, maar nog sterker voor vervoersautoriteiten.

Bij de zoektocht naar oplossingen zijn wij uiteindelijk uitgekomen tot een drietal ontwikkeltrajecten. Voordat we deze behandelen willen we echter ook nog wijzen op de nuloptie.

7.7.1 De nuloptie: gewoon stoppen met een momenteel niet levensvatbaar experiment

Regio Randstad is op sterven na dood is onze conclusie. Wat is er dan logischer om te stoppen. Sommige geïnterviewden zijn daarvan ook voorstander. We zien deze nuloptie ook als reëel.

Regio Randstad kan zonder al te grote problemen worden opgeheven. Het is te gecompliceerd opgezet en bestuurlijk niet levensvatbaar gebleken.

Wij stellen daarbij echter wel de vraag of daarmee het probleem van de Randstad verdwenen is. We roepen in herinnering dat Regio Randstad juist is gestart om de bestuurlijke regie op zich te nemen om internationaal te concurreren. De vraag is of de grote steden die internationale concurrentie op eigen kracht aan kunnen. Wij zetten grote vraagtekens bij deze gedachten en hebben dat eerder in deze conclusies (7.2) op basis van secundaire gegevens gestaafd.

De gegevens bevestigen op zijn minst de dreiging van afzakken voor Amsterdam. Verder laten ze zien dat Amsterdam de enige stad is die de strijd om een plaats in de Europese top 10 aan kan gaan. Voor ons leidt dat tot de serieuze overweging van opschalen. Het lijkt ons absoluut noodzakelijk dat de Randstad, waarschijnlijk in de vorm van Holland zich presenteert – om een vergelijking te trekken met andere steden in Europa – als 'Greater Amsterdam'. Als dit lukt zal de strijd om nieuwe bedrijvigheid aanzienlijk krachtiger kunnen worden aangegaan dan ingeval de steden het op eigen kracht proberen te doen. Hoe langer gewacht wordt met een randstadaanpak hoe moeilijker het zal zijn om de neerwaartse trend om te buigen.

Nu volgen drie trajecten die helpen de ambitie waarmee Regio Randstad is gestart – en die nog steeds breed wordt onderschreven – naderbij te brengen.

7.7.2 Optie 1: Hopen op het goede van boven

In deze oplossingsrichting verwachten de bestuurders van Regio Randstad dat HET RIJK nu eindelijk eens knopen doorhakt. Verwezen wordt onder meer naar de minister van BZK die uitspraken moet doen over de rol van het middenbestuur. In deze oplossingsrichting komen vooral structuuroplossingen naar voren. We noemen daarbij onder meer de vorming van het landsdeel Holland, de instelling van een Rijksdienst voor de Randstad of de

formatie van een zware Adviescommissie Randstad, die adviseert over zowel de strategische agenda van de Randstad als over het soort van Governance dat daarvoor nodig is.

7.7.3 Optie 2: Uitgaan van eigen vermogen tot eenheid

In deze oplossingsrichting nemen de deelnemende steden, provincies en kaderwetgebieden eindelijk de stap om zichzelf tot de orde te roepen, zichzelf bewust te worden van de matige situatie waarin de Randstad zich bevindt en tot het onderbrengen van enkele gemeenschappelijke bevoegdheden in gemeenschappelijke regelingen of andere samenwerkingsverbanden. In deze oplossingsrichting begint de verbetering bij de keuze van een aantal inhoudelijke kernthema's (we hebben er onder het kopje strategische agenda vier gesuggereerd) en per thema wordt een passend arrangement gemaakt met uitvoeringskracht. Een voorbeeld daarvan is een vervoersautoriteit voor de Randstad die ervoor zorgt dat beschikbare modaliteiten op adequate wijze worden ingezet. Dit betekent uiteraard ook dat organisaties zoals Prorail, HTM en andere een rol moeten spelen in dit arrangement.

7.7.4 Optie 3: Uitgaan van eigen co-productieve vermogens van onderop

In deze oplossingsrichting nemen de partijen binnen het bestaande arrangement van Regio Randstad nu eindelijk zelf het heft in handen. We zouden dit het bestuursculturele of procesmatige verbeteringstraject kunnen noemen. De idee daarbij is dat elke structuurdiscussie of elke discussie over wat nu echt de grote thema's zijn in de Randstad ons niet veel verder helpen. In deze oplossingsrichting wordt veel verwacht van enthousiaste bestuurders die de ruimte en het vertrouwen krijgen van anderen om zich in te zetten voor gemeenschappelijke projecten of thema's waar zijzelf vertrouwen in hebben. Zij zouden dan echter wel met middelen en personeel moeten worden ondersteund. Kernwoorden zijn dan projecten, portefeuillehouders, trekkers en enthousiasme. Regio Randstad wordt dan een soort creatieve markt van waardevolle projecten of initiatieven, waarbij de aandacht ernaar uitgaat om deze verder te helpen (ondernemend publiek leiderschap) en niet vroegtijdig te torpederen.

We zien in alle drie de oplossingsrichtingen kansen, maar kunnen ook zonder veel moeite aangeven waarom deze op niets zullen uitlopen. We zien op dit moment bij het Rijk weinig belangstelling voor de Randstad. De vier departementen die meedoen aan het gebiedsgerichte programmamanagement richten zich op de vleugels en het Groene Hart en niet op de Randstad als geheel. Het ministerie voor Binnenlandse Zaken heeft tot nu toe ook geen lans gebroken voor de Randstad. Verder zou het een uitzonderlijke stap zijn wanneer de randstadbesturen een autoriteit creëren die werkelijk uitvoerend vermogen heeft. Hoewel we dat absoluut noodzakelijk achten om te concurreren in het Europese spel van metropolitane gebieden en waar we het nodige kunnen leren van metropolitane besturen zoals in Barcelona, moet er wel een knop omgedraaid worden in de hoofden van de randstadbesturen en nog sterker in hun politieke achterban. Deze richt zich nog steeds primair op de eigen stad of provincie en is nauwelijks begaan met en ook volstrekt onvoldoende betrokken bij de Randstad. Tenslotte weten we ook dat initiatieven van onderop vaak stuiten op de taaie kleilaag van positiegerichte bestuurders, ambtenaren en politici. Zij beoordelen de initiatieven vaak minder in termen van de opbrengst van het geheel en meer in termen van de versterking of verzwakking van de eigen positie.

7.7.5 Ontwikkeling van onderop?

We zien de grote gemeenten als de belangrijke publieke scheppers van een krachtige Randstad. Ook de provincies spelen een rol, zij het dat deze rol in de Randstad minder groot lijkt dan elders in Nederland. Als zij deze rol willen spelen - en daarover lijkt weinig twijfel - dan moeten deze initiatiefnemers ook bereid zijn om verantwoording af te leggen over de bijdrage die zij geleverd hebben aan:

- Het oplossen van problemen waarmee de Randstad kampt.
- Het grijpen van kansen om de concurrentiekracht van de Randstad te verbeteren.
- Het bouwen van krachtige netwerken van publieke, private en kennispartijen om tot hoogwaardige ontwikkeling te komen.

Het gaat er met andere woorden om het recht op initiatief te verankeren in het beleid van Regio Randstad, om Regio Randstad zo in te richten dat initiatiefnemers beloond en ondersteund worden en er dient ook zorg gedragen te worden voor effectieve audits naar de bijdrage van de verschillende initiatieven aan de zichtbaarheid en aantrekkelijkheid van de Randstad.

Zodra uit deze evaluaties naar voren komt dat gemeenten sommige zaken niet zelf van de grond kunnen tillen wordt de noodzaak tot opschaling en/of coproductie erkend. Daarbij zal naar ons inzicht ook scherper dan nu het geval is een effectieve rolverdeling tussen de steden en provincies tot stand moeten worden gebracht. De vraag is wat gemeenten niet kunnen om de Randstad te laten stijgen op de hitparade van metropolitane gebieden.

Cruciaal in deze 'van onderop benadering' is dat betrokkenen methoden van leiderschap ontwikkelen die leiden tot een combinatie van vernieuwing en draagvlakvorming. De trekkers zullen 'innovators' moeten activeren en incorporeren in hun aanpak, zoals ook bedrijven dat doen in hun zoektocht naar productinnovatie. Tegelijkertijd zullen ze ook veel tijd moeten besteden aan het betrekken van burgers en politici bij hun interessante randstadprojecten. Om een of andere reden lijkt de Randstad deze vorm van verbindend leiderschap te zijn kwijtgeraakt.

7.7.6 Ontwikkeling van Regio Randstad zelf?

Nog steeds blijken de overheden in de Randstad zich te voegen naar de rijksoverheid. We hebben dit de 'verzorgingsstaat oriëntatie' genoemd. We bedoelen daarmee dat de randstadpartners zich zo richten op het lobbyen voor geld bij de rijksoverheid dat ze zich daarbij ook gemakkelijk uiteen laten spelen en dat ze zich daarbij inhoudelijk ook sterk lijken te voegen naar wat het Rijk wil.

Veel minder aandacht is er voor wat er nodig is om internationale bedrijven aan te trekken in de Randstad en er een hoogwaardig vestigingsklimaat te ontwikkelen. Het is daarom nodig dat de besturen in de Randstad zichzelf streng toespreken, hun zwakheden onder ogen zien en zelf ontwikkelingskracht ontwikkelen. Dit zou in samenwerking met het bedrijfsleven en burgers moeten gebeuren.

Spannende stappen in deze benaderingen zijn het ontwikkelen van een Regio Randstad die conflicten niet schuwt en daarmee op een juiste wijze om kan gaan. Dat impliceert ook het geven van mandaat aan Regio Randstad. Naar ons inzicht zouden de provincies daarbij het initiatief moeten nemen door verantwoordelijkheden over te dragen in een gemeenschappelijke regeling. Dit zou een krachtig middenbestuur creëren dat vervolgens ook in staat is

om zich te meten met de grote steden. De merknaam Holland lijkt daarbij veel internationale credit met zich mee te brengen. Als de steden zich dan profileren met het achtervoegsel Holland is een grote stap gezet naar het denken in termen van het randstedelijk belang en de randstedelijke identiteit.

Om invulling te geven aan de behoefte aan randstedelijke regie stellen wij voor dat Regio Randstad werk gaat maken van de ontwikkeling van een randstedelijk waterschap, van een randstedelijk schap voor het duinengebied, met name ook buitendijks en een randstedelijk schap voor verkeer en vervoer.

7.7.7 Ontwikkeling van bovenaf?

Het verlangen bij diverse gesprekspartners is dat het Rijk een krachtig besluit neemt om de Randstad beter te positioneren op de internationale kaart. De concurrentie tussen metropolitane gebieden is sterker dan ooit tevoren. De huidige bestuurlijke structuur is het resultaat van een bestuurlijke ordening van twee eeuwen geleden. Toen was er nog maar beperkt sprake van globalisering, waar Nederland, zeker in de zestiende eeuw overigens, volop gebruik van heeft gemaakt. Toen konden overheden tamelijk autonoom hun taken uitvoeren.

Die situatie is lang vervlogen. Metropolitane gebieden concurreren keihard om de schaarse bedrijven en om hoogwaardige arbeid. Er zijn nu governance arrangementen nodig die efficiënt en effectief deze concurrentie aan kunnen. De contouren daarvan worden zichtbaar:

- Opschalen van de provincies tot het niveau van een randstadautoriteit met politieke legitimiteit.
- Het ontwikkelen van ontwikkelings- en realisatievermogen in plaats van overwegend een planmatige en beleidsmatige oriëntatie.
- Het vermogen om effectieve samenwerking aan te gaan met het bedrijfsleven.
- Het vermogen burgers aan zich te binden en zo de ontwikkeling van de Randstad te legitimeren.
- Het komen tot gezaghebbende uitspraken over de prioriteiten in de Randstad die bijdragen aan het beeldmerk van de Randstad.

Omdat het huidige kabinet niet voornemens lijkt iets voor de Randstad te doen, is het nodig dat de bestuurders van Regio Randstad zelf initiatief nemen om veranderingen in beweging te zetten.

7.7.8 Afsluitend

We begrijpen de mensen die optie 0 zouden willen doorvoeren. Er is veel voor te zeggen om de bestuurlijke drukte te verminderen. Op de vraag wat er dan met de Randstad moet gebeuren geven ook de aanhangers van optie 0 aan 'dat er wel weer iets moet komen'. Zij willen vanuit de Vleugels iets gemeenschappelijks optuigen. We verwachten dat zulk een arrangement veel lijkt op Regio Randstad. We hebben daartoe eerder al voorstellen gedaan.

We achten optie 3, de aanpak van onderop, iets waarin absoluut meer moet worden geïnvesteerd. Dit is meer een traject van competentie- en kennisontwikkeling dan van grootse veranderingen. Daarmee is dit traject mogelijk minder sexy, maar ook meer dan begaanbaar. Het is de ontwikkeling van onderop die de strategische agenda kan vullen.

We achten optie 2 het mooiste gebaar dat gemaakt kan worden op dit moment. Het zou van visie en moed getuigen wanneer de te kleine provincies zichzelf de maat nemen en zich herstructureren zodanig dat ze een krachtige en uitvoeringsbekwame partij kunnen worden.

Optie 2 kan het best tot stand worden gebracht als ook het Rijk zich uitspreekt voor een krachtig randstadbestuur.

BIJLAGE 1
OVERZICHT GESPREKSPARTNERS

OVERZICHT GESPREKSPARTNERS

- De heer drs. G. Beukema
Directeur IPO
- Mevrouw M.T.J. Blankers-Kasbergen
Wethouder Haarlemmermeer/DB-lid ROA
- De heer R.G. Boekhoven
Burgemeester Zeist, DB-lid BRU
- De heer mr. H.C.J.L. Borghouts
CvdK Noord-Holland
- De heer mr. M.J. Cohen
Burgemeester Amsterdam/voorzitter ROA
- De heer prof. ir. W.D. van Dansik
Agent Vereniging Deltametropool
- De heer drs. W.J. Deetman
Burgemeester Den Haag/voorzitter
Stadsgewest Haaglanden
- De heer J. Franssen
CvdK Zuid-Holland
- De heer mr. L.A. Geelhoed
Advocaat-generaal Hof van Justitie
- De heer A.M.C.A. Hooijmaijers
Gedeputeerde Noord-Holland
- De heer M. van der Horst
Wethouder Amsterdam/DB-lid ROA
- Mevrouw drs. M.L. van Kleef
Wethouder Utrecht
- De heer drs. E.D. van Linge
Wethouder Nieuwegein/DB-lid BRU
- De heer mr. H.M. Meijdam
Burgemeester Zaanstad
- De heer mr. I.W. Opstelten
Burgemeester Rotterdam/voorzitter SRR
- De heer drs. M.G.Th. Pastors
Wethouder Rotterdam/DB-lid SRR
- De heer ir. W.G. de Raad
Gedeputeerde Flevoland
- De heer drs. S. Riedstra
Directeur-generaal Personenvervoer,
ministerie V&W
- De heer drs. H.H. Sietsma
Secretaris provincie Utrecht
- De heer mr. B. Staal
CvdK provincie Utrecht
- De heer drs. D.B. Stadig
Wethouder Amsterdam/DB-lid ROA

BIJLAGE 2
BEGRIPPEN KWANTITATIEVE ANALYSE

BEGRIPPEN KWANTITATIEVE ANALYSE

POSITIE RANDSTAD

Meerwaarde = hierbij gaat het om de vraag of (eventueel) behaalde resultaten ook door de individuele deelnemers afzonderlijk behaald hadden kunnen worden.

Concurrentie = hierbij gaat het om de vraag of de positie van de Randstad in Europees perspectief als voldoende concurrerend wordt ervaren.

Ontwikkeling = hierbij gaat het om de vraag of de positie van de Randstad zich in de gewenste richting ontwikkelt als de huidige koers ook in de toekomst wordt bewandeld.

Economie = hierbij gaat het om het oordeel over economische positie van de Randstad in Europa.

Ruimte = hierbij gaat het om het oordeel over de positie van de Randstad in Europa op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling.

Sociaal = hierbij gaat om het oordeel over de positie die de Randstad in Europa inneemt op sociaal vlak.

STRATEGISCHE OPGAVE

Economische balans = hierbij gaat het om de vraag of in de samenwerking de lusten en lasten eerlijk worden verdeeld.

Voortgang = hierbij gaat het om de vraag of de Randstad er in voldoende mate in slaagt om inhoudelijke voortgang te maken.

Zichtbaarheid = hierbij gaat het om de vraag of de Randstad haar successen en resultaten voldoende zichtbaar maakt.

Inhoud = hierbij gaat het om de vraag of in de Randstad aan de juiste inhoudelijke thema's wordt samengewerkt.

Prioriteit = hierbij gaat het om de vraag of er voldoende prioriteit is aangebracht binnen alle inhoudelijke thema's.

Imago = hierbij gaat het om de vraag of de Randstad er binnen enkele jaren in zal slagen om een gemeenschappelijk gezicht te tonen, zowel in nationaal als internationaal perspectief.

BESTUURLIJKE STRUCTUUR

Besluitvorming = hierbij gaat het om de vraag of het besluitvormingsproces in de Randstad op de juiste wijze is vormgegeven.

Flexibiliteit = hierbij gaat het om de vraag of de structuur van samenwerking flexibiliteit bevordert, zodat gereageerd kan worden op onverwachte gebeurtenissen.

Communicatie = hierbij gaat het om de vraag of de communicatie over het samenwerkingsproces richting de deelnemende overheden goed verloopt.

Slagkracht = hierbij gaat het om de vraag of de samenwerking zo is vormgegeven dat er voldoende daadkracht wordt ontwikkeld.

Structuur = hierbij gaat het om de vraag of de structuur zo is ingericht dat de uitvoering van samenwerkingsprojecten goed ter hand kan worden genomen.

Verantwoordelijkheid = hierbij gaat het om de vraag of de verantwoordelijkheden in de samenwerking goed zijn verdeeld en voor alle deelnemers voldoende zichtbaar zijn gemaakt.

PROCESVOORWAARDEN

Draagvlak = hierbij gaat het om de vraag of er draagvlak is gecreëerd bij de verschillende deelnemende partijen.

Veerkracht = hierbij gaat het om de vraag of het samenwerkingsverband op veranderingen kan inspelen.

Betrokkenheid juiste partijen = hierbij gaat het om de vraag of de juiste partijen zijn betrokken bij de samenwerking.

Belangen = hierbij gaat het om de vraag of de belangen van alle deelnemende partners voldoende helder zijn.

Conflicthantering = hierbij gaat om de vraag of in de samenwerking conflicten op gepaste wijze worden opgelost.

Sfeer = hierbij gaat het om de vraag of de sfeer in de samenwerking goed is.

BIJLAGE 3
LITERATUURLIJST

LITERATUURLIJST

- Randstatencongres 1992 “Randstad naar eenheid”.
- NL/EU: van Randstad naar Deltametropool, 19 maart 2001.
- Brief van J. Franssen aan het AB betreffende relatie tot Almere, 23 augustus 2002.
- Verslag van de vergadering van het AB Samenwerkingsverband Randstad d.d. 24 september 2002.
- Jaarrekening Regio Randstad 2003.
- Regelingen Regio Randstad d.d. 4 juni 2003.
- Roulatieschema dagelijks bestuur (ontwerp) 2004.
- Jaarplan Regio Randstad 2004.
- Jaarrekening Regio Randstad 2004.
- Notitie inzake toetreding van de gemeente Almere tot de gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Randstad d.d. 18 februari 2004.
- Agendapunt 3, Deelneming aan gemeenschappelijke regeling, AB vergadering d.d. 31 maart 2004.
- Verslag van de vergadering van het AB Samenwerkingsverband Randstad d.d. 31 maart 2004.
- Administratieverordening, vastgesteld door het AB van Regio Randstad op 23 juni 2004.
- Koers DB m.b.t. BCR en m.b.t. toetreding Almere ter bespreking in DB vergadering 27 augustus 2004.
- Verslag van de vergadering van het AB Samenwerkingsverband Randstad d.d. 27 oktober 2004.
- Evaluatie Samenwerkingsverband Randstad agendapunt 6, AB vergadering d.d. 27 oktober 2004.
- Notitie van D. Stadig aan W. Deetman betreffende DB vergadering d.d. 14 november 2004.
- Brief van A. Harkes en W.J. Deetman betreffende de evaluatie samenwerking d.d. 13 december 2004.
- Evaluatie samenwerking Randstad agendapunt 4, AB vergadering d.d. 15 december 2004.
- Notitie Potentiële onderwerpen voor de BCR d.d. 10 maart 2005.
- Agenda en stukken voor de vergadering van de BCR d.d. 10 maart 2005.
- Verslag BCR d.d. 10 maart 2005.

- Begroting Regio Randstad 2005 (ontwerp).
- Begroting Regio Randstad 2006.