

ةن ي دم

métropole

μητρόπολη

метраполія

מטרופוליס

metropolis

گرزب رهش

metropool

rotterdam denhaag

大都市



# **DE METROPOOL VERBONDEN**

Verbinden en Vervlechten in het Ruhrgebied en  
in Metropoolregio Rotterdam - Den Haag

**EINDSCRIPTIE Master of Strategic Urban Studies**  
9 juni 2010

drs. Theo Strijers  
drs. David van Keulen



# Inleiding

Gedurende twee jaar hebben wij ons in de bijzondere positie bevonden dat wij werk en studie konden combineren. Beiden zijn wij werkzaam bij de gemeente Den Haag. Om ons heen horen wij praten over de Zuidvleugel, de provincie Zuid Holland, MIRT-verkenningen, et cetera. We horen klagen over bestuurlijke drukte, over het failliet van de Regio Randstad. We horen over de OECD, de H8, de Randstadautoriteit die er ook al niet kwam. Maar we nemen zelf nu ook deel aan de discussies over de samenwerking met Rotterdam. Twee steden die – in de woorden van de beide burgemeesters – de leiding nemen in een betere samenwerking en niet meer met de rug naar elkaar toe staan, en die samen de leiding nemen om van de Zuidvleugel een heuse metropoolregio te maken. We staan daar midden in en we zien dat dit concept veel nieuwe energie bij onze collega's los maakt.

In onze studie zijn we in aanraking gekomen met veel theorieën - economische, ruimtelijke en bestuurskundige - die van toepassing blijken op ons dagelijkse werk. Het lag daarom voor de hand dat wij ons in het bijzonder op de metropooldiscussie gingen richten.

We zijn onze docenten erkentelijk voor de inzichten, kennis en feedback die zij ons boden. We zijn onze opdrachtgevers en collega's dankbaar voor het geduld dat ze met ons moesten hebben en meestal ook wel hadden. Bovenal past een dank voor onze partners en kinderen die ons vaker moesten missen dan hen en ons beviel.

Bijzonder erkentelijk zijn wij Claas Beckord (RVR) uit Essen die ons openhartig te woord heeft gestaan en ruim de tijd voor ons nam.

Afsluitend, de inhoud van deze scriptie en de aanbevelingen komen geheel voor onze rekening en kunnen op generlei wijze gezien worden als standpunten van de gemeente Den Haag waar wij beiden werkzaam zijn.

Den Haag, woensdag 9 juni 2010

*David van Keulen en Theo Strijers*

# Inhoudsopgave

<b>1. PROBLEEMSTELLING</b> .....	<b>6</b>
1.1 EEN NIEUW FENOMEEN: METROPOOLONTWIKKELING IN DE POLDER .....	7
1.2 DE BETEKENIS VAN METROPOLLEN .....	9
1.3 METROPOOLVORMING: GRILLIGE ONTWIKKELING IN VAAG BEGRENSEDE RUIMTE .....	11
1.4 CASUS: HET RUHRGEBIED.....	12
1.5 RESULTATEN ATELIERONDERZOEK STUDIEJAAR 1 .....	12
1.6 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG .....	13
1.7 OPDRACHTGEVER .....	13
<b>2. HET 3-I MODEL</b> .....	<b>15</b>
2.1 HET 3-I MODEL, EEN TOELICHTING.....	15
2.2 VARIABELE I: INHOUD .....	16
2.3 VARIABELE II: INTEROPERABILITEIT .....	18
2.4 VARIABELE III: INTERACTIE .....	19
2.5 SAMENVATTEND ANALYSEKADER .....	23
<b>3. METROPOOLVORMING IN DUITSLAND</b> .....	<b>25</b>
3.2 NORDRHEIN-WESTFALEN.....	27
3.3 RHEIN-RUHR .....	28
3.4 HET RUHRGEBIED .....	30
3.5 BÜRGERINITIATIVEN.....	36
3.6 SAMENVATTENDE ANALYSE RUHRGEBIED .....	40
<b>4. DE VORMING VAN METROPOOL ROTTERDAM – DEN HAAG</b> .....	<b>43</b>
4.1 INTRODUCTIE RANDSTAD & ZUIDVLEUGEL .....	44
4.2 DE BESTUURLIJKE KLUWEN .....	45
4.3 CASUS OPENBAAR VERVOER IN DE METROPOOLREGIO.....	47
<b>5. TRANSITIE NAAR EEN NIEUWE METROPOOL: CONCLUSIES</b> .....	<b>54</b>
5.1 CONCLUSIES OVER DE THEORIE.....	55
5.2 CONCLUSIES OVER DE METROPOOLREGIO’S RUHR EN ROTTERDAM – DEN HAAG.....	56
<b>6. HANDELINGSPERSPECTIEF VOOR BESTUURDERS</b> .....	<b>59</b>
6.1 AANBEVELINGEN [SAMENVATTING].....	61
6.2 AANBEVELINGEN OVER INTEROPERABILITEIT.....	64
6.3 AANBEVELINGEN OVER INTERACTIE.....	65
6.4 HANDZAAM KEUZE MODEL.....	66
<b>BIBLIOGRAFIE</b> .....	<b>67</b>
<b>COLOFON</b> .....	<b>71</b>



Metropoolregio Rotterdam – Den Haag

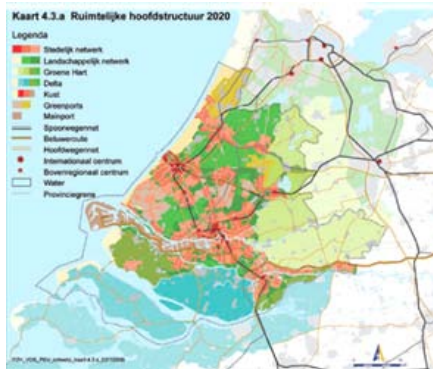
Het 'Gezicht op Delft' van Johannes Vermeer  
[Delft]

# 1. Probleemstelling

In dit hoofdstuk schetsen we de probleemstelling van ons onderzoek. We beginnen met een beschrijving van metropoolvorming in de Hollandse polder en schetsen het belang van deze ontwikkeling. Eveneens introduceren we de casus van het Ruhrgebied en refereren we aan de onze resultaten van het atelieronderzoek uit het eerste studiejaar. We sluiten dit hoofdstuk af met de centrale onderzoeksvraag en onze opdrachtgever.

## 1.1 Een nieuw fenomeen: Metropoolontwikkeling in de polder

Den Haag en Rotterdam hebben hun samenwerking geïntensiveerd en willen uitgroeien tot een polycentrische metropoolregio. Rotterdam en Den Haag groeien vrijwel aan elkaar vast. De afstand tussen beide stadhuizen is hemelsbreed nog steeds 25 km maar de bebouwde kommen raken elkaar inmiddels vrijwel geheel en het tussengebied wordt steeds kleiner. Dagelijks reizen vele duizenden forenzen, studenten en bezoekers door dit grote woon- en werkgebied waar bijna 3 miljoen mensen wonen. Tot de metropoolregio wordt de gehele regio van Leiden tot en met Dordrecht gerekend. De steden en hun stadsgewesten gaan zich meer en meer als metropoolregio profileren en willen de schaalvoordelen die hun nabijheid kan opleveren ook benutten. Ook internationaal willen ze de regio als metropoolregio presenteren (Metropoolregio Rotterdam en Den Haag, 2009).



Als missie hebben de colleges van B&W vastgesteld:

“Wij werken samen aan een internationale Metropoolregio, waarin bewoners en bedrijven zich optimaal kunnen ontplooiën en (internationale) bezoekers zich welkom voelen. Dit doen we door een betere positionering van ons internationaal concurrerende vestigingsklimaat en het uitvoeren van concrete projecten die de bestaande kracht van beide stedelijke regio's bundelen. Daarmee dragen we bij aan een positie van de Randstad als topregio in Europa.” De steden hebben daarom een aantal maatregelen in uitvoering of al uitgevoerd zoals de naamswijziging van

*Rotterdam Airport in Rotterdam – The Hague Airport* en/of in voorbereiding zoals een samenwerkingsovereenkomst over gezamenlijke promotie. Betere verbindingen en betere ontsluiting en benutting van het tussengebied als Metropoollandschap staan hoog op de agenda. Deze ambitie is inmiddels erkend in het kader van Randstad Urgent en in de ontwerp structuurvisie van de provincie Zuid Holland (Provincie Zuid Holland, 2009).

Wat maakt een stad tot een metropool? De meeste mensen denken dan aan een miljoenenstad waarin veel verkeer te zien is, en veel lichtreclames. Een stad met een dynamisch nachtleven. “A city that never sleeps”. Economisch een magneet waar veel werkzoekenden op af komen. Een stad die deel uitmaakt van, en vervlochten is met het wereldnetwerk. Dat kan ook een heel gespecialiseerd netwerk zijn. Veel gelukszoekers ook die het misschien gaan redden, of niet. Een metropool biedt veel kansen voor werk en biedt een goede habitat voor innovatieve producten. In een metropool zijn veel hoofdkantoren te vinden; het is een besliscentrum. Het zijn plaatsen die uitnodigen tot het uitwisselen van kennis en informatie, en met een hoge arbeidsdeling. Lodewijk Brunt noemde dat ooit als volgt: “een vogelkooitje kun je overal kopen, voor een Marokkaans vogelkooitje moet je naar de stad”. Marokkaanse vogelkooitjes bestaan overigens niet. Deze uitwisseling van kennis en informatie is op zijn beurt weer een randvoorwaarde voor het ontstaan van metropolen. Maar de voordelen van een metropool zijn niet voor iedereen aanwijsbaar. De keerzijde is veel drukte, files, vervuiling, armoede en segregatie. In de metropolen overheerst de verscheidenheid en die draagt bij aan de angst voor de metropool. (Zonderop, 2010).

Het begrip 'metropoolregio' of 'polycentrische metropool' is niet exact gedefinieerd. Vaak worden luchtfoto's gebruikt van nachtverlichting of van de verspreiding van fijnstof om een metropoolregio te identificeren. Ook worden handels- en vervoersstromen gemeten. Op deze manier is een grote aaneengesloten regio te identificeren die de Eurodelta genoemd kan worden (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005). Dit gebied omvat de Randstad, De Vlaamse Ruit, Brabantstad en het Ruhrgebied. Binnen de Randstad zijn de ontwikkel-assen langs de A1, A2, A4 en A12. Op een lager schaalniveau zijn dan noord- en zuidvleugel van de Randstad te identificeren: de Amsterdam Metropolitan Area en de metropoolregio Rotterdam-Den Haag.

Door trage interne verbindingen verliest de Eurodelta afzet aan Frankfurt, Parijs en Hamburg (Tordoir, 2008). Daarbinnen is de Randstad al een perifeer gebied, en vergeleken met het Ruhrgebied en de Vlaamse Ruit zijn de interne verbindingen ook nog eens veel zwakker, zowel per auto als per trein. Binnen de Eurodelta hebben het Ruhrgebied en de Randstad de laagste welvaartsniveaus. Gemeten in arbeidsproductiviteit scoort Londen het slechtst (sic), gevolgd door het Ruhrgebied. De Randstad is een middenmotor (TNO, 2010).

Volgens de OECD wordt het potentieel van de tegen elkaar gelegen stedelijke regio's in de Randstad onvoldoende benut. Er wordt teveel gedacht in termen van bedreigingen en concurrentie en te weinig in win-win. De Randstad kent een te verstopt en onsamenhangend verkeerssysteem. Te weinig onderscheidende woonmilieus en teveel eenheidsworst van werklocaties. De Randstad fungeert in tegenstelling tot andere Europese concurrerende regio's niet als een 'Daily Urban System' (DUS) (OECD, 2007).





De Randstad heeft een lager dan potentieel bereikbaar welvaartsniveau. Uit de criteria die in de 'State of the European Cities' genoemd worden (Ecotec, 2007) en uit de analyse van Buck Consultants International (Buck, 2009) volgt voor de Randstad een beleidsagenda bestaande uit: het stimuleren van innovatie. De R&D uitgaven zijn in de Randstad sterk achteruit gelopen. Het aantal aangevraagde patenten is vele malen lager dan in de andere metropoolregio's binnen de Eurodelta. Daarmee gepaard gaat het stimuleren van talent en technologie en het verhogen van de arbeidsproductiviteit;  
Verbeteren van infrastructuur en logistiek;  
Verbeteren van de quality of life, o.a. metropolitane parken en bijzondere woonmilieus;  
Vergroten van economische diversiteit in een breed en specialistisch aanbod aan diensten en economische diversiteit;  
Een meer effectieve governance en een afwegingsmechanisme voor regionale coördinatie en voor het vergroten van de gezamenlijke lobbykracht.

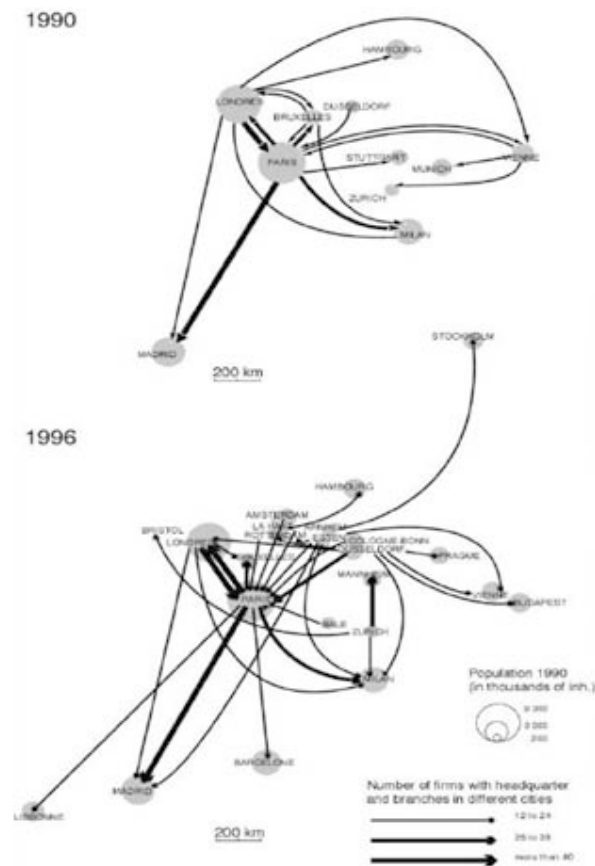
## 1.2 De betekenis van metropolen

Europese metropolen zoals Londen en Parijs zijn motoren van de economische en maatschappelijke ontwikkeling van een land. Ze bezetten sleutelposities in de wereld en genieten een hoog aanzien in de internationale gemeenschap. Het zijn *global cities* die onderling netwerken vormen. En hoewel metropolen veel agglomeratievoordelen hebben (zoals de aanwezigheid van toeleveranciers en afzetmarkten (Brakman, 2005), hoge bewoningsdichtheid, goede bereikbaarheid, diversiteit en nabijheid van afzetmarkten, hogere productiviteit, betere communicatiemogelijkheden en een gespecialiseerd aanbod van arbeid en diensten), zijn er ook nadelen aan verbonden zoals hogere kosten (transactiekosten, belastingen) en milieubelasting door verkeer en industrie. In sociaal opzicht bestaat de kans op armoede en uitsluiting, criminaliteit en gettovorming.

Metropolen zijn de internationale besliscentra, de vestigingsplaats van de hoofdkantoren van het internationale bedrijfsleven en hebben een uitstekende internationale bereikbaarheid. Blotevogel wijst er ook nog op dat als gevolg van de globalisering en de Europese eenwording er sprake is van een verscherpte concurrentie waardoor metropolen minder goed in staat zijn om de traditionele emancipatie- en integratiefunctie te vervullen (Blotevogel, *Metropolräume als Trager von Wachstum, Innovation und Nachhaltigkeit im globalen Wettbewerb*, 2007). Er ontwikkelt zich als gevolg van globalisering en technologische veranderingen, de val van de Muur en van de Europese eenwording een nieuwe economische geografie in de wereld en in Europa. We kunnen deze laatste verstedelijking theoretisch duiden in termen van stromen- en plekken ('spaces of flow' en 'space of places': Castells). Stromen zijn te duiden als informatie- en communicatie (e-mail/internet, telefoon en videoconferencing), goederen, personen, kapitaal, energie, voedsel, water, et cetera. Plekken zijn ruimten waar mensen werken, recreëren, wonen, overstappen. Er ontstaat een nieuwe ruimtelijke logica: stromen laten zich sturen door de kwaliteit van de plekken, zij maken en beïnvloeden de stromen. Kwaliteit van plekken wordt bepaald door aantrekkelijkheid, identiteit en functionaliteit (Raad, 2010)

Onder invloed hiervan is er een tendens dat bedrijven hun besliscentra centraliseren terwijl ze de productie decentraliseren. Metropoolvorming is te zien als een antwoord op economische en maatschappelijke schaalvergroting die al lang aan de gang is. Ook de Europese integratie en de eenwording van de Europese markt spelen hierin een rol. Als gevolg hiervan is de onderlinge concurrentie verscherpt. In 2000 stelde de Europese Raad de Lissabon-agenda vast, die ten doel had om de Europese concurrentiepositie mondiaal te versterken. Het Europees Economisch en Sociaal Comité wijst in zijn advies over Europese metropolitane gebieden op de bijdrage die de Europese metropolen leveren aan het realiseren van de Lissabon-agenda. (Europees Economisch en Sociaal Comité, 2007).

Beleidsmatig heeft dit in de meeste landen ook geleid tot een herziening van het regionale beleid, gericht op een rechtvaardige verdeling, naar een beleid gericht op het versterken van de concurrentiepositie en dus op stimulering van kansrijke regio's (Ministerie van VROM, 2008). Dat sluit aan bij het inzicht dat de Europese economische geografie beschreven kan worden als een netwerk van lokale en stabiele kern-periferie systemen. De kracht van regionaal beleid is onvoldoende om de middelpuntzoekende krachten te niet te doen (Brakman, 2005).



Figuur 1: Polycentrismus; ein europäisches Leitbild für die räumliche Entwicklung. Im Auftrag von das Bundeskanzleramt, Abt. IV/4. Wien 2002.

De toename van de internationale vervlechting komt goed tot uiting in het volgende kaartje waarop de toename te zien is van relaties tussen hoofd- en nevenvestigingen in Europa. Nationale regeringen hebben als gevolg van de verscherpte wereldwijde concurrentie hun beleid gericht op het versterken van de stedelijke regio's. Metropoolvorming is hierop voor grote stedelijke agglomeraties een logisch gevolg.

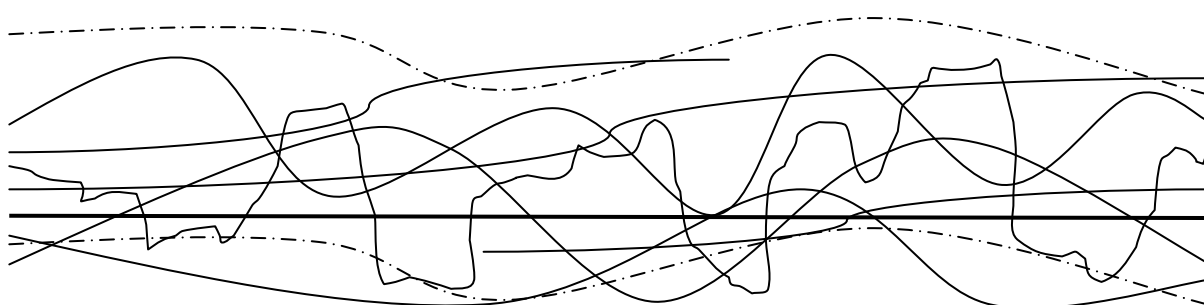


Om deze redenen is het begrijpelijk dat de centrale en regionale overheden hun beleidsopgave in termen van een metropoolregio gaan zien. De vraag is hoe. Wij zien de metropoolregio Rotterdam Den Haag als een (zeer) complex systeem waarin niet mechanisch (of punt)gestuurd gewerkt kan worden. Er is niet één besliscentrum maar er zijn er vele en er is niet één systeem dat bestuurd moet worden maar vele. Rotterdam en Den Haag maken deel uit van de Zuidvleugel van de Randstad die op haar beurt weer deel uitmaakt van de Eurodelta. Er zijn verschillende beleidssystemen te onderkennen zoals

ruimtelijke ordening, wonen, economie, semi-autonome instellingen zoals woningcorporaties en schoolbesturen. In dit onderzoek richten we ons niet op de noodzakelijke investeringen maar op de vraag naar welke (inter)acties het bestuur kan ondernemen en welke het moet nalaten. Welke interdependenties bestaan er? Welke netwerken, ketens en processen zijn er te onderkennen? Welke belemmeringen moeten worden weggenomen en welke windows of opportunity zijn er te vinden? Met welke partijen moet worden samengewerkt en met welke niet? En dan de hamvraag: de tafel is gedekt, de glazen blinken, het diner is gereed, maar waar blijven de gasten?

### 1.3 Metropoolvorming: grillige ontwikkeling in vaag begrensde ruimte

De metropoolregio is een samenloop van regelsystemen (verticaal georiënteerd) en programma's en processen (horizontaal georiënteerd). Veronderstellingen over heelheid zijn relatief en veelal vanuit een of twee dimensie verondersteld: "Processen bestaan niet objectief, maar worden door onderzoekers en participanten ge(re)construeerd" (Teisman, G.R., 2006). Grip op grillige besluitvorming is taai. Als bestuurder waan je je in een labyrint.



Overheidssystemen kennen een sterk verlangen naar heelheid en daadkracht. Stedelijke netwerken zijn dan ook functioneel om fragmentatie te overwinnen. Teisman daarover: "Stedelijke netwerken ontleen hun bestuurskracht aan het vermogen tot regionale afstemming tussen participerende overheden". Netwerken hebben veelal een lichte en horizontale structuur en dragen bij aan verbindend vermogen (Teisman, G.R., 2006).



We kunnen de bestuurlijke kaart niet zomaar weggummen een paar nieuwe lijnen tekenen: “Het uitgangspunt is dat de macht verdeeld is geraakt en niet meer (zonder schade aan te richten) teruggebracht kan worden in

één hand. Daarom is het vruchtbaarder om te zoeken naar methoden waarbij de partijen met ieder hun eigen middelen, kennis en competenties gezamenlijk de schouders eronder zetten. Bestuurskracht komt dan voort uit het zelforganiserende vermogen van diverse partijen, die vanuit weloverwogen eigenbelang tot gemeenschappelijke actie komen” (Teisman, G.R., 2006).

Wat dan wel? “De werkwijze binnen het stedelijk gebied van de Randstad wordt beïnvloed door afhoudende en defensieve normatieve en cognitieve structuren. De partijen lijken meer in gevecht met elkaar dan dat zij gericht zijn op de mogelijkheden van samenwerking” (Teisman, G.R., 2006).

## 1.4 Casus: het Ruhrgebied

Een manier om de vraag te beantwoorden is door te vergelijken met andere polycentrische metropoolregio's. We hebben daarvoor het Ruhrgebied uitgekozen. Een om meerdere redenen interessante vergelijking. Het Ruhrgebied bestaat uit meerdere stedelijke kernen, maakt een grote economische transformatie door en heeft met IBA Emscherpark zichzelf willen heruitvinden, met voorlopig Culturele Hoofdstad 2010 als hoogtepunt. Maar op de meeste economische parameters scoort Ruhr minder goed dan de Randstad (TNO, 2010).

In het Ruhrgebied willen we op zoek naar governance achter Ruhr.2010 en IBA: is er sprake van effectieve samenwerking (verbinden)? Werkt het concept als incubator voor echte samenwerking ook als er geen geld meer is en er harde keuzes gemaakt moeten worden?

## 1.5 Resultaten atelieronderzoek studiejaar 1

In de afsluitende fase van het eerste studiejaar hebben wij in de atelierfase ons de vraag gesteld: “Wat zijn perspectieven die kunnen wijzen op de vorming van een metropoolregio Rotterdam – Den Haag?” (bron: davidvankeulen.nl). Een viertal eindconclusies:

- Via de knooppunten is er sprake van een stevige pendel tussen Rotterdam en Den Haag. De groei van het reizigersvervoer – vooral het laatste decennium – heeft aangetoond dat er behoefte is aan een fijnmazig netwerk. Ook nieuwe technologieën als Randstadrail leiden tot groei;
- De metropoolregio heeft geen herkenbare identiteit of iconen die tot de verbeelding spreken. Den Haag en Rotterdam hebben een eigen (culturele) identiteit / branding. Rotterdam is als Berlijn (een Heer): rauw, stoer en groots. Den Haag is als Parijs (een Dame): romantisch, verleidelijk en verrassend. Infrastructuur kan als icoon gebruikt worden;
- Rotterdam en Den Haag concurreren nauwelijks, maar zijn ook niet in grote mate complementair: de bedrijfsrelaties zijn vrij beperkt. In de sectoren ‘Olie & Gas’ en ‘Havens’ hebben de steden een sterke binding;
- Zuid-Holland heeft 15 jaar geleden de boot gemist om de metropoolregio Rotterdam-Den Haag tot een metropoolregio te laten uitgroeien door de aanleg van Vinex-wijken zonder samenhang en zonder goede ontsluitingen.

Deze eindconclusies tonen aan er, zij het voorzichtig, een toenadering is tussen beide steden.

## **1.6 Centrale onderzoeksvraag**

Op basis van voorgaande inleiding formuleren wij de volgende centrale vraagstelling: “Welke bestuurlijke processen in het Ruhrgebied en in de Randstad geven handelingsperspectief voor de metropoolvorming van Rotterdam – Den Haag?” We gebruiken daarvoor de theorieën van Teisman/De Bruijn/Koppenjan+Klijn. Bieden deze theorieën een analyse voor Ruhr.2010 en IBA en vervolgens een handelingsperspectief voor het omgaan met strategische onzekerheid en institutionele variëteit in de metropoolvorming van Rotterdam – Den Haag?

## **1.7 Opdrachtgever**

Als opdrachtgever fungeert Wilbert Stolte, Randstad gezant voor programma Randstad Urgent. Zijn vraag is een model te schetsen hoe het Randstad Urgent programma in een volgende kabinetsperiode verder doorontwikkeld kan worden. Een programma dat zich doorontwikkelt tot een gewichtige institutie en meer dan nu het geval de Randstad versterkt.



Metropoolregio Rotterdam – Den Haag

Fietsroute van Hofstad naar Hofplein

[Midden-Delfland]



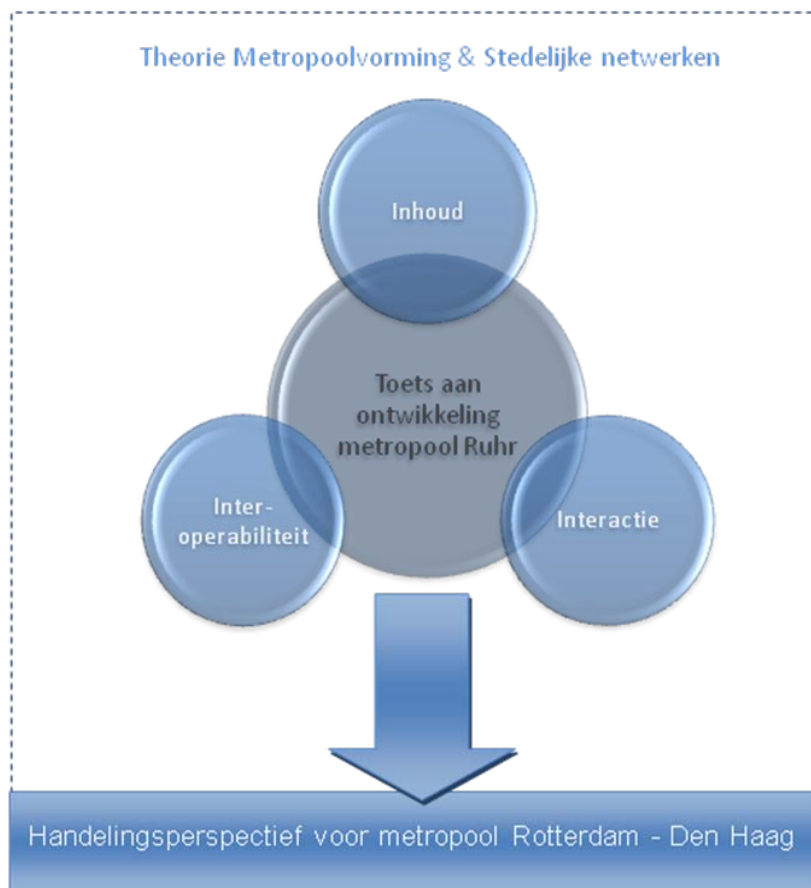
## 2. Het 3-I model

Onze centrale vraagstelling luidt: “Welke bestuurlijke processen in het Ruhrgebied en in de Randstad geven handelingsperspectief voor de metropoolvorming van Rotterdam – Den Haag?” We gaan daarbij grotendeels voorbij aan onderliggende maatschappelijke en economische ontwikkelingen en richten ons primair op het bestuurlijke handelen. Om tot een polycentrische metropoolregio te komen moeten agglomeratievoordelen benut, en agglomeratienadelen beslecht worden (Meijers, 2009). Het daarvoor benodigde bestuurlijke handelen moet gericht zijn op doel- en schaalvervlochtening (Teisman, G.R., 2006). En daarvoor is leiderschap en een krachtig procesontwerp vereist. Dit is de essentie van ons redeneermodel. In de volgende paragraaf schetsen wij ons onderzoeksmodel waarin drie variabelen fungeren: Inhoud, Interoperabiliteit en Interactie. In de paragrafen 2.2 t/m 2.4 worden deze drie variabelen voorzien van een theoretische onderbouwing. Wij sluiten dit hoofdstuk af in paragraaf 2.6 met een samenvattend analysekader.

### 2.1 Het 3-I Model, een toelichting

Het hart van het model wordt gevormd door de drie variabelen ‘inhoud’ (doelvervlochtening en/of combinaties van oplossingen), ‘interoperabiliteit’ (schaalvervlochtening, afstemming tussen systemen over de inhoud) en ‘interactie’ (bestuurlijke, professionele en maatschappelijke wilsvorming). Wij laten met dit model zien dat het samenvloeien van deze drie elementen leidt tot een handelingsperspectief voor bestuurders in de metropoolregio. Om dit te kunnen onderbouwen maken we gebruik van de inzichten van Teisman, Koppejan+Klijn en De Bruijn.

Wij gebruiken deze variabelen om een toets te kunnen doen aan de ontwikkelingen in het Ruhrgebieden om aanbevelingen te kunnen doen voor een bestuurlijk handelingsperspectief voor de metropoolregio Rotterdam – Den Haag. Daartoe gaan wij ook in op de situatie in de Randstad en in het bijzonder in de metropoolregio Rotterdam Den Haag.



## 2.2 Variabele I: Inhoud

Bestuurders spreken graag over *bestuurlijke drukte*. Zij bedoelen daarmee dat zij in hun werk veel andere bestuurders tegen komen die ze niet aan een touwtje hebben en die er eigen doelstellingen op na blijken te houden en vaak op dezelfde podia op te treden. Competitie is troef. Daarom is het een verklaarbare reactie dat bestuurders en managers streven naar complexiteitsreductie: minder spelers en heldere – hiërarchische – besluitvormingslijnen met hogere overheden die durven te kiezen. En onderbouwd door duidelijke, objectieve informatie. Het liefst een samenscholingsverbod voor bestuurders zodat de overblijvende bestuurders eindelijk een besluit kunnen nemen. Maar als de verschillende partijen in het systeem hardnekkig blijven proberen om hun eigen doelstellingen na te streven kan dat leiden tot inertie. De effectiviteit van dit gedrag is beperkt. Besluiten komen niet tot stand of worden niet uitgevoerd. Er ontstaan patstellingen.

De werkelijkheid is niet zo overzichtelijk en op het eerste gezicht zelfs chaotisch. In een complex bestuurlijk systeem zijn partijen niet ondergeschikt aan elkaar maar wel van elkaar afhankelijk. Het systeem bestaat uit interdependente relaties: twee- of meezijdige relaties die niet permanent hoeven te zijn. Partijen kunnen op hen moverende momenten en om hen moverende redenen uit of in het proces stappen. Ogenscheinlijk bestaat het uit toevalligheden. Het zijn dit soort onverwachte momenten en onverwachte combinaties die voor oplossingen kunnen zorgen. Het vertrek van Philips uit Eindhoven was een kans die de stad met beide handen greep in plaats van dat Eindhoven bij de pakken neerzat. De vuurwerkramp in Enschede was een dergelijk moment. Minder heftig, maar wel een doorbraak was de beslissing van Voorburg om zich – na dertig jaar succesvol verzet - niet meer tegen de aanleg van de Noordelijke Randweg te verzetten mits deze overkapt zou worden zodat er woningen op gebouwd konden worden.

Door complexiteit te aanvaarden en te incorporeren in het proces komt de einduitkomst minder overeen met de eigen doelstellingen maar zijn wel nieuwe verbanden en nieuwe oplossingen mogelijk. Een beetje chaos kan dus geen kwaad en moet soms zelfs bewust gezocht worden om verstarring te doorbreken. Een samenscholingsgebed voor bestuurders! Omdat zowel het Ruhrgebied als de Zuidvleugel als complexe bestuurlijke systemen zijn te beschouwen, is onze onderzoeksvraag of er in beide regio's sprake is van doelvervlochtening en van aanvaarding van complexiteit.

Er is sprake van doelvervlochtening wanneer verschillende actoren gezamenlijk nieuwe doelen vaststellen. Doelvervlochtening is het willen én kunnen zien, aanvaarden en benutten van de onderlinge afhankelijkheid. Actoren zijn individuele partijen, instellingen en personen die betrokken zijn in het proces. Zij hebben een groot of minder groot belang bij de uitkomst van het proces. Deze partijen kunnen voor lange of kortere tijd deel uitmaken van het proces. Ook kan de rol/positie in het proces in de loop der tijd veranderen (Klijn & Koppejan, 2004). Het gaat om het maximaliseren van de gezamenlijke winst door het verzoenen van individuele doelen. Het is een interactief proces waarbij de kwaliteit van de onderhandeling van groot belang is (Teisman, *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 1995).

In de netwerken zijn drie soorten programmakoppelingen te onderscheiden (Eshuis, Boons, Edelenbos, & Teisman, 2010):

- een beperkte koppeling: de agenda is niet meer dan de optelsom van de gemeentelijke programma's;
- een uitgebreide koppeling waarbij naar combinatiemogelijkheden wordt gezocht die het programma meer maken dan de som der delen
- een geavanceerde koppeling waarbij vanuit een inhoudelijk verhaal gezamenlijke projecten gedefinieerd worden en elkaars sterke punten benut worden (Eshuis, Boons, Edelenbos, & Teisman, 2010).



Om te komen tot doelvervlochtening kunnen een aantal analytische vragen worden gesteld, deze schetsen wij in onderstaand schema.

<b>Analysevraag</b>	<b>Variabelen van actor analyse</b>
Wat zijn de individuele doelen?	Wie zijn de actoren? Welke doelstelling hebben de verschillende organisaties? Wat is het verschil in doelstellingen tussen de organisaties?
Wat zijn posities van actoren	Over welke middelen beschikken de actoren (financieel, productiecapaciteit, competenties, kennis en juridische legitimiteit)? Hoe hard zijn de afhankelijkheden, welke mate van flexibiliteit aanwezig (vooral financieel en wettelijk kader)? Zijn de bronnen vervangbaar?
Wat is/zijn Belang(en) van actoren	Wat zijn de (indirect zichtbare) belangengroep(en)? Bij een rechtsvorm (NV, BV of Stichting): wat zijn verwachtingen (in geld en/of zeggenschap) van aandeelhouders/bestuurders?
Wat is de verwachte meerwaarde bij actoren?	Wat is de verwachte, geschatte (gehoopte) opbrengst van het formuleren van gedeelde doelen (kwantificeren van winstmaximalisatie)? Hoe groot is het gevoel voor urgentie? overlappende, gedeelde ambities formuleren!

*Bron: (Klijn & Koppejan, 2004)*

Als partijen rationeel besluiten tot doelvervlochtening dienen zij hun strategie aan te passen en dit ook uit te spreken én zichtbaar te maken voor de andere partijen. Hiermee reduceren zij de strategische onzekerheid in het proces. Daaronder verstaan wij onzekerheid die partijen hebben over de wijze waarop andere partijen zich gedragen ten opzichte van het probleem. Onzekerheid en weerstand tegen strategische samenwerking kan overwonnen worden door nadrukkelijk te communiceren (Zie ook paragraaf 2.4 Interactie).

## Tussenconclusie doelvervlochtening

- Doelvervlochtening is het maximaliseren van gezamenlijke winst door het verzoenen van individuele doelen;
- Tactische analysevragen die gesteld dienen te worden zijn: wat zijn individuele doelen, wat is de positie van actoren, wat zijn de belangen van actoren, wat is de verwachte;
- Actoren dienen hun strategie aan te passen en deze verandering te communiceren/zichtbaar te maken.

## 2.3 Variabele II: Interoperabiliteit

Onze wereld zit vol met regelsystemen en meer losjes georganiseerde verbanden. Alle hebben ze een eigen cultuur, werkwijze, ICT-systeem en organisatiestructuur. Om (enigszins) effectief te kunnen handelen is het wenselijk dat er enige mate van afstemming kan plaats vinden. De vraag “wie doet wat?” past in het stramien van ordezoekend handelen. Taakverdeling is een trefwoord net als het beginsel van taken zo laag mogelijk in het systeem leggen. Dat past bij het streven naar efficiency en het kan het systeem sturen. De keerzijde ervan is dat het systeem een intern gerichte oriëntatie krijgt in plaats van een externe. De interdependentie wordt erdoor verminderd terwijl zoals we in de vorige paragraaf zagen een toegenomen interdependentie op bepaalde momenten gewenst kan zijn. Vloeiende overgangen tussen taken en verantwoordelijkheden maken dat de elementen in het systeem beter samenhangen. We kunnen stellen dat de organisaties inter-operabel dienen te zijn. Daaronder verstaan wij een vervlechting van taken (i.t.t. *taakverdeling*), middelen en verantwoordelijkheden tussen de verschillende schaalniveaus. Onze onderzoeksvraag is of er in het Ruhrgebied en in de Zuidvleugel interoperabiliteit is waar te nemen.

### 2.3.1 Schaalvervlochtening

Netwerkvorming maakt het onmogelijk het juiste schaalniveau te vinden. Dit komt doordat er sprake is van 1] wederzijdse afhankelijkheid, ook tussen de verschillende schaalniveaus, en 2] massieve vervoelchting, waardoor alles met alles samenhangt (Teisman, G.R.; van Twist, M., 2005). Met schalen bedoelen we enerzijds het ‘Huis van Thorbecke’ [drieling: rijk, provincies en gemeenten] en anderzijds gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden, gemeentelijke samenwerkingsverbanden en bovenregionale structuren (waterschappen, kaderwetgebieden, et cetera). De metropoolregio Rotterdam – Den Haag is feitelijk ook een nieuw schaalniveau.

Schaalvervlochtening kunnen wij ook duiden als ‘gezamenlijke meerlagige beleidsvoering’: vrij vertaald als ‘multi-level governance’. Teisman: “In de bestaande bestuurscultuur wordt multi-level governance maar al te vaak geïnterpreteerd als een vraagstuk van ‘beter verdelen van taken’ en ‘decentraliseren van alles wat je zelf niet kunt of wilt’ (over de schutting gooien)” (Teisman, G.R.; van Twist, M., 2005). Wij beschouwen Multi/level governance juist als het beter *vervlochten* van taken en verantwoordelijkheden.

Om de wijze van schaalvervlochtening te kunnen analyseren, kan een netwerkanalyse worden gedaan. De institutionele context wordt dan onderzocht waardoor de relaties tussen de actoren en arena’s scherper in beeld komen. De analyse gaat enerzijds over de patronen in de interactie tussen de deelnemers en anderzijds over de patronen in de percepties van de deelnemers.

Analysevraag	Variabelen netwerkanalyse
Breng institutionele vervlechting in kaart	Wat zijn de formele institutionele kenmerken? (wettelijke kaders, organisatorische voorzieningen, et cetera). Wat zijn de formele communicatieprocedures? Delen actoren gezamenlijk mensen & middelen?
Reconstrueer de besluitvorming [indien sprake van schaalvervlechting]	Welk initiatief bracht besluitvorming/het beleidsspel op gang? Wat zijn de cruciale beslissingen tot nog toe geweest? Welke strategieën kiezen actoren en in hoeverre conflicteren deze of vullen ze elkaar aan? Wat zijn de belangrijkste knelpunten en stagnaties Wat zijn de belangrijkste uitkomsten tot nog toe?

Bron: (Klijn & Koppejan, 2004)

In een netwerk ligt de plaats waar een cruciaal besluit wordt genomen niet op voorhand vast, als er al een plaats is. Er bestaan juist verschillende arena's waarin beslissingen en deelbeslissingen worden genomen. "Veel interacties in netwerken komen haast 'vanzelf' tot stand zonder interventie van buitenaf of van één van de actoren" (Klijn & Koppejan, 2004). Behalve in de gemeenteraad of het college van B&W worden beslissingen ook genomen in bijvoorbeeld regionale overleggen, stuurgroepen en consortia. Bestuurlijke gremia zijn eerder de plaats en het moment waar de beslissing die in de arena is genomen, wordt bekrachtigd.

## Tussenconclusie schaalvervlechting

- In een complex systeem kan het gewenst zijn om taken, middelen en verantwoordelijkheden eerder vloeiend dan strikt te verdelen;
- Netwerken onttrekken zich aan een strikte verdeling over schaalniveaus.;
- Beslissingen komen tot stand in het netwerk en niet in een besliscentrum. Metaforen als een *bestuurlijke cockpit* of *het schip van staat* zijn niet verhelderend maar juist bedrieglijk.

## 2.4 Variabele III: Interactie

Het cement tussen de bakstenen geeft een muur stevigheid, heeft ademd vermogen om vocht af te voeren, en geeft ook enige mate van flexibiliteit. Zo is procesmanagement het cement om complex samengestelde en ingewikkelde structuren ontwikkelingskracht te kunnen geven. Interactie is dan ook communicatie om uiteindelijk zichtbare resultaten te behalen voor bestuurders, bewoners en bedrijven.

Wij bespreken hier twee aspecten van interactie: leiderschap en kwaliteit van het procesmanagement. Leiderschap is nodig om deelnemers aan een proces te laten samenwerken en boven zichzelf te laten uitstijgen. Leiderschap is ook nodig om vastgelopen processen los te trekken.

### 2.4.1 Leiderschap

Leiderschap in complexe netwerken vraagt om op het juiste moment te kunnen switchen tussen ordezoekend en complexiteitzoekend perspectief. Beide stijlen zijn van belang, en vaak ook nog gelijktijdig. Bij ordezoekend leiding geven passen methoden als lijn- en projectmanagement. Bij complexiteit aanvaardend handelen passen methoden als programmamanagement en procesmanagement. In deze paragraaf verdiepen wij beide stijlen van leidinggeven: a) handelen in ordescheppend perspectief en b) complexiteitaanvaardend perspectief.

*Ordezoekende leidinggevenden:* bouwen aan een stabiele organisatie en projecten op zelf ontwikkelde kwaliteitssystemen. De nadruk van managers ligt op de eigen doelen, eenheid van organisatie, maken van plannen en verzamelen van (gestandaardiseerde) informatie, et cetera.

*Complexiteitaanvaardend leidinggevenden:* met behulp van halffabricaten van lijn- en projectorganisaties maken keten- of netwerkmanagers eindproducten door voorturende ideeënontwikkeling, kennisvorming en synchronisatie. Verandering is de constante.

De ene methode sluit de andere niet uit en de ene methode staat niet boven de andere methode. Beide rollen zijn noodzakelijk: “zij staan in een coöpetitieve verhouding tot elkaar” (Teisman, G.R., 2006). Onze onderzoeksvraag is dan ook of er in het Ruhrgebied en in de Zuidvleugel sprake is van leiderschap dat zowel ordezoekend als complexiteitaanvaardend is. In schema een nadere detaillering:

<b>Ordezoekend handelen</b>	<b>Complexiteitaanvaardend handelen</b>
Managers handelen effectief door eenheden te creëren, zodat deze posities kunnen innemen en eigen taken kunnen uitvoeren.	Managers handelen effectief door eenheden samen te smeden tot gehelen, zoals ketens, netwerken en processen.
Complexiteit is reduceerbaar; om effectief te zijn moeten leiders zich eraan onttrekken; complexe stelsels zijn stuurbaar.	Het geven van leiding vindt plaats in complexiteit; actoren kunnen leiding geven door verbindende interventies.
<i>Leidinggevenden richten zich op:</i> Maken van onderscheidingen; Aanbrengen van begrenzing; Rationele kennisontwikkeling over eenheden in stabiele context; Behoeften representeren zich via gekozen representanten en ontstijgen het eigenbelang niet; Produceren via generieke lijnen en projecten vanuit feitenkennis en stabiele kwaliteitscriteria.	<i>Leidinggevenden richten zich op:</i> Aanbrengen van verbindingen; Doorlaatbaar maken van grenzen; Gemeenschappelijke kennisontwikkeling in specifieke contexten; Behoeften representeren zich in combinaties van eigenbelang en gemeenschappelijk belang; Organiseren van kennis- en kwaliteitsontwikkeling in ketens, netwerken en processen.

*Bron: (Teisman, G.R., 2006)*

## Tussenconclusie leiderschap

- Netwerk- en procesmanagement enerzijds en lijn- en projectmanagement anderzijds staan in een co-öpetitieve verhouding tot elkaar;
- Ordezoekend handelen is nodig voor aansluiting op de bestaande organisatie en het leveren van halffabricaten;
- Complexiteitaanvaardend handelen smeedt halffabricaten tot gehelen en is nodig om effectief te kunnen handelen in complex samengestelde en ingewikkelde systemen;
- Verbindend vermogen komt tot stand voor effectief handelen van leiders door schalen- en doelen samen te laten vloeien.
- Interactie ontstaat via communicatie tijdens gebeurtenissen, door verbindingen in een reeks gebeurtenissen en door inbedding in omliggende processen: afhankelijk van de methode van leidinggeven levert die concrete producten op.

## 2.4.2 Kwaliteit van een proces

De kwaliteit van een proces en van het leiderschap is bepalend voor het bereiken van doel- en schaalvervlochten. Maar een procesontwerp creëert gelijktijdig de arena's waarin partijen elkaar ontmoeten of bestrijden. Een krachtig procesontwerp is ordescheppend en complexiteitaanvaardend en leidt tot doel- en schaalvervlochten. De procesmanager heeft hierbij een belangrijke rol. Hij of zij werkt aan processen van a] wilsvorming, b] kennisontwikkeling en c] kwaliteitsontwikkeling. Hij geeft leiding aan doorlopende interactie en legt verbindingen tussen kluwens van reeksen gebeurtenissen die ontwikkeling tot stand brengen (Teisman, G.R., 2006). Een procesleider let op vier kernelementen: openheid, beschermen van kernwaarden van de deelnemers, bewaakt de voortgang en zorgt voor het bereiken van de inhoud (Klijn & Koppejan, 2004).

<b>Randvoorwaarden</b>	<b>Variabelen</b>
Openheid	Alle relevante partijen worden in het besluitvormingsproces betrokken; Inhoudelijke keuzen worden getransformeerd tot procesmatige afspraken; Transparantie van proces en procesmanagement;
Beschermen van de kernwaarden	De centrale belangen van partijen worden beschermd; Commitment aan het proces, niet aan het resultaat; Commitment kan door partijen worden uitgesteld; Het proces kent exit-regels;
Voortgang	Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, vooral bij de afronding van het proces; Het proces kent een zware personele bezetting; De omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces; Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd; Command and control worden als aanjager van proces benut;
Inhoud van processen	Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten; Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

*Bron: (De Bruijn, 2002)*

### Tussenconclusie procesontwerp

- De procesmanager werkt aan processen van a] wilsvorming, b] kennisontwikkeling en c] kwaliteitsontwikkeling;
- Een krachtig procesontwerp kenmerkt zich door openheid, beschermt de kernwaarden van de actoren, bewaakt de voortgang, en zorgt voor tijdig koppelen of ontkoppelen van andere processen of actoren.

### **2.4.3 Procesmanagement en politieke verantwoordelijkheid**

Complex samengestelde en ingewikkelde systemen vragen bijzondere vaardigheden van politiek leiders. In de klassieke horizontale sturing leidt een hiërarchische aanwijzing veelal tot effectief handelen. In een netwerk zal een politieke wens of zelfs mogelijk een decreet een andere, mogelijk zelfs ongewenste, uitwerking kunnen hebben.

Het is goed om te vast te stellen dat bestuurders veelal niet direct in het proces betrokken zijn. De openings- en sluitingshandeling worden meestal door de bestuurders verricht, waarna een (top)ambtenaar het stokje overneemt. Om te voorkomen dat een bestuurder geen sturing meer kan geven aan de ontwikkelingen in netwerk is het wenselijk, nee zelfs noodzakelijk, om procesafspraken te maken (De Bruijn, 2002). Het politiek primaat mag niet worden aangetast: de bestuurder dient zich te allen tijde te kunnen verantwoorden in het representatief gekozen orgaan.

Procesafspraken kunnen zijn:

- keuze maken: de bestuurder participeert – direct of indirect – in het proces;
- wanneer partijen een bepaald resultaat bereiken, krijgt de bestuurder van de andere partijen ruimte om zich hiervan te distantiëren;
- maakt de bestuurder van de deze mogelijkheid gebruik, dan zal hij dat tegenover de andere partijen moeten beargumenteren;
- de bestuurder maakt werkafspraken met het gekozen orgaan over (tussentijdse) toetsing van ontwikkelingen en over de bespreking/accorderen van in het netwerk vastgestelde keuzen.
- Deze werkwijze geeft een bepaalde spanning tussen de bestuurder en de direct betrokken (top)ambtenaar, Enerzijds heeft de ambtenaar loyaliteit aan de partijen in het proces. Anderzijds heeft de ambtenaar een grote loyaliteit naar de bestuurder. Deze moet zich immers te allen tijde kunnen verantwoorden in het democratisch gekozen orgaan.

### **Tussenconclusie procesmanagement en politieke verantwoordelijkheid**

- (Top)ambtenaren balanceren voortdurend met loyaliteit tussen wensen van de bestuurder en ontwikkelingen in het netwerk: hiërarchisch mandaat op basis van gedeelde waarden en vertrouwen;
- De bestuurder maakt heldere werkafspraken (inclusief exit-procedure) met representatief gekozen orgaan over accorderen van in netwerk vastgestelde keuzen.

## 2.5 Samenvattend Analyse kader

Op basis van de theorieën, die in hoofdstuk 2 zijn samengevat geven wij een analysekader. Dit is als het ware de bril waardoor wij kijken naar de situatie in het Ruhrgebied (paragraaf 3.1). en in de metropoolregio Rotterdam Den Haag (paragraaf 3.2).

<b>Variabele I</b>	<b>Operationalisering Inhoud</b>
<p><b>Doelvervlochtening</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doelvervlochtening is het maximaliseren van de gezamenlijke winst door het verzoenen van individuele doelen;</li> <li>• Tactische analysevragen die gesteld dienen te worden zijn: wat zijn individuele doelen, wat is de positie van actoren, wat zijn de belangen van actoren, wat is de verwachte;</li> <li>• Actoren dienen hun strategie aan te passen en deze verandering te communiceren/zichtbaar te maken.</li> </ul>	<p><b>Vragen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zijn individuele doelen</li> <li>• Wie zijn de actoren?</li> <li>• Welke doelstelling hebben de verschillende organisaties?</li> </ul> <p><b>Wat is het verschil in doelstellingen tussen de organisaties?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posities van actoren</li> <li>• Over welke middelen beschikken de actoren (financieel, productiecapaciteit, competenties, kennis en juridische legitimiteit)?</li> <li>• Hoe hard zijn de afhankelijkheden, welke mate van flexibiliteit is aanwezig (vooral financieel en wettelijk kader)?</li> <li>• Zijn de bronnen vervangbaar?</li> </ul> <p><b>Belangen van actoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke belangengroepen zijn waarneembaar?</li> <li>• Wat zijn verwachtingen (in geld en/of zeggenschap) van aandeelhouders/bestuurders?</li> </ul> <p><b>Meerwaarde die actoren uitspreken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat is de verwachte, geschatte (gehoopte) opbrengst van het formuleren van gedeelde doelen?</li> <li>• Hoe groot is het gevoel voor urgentie?</li> <li>• Kunnen overlappende, gedeelde ambities worden geformuleerd?</li> </ul> <p><b>Delen mensen &amp; middelen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat willen actoren inbrengen aan mensen &amp; middelen?</li> </ul>
<b>Variabele II Schaalvervlochtening</b>	<b>Operationalisering Interoperabiliteit</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij netwerkvorming is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid en massieve vervlochtening.</li> <li>• Institutionele kenmerken: wat zijn de formele institutionele kenmerken, ingeslepen informele spelregels, formele en informele communicatieprocedures en -lijnen?</li> <li>• Reconstructie van besluitvorming: welk initiatief brengt besluitvorming/beleids spel op gang, wat zijn de cruciale beslissingen, welke strategieën kiezen actoren en in</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Breng institutionele vervlochtening in kaart</li> <li>• Wat zijn de formele institutionele kenmerken? (wettelijke kaders, organisatorische voorzieningen, et cetera).</li> <li>• Wat zijn de formele communicatieprocedures?</li> <li>• Delen actoren gezamenlijk mensen &amp; middelen?</li> <li>• Reconstructeer de besluitvorming</li> <li>• Welk initiatief bracht besluitvorming/het beleidsspel op gang?</li> </ul>

<p>hoeverre conflicteren deze of vullen ze elkaar aan, wat zijn de belangrijkste knelpunten en de belangrijkste uitkomsten tot nog toe?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zijn de cruciale beslissingen tot nog toe geweest?</li> <li>• Welke strategieën kiezen actoren en in hoeverre conflicteren deze of vullen ze elkaar aan?</li> <li>• Wat zijn de belangrijkste knelpunten en stagnaties</li> <li>• Wat zijn de belangrijkste uitkomsten tot nog toe?</li> </ul>
<p><b>Variabele III</b></p>	<p><b>Operationalisering Interactie</b></p>
<p><b>Leiderschap</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Netwerk- en procesmanagement en lijn- en projectmanagement staan in een co-öpetitieve verhouding tot elkaar;</li> <li>• Ordezoekend handelen is nodig voor aansluiting op bestaande organisatie en het leveren van halffabricaten;</li> <li>• Complexiteitaanvaardend handelen smeedt halffabricaten tot gehelen en is nodig om effectief te kunnen handelen in complex samengestelde en ingewikkelde systemen;</li> <li>• Verbindend vermogen komt tot stand voor effectief handelen van leiders door schalen- en doelen samen te laten vloeien.</li> <li>• Interactie ontstaat via communicatie tijdens gebeurtenissen, door verbindingen in een reeks gebeurtenissen en door inbedding in omliggende processen.</li> </ul> <p><b>Procesontwerp</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De procesmanager werkt aan processen van a] wilsvorming, b] kennisontwikkeling en c] kwaliteitsontwikkeling;</li> <li>• Kenmerken van openheid: alle relevante partijen betrekken, transformatie van inhoud naar procesmatige afspraken;</li> <li>• Beschermen van de kernwaarden door: belangen van partijen worden beschermd commitment aan het proces, niet aan het resultaat (vertragen mag!) en exit-regels.</li> <li>• Voortgang erin houden: winstmogelijkheden en prikkels voor coöpetitief en coöperatief gedrag, voldoende menskracht, benutting omgeving voor versnelling, conflicten naar 2<sup>e</sup> laag en klassiek management gebruikt aanjager/stok achter de deur.</li> <li>• Inhoud van processen: slim koppelen en ontkoppelen van rollen experts en belanghebbenden en vlieg personen in met aanzien (wetenschappers, bestuurders).</li> </ul>	<p><b>Leiders</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Was de kwaliteit van het proces zodanig dat doelvervlochten en schaalvervlochten mogelijk gemaakt werden?</li> <li>• Welke leiderschapstijlen zijn gebruikt? (Ordezoekend handelen of complexiteitaanvaardend handelen)</li> <li>• Zijn deze op het juiste moment gebruikt?</li> </ul> <p><b>Proces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Benoem de gebruikte managementmethoden.</li> <li>• Zijn op tijd de juiste halffabricaten tijdig en volledig geleverd.</li> <li>• Was/is de kwaliteit van het proces zodanig dat aan de vier essentiële randvoorwaarden is voldaan?</li> <li>• Was er sprake van openheid in het proces?</li> <li>• Zijn de kernwaarden beschermd?</li> <li>• Heeft de procesmanager de voortgang erin houden?</li> <li>• Heeft de procesmanager gewaakt over de inhoud van processen?</li> </ul>

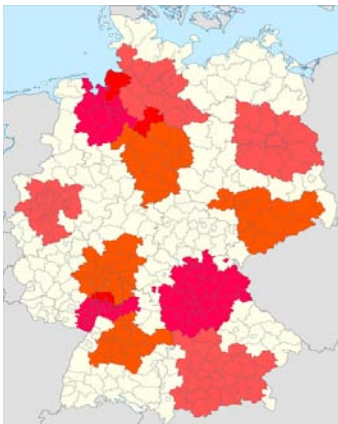




Metropoolregio Rotterdam – Den Haag

Haven als symbool 'World Port, World City'  
[Rotterdam]

### 3. Metropoolvorming in Duitsland



Metropoolregio's zijn de regionale groeimotoren voor de ruimtelijke ontwikkeling van het nationale territorium. Zij zijn volgens het vastgestelde ruimtelijke federale beleidskader het juiste niveau om de concurrentie van Duitsland en Europa te verstevigen.

Door de late eenwording van Duitsland, vergeleken met landen zoals Engeland, Frankrijk of Spanje, konden de Duitse steden zich relatief sterk ontwikkelen. Duitsland heeft nooit het absolutisme van deze andere landen gekend en heeft daardoor ook nooit één hoofdstad gekend die zich tot metropool kon ontwikkelen.

In 1995 wees de Ministerskonferenz für Raumordnung (MKRO)<sup>1</sup> een klein dozijn Metropoolregio's aan en in 1997 werd daar bovenop nog een eredivisie aangewezen van Europese Metropoolregio's (EMR)<sup>2</sup>.

Daartoe hebben zij indicatoren gebruikt die ontleend zijn aan Blotevogel en Schulze (Blotevogel & Schulze, 2008)<sup>3</sup> en zijn geclusterd rondom de thema's:

- Beslissingscentrum (de aanwezigheid van internationale hoofdkantoren, banken of (internationale) bestuurscentra en NGO's bijv.);
- Innovatie en concurrentie (o.m. de aanwezigheid van onderzoeksinstituten van internationale betekenis);
- Gatewayfunctie (internationale luchthaven, verkeersknooppunten, internethubs, beurzen, media, congressen);
- Symboolfunctie (historisch, politiek, cultureel, stedenbouwkundig/architectonisch) die bijdraagt aan het imago;
- Hoogwaardige servicefuncties, variërend van onderzoeksinstituten tot advocatuur.

*Viel Masse,  
Wenig Klasse.  
Viel Provinz,  
Wenig Metropole.  
(prof. Dr. Hans Blotevogel)*

Over het inwoneraantal doen verschillende criteria de ronde, maar de MKRO hanteert een minimum van 1 miljoen inwoners. Andere criteria gaan uit van hogere aantallen. Het inwoneraantal is niet het beslissende criterium om als metropool gezien te worden. Beslissend is de positie in het globale steden netwerk (Woditsch, 2006). De aanwijzing van de metropoolregio's had geen beleidsmatige consequenties. Er kwam geen extra geld beschikbaar en ook anderszins bleef de aanwijzing tamelijk betekenisloos. Het ruimtelijk beleid richt zich niet op de bevordering van de groei van metropolen maar juist op de verbindingen tussen de polycentrische regio's. De verdelende rechtvaardigheid zorgde ervoor dat uiteindelijk 41% van de Duitse bevolking in een metropoolregio woont, maar wel op slechts 19% van de oppervlakte en goed voor 44% van de werkgelegenheid. En motoren van de economie? Alleen in München, Stuttgart, Rhein-Main en Hamburg ligt de werkloosheid lager dan het landelijke gemiddelde.

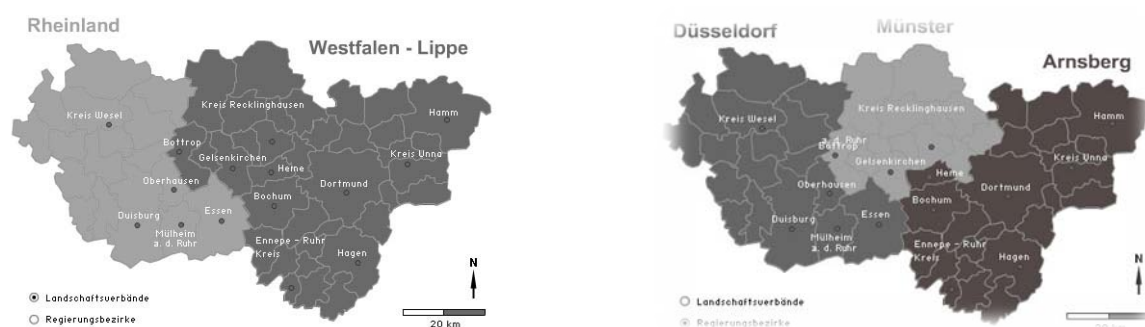
<sup>1</sup> De MKRO bestaat uit de federale en bondslandministers voor ruimtelijke ordening en heeft bestuurlijke en coördinerende bevoegdheden.

<sup>2</sup> Berlin/Brandenburg, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Stuttgart, Halle/Leipzig/Sachsendreieck, later nog verder aangevuld met o.a. Bremen en Hannover.

<sup>3</sup> Geciteerd uit [http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/zukunftsperspektiven/metropole\\_ruhr/metropole\\_ruhr\\_1.php?p=2,5](http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/zukunftsperspektiven/metropole_ruhr/metropole_ruhr_1.php?p=2,5)

## 3.2 Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen (NRW) telt 18 mln. inwoners en is een van de economische zwaartepunten van Duitsland. Hoofdstad is Düsseldorf. NRW is verdeeld in vier Bezirken: Arnsberg, Münster, Düsseldorf en Keulen. De eerste drie overlappen het Ruhrgebied. NRW werkt niet actief mee aan de metropoolvorming en heeft daar politiek gezien geen direct belang bij. Wel wordt er een gering bedrag aan stedelijke vernieuwing besteed, meestal aan centrumvernieuwing. Dit geld wordt dan rechtstreeks aan projecten toegekend en met voorbijgaan aan de Bezirken of de regio's zoals het Regionalverband Ruhr. IBA was in dit opzicht een markante uitzondering. IBA ontving geld rechtstreeks van NRW en had een totaal budget van 5 mld. euro tot zijn beschikking.



### 3.3.1 Competitie tussen steden

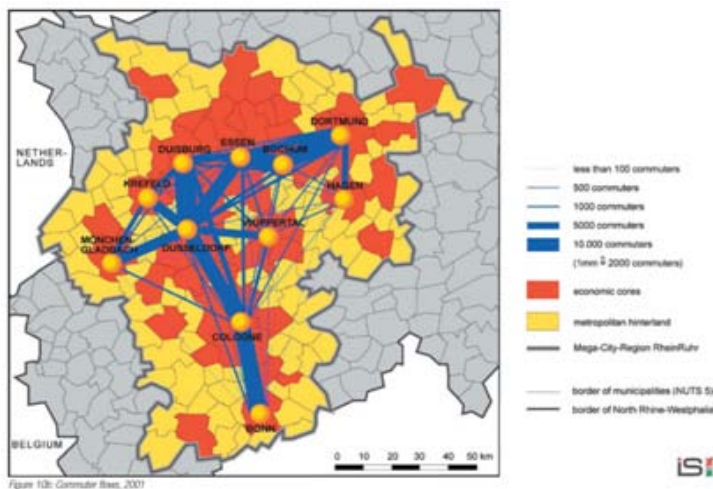
De begroting van deze deelstaat bedraagt 53 mld. euro (begroting 2010) waarvan bijna de helft besteed wordt aan onderwijs en wetenschap. Inkomensoverdrachten naar lagere overheden hebben wij niet kunnen ontdekken. Om processen van concurrentie en samenwerking tussen overheden te kunnen begrijpen is het noodzakelijk om naar hun financiële positie te kijken en dan vooral naar de inkomstenbronnen. Naarmate een stad autonomer is en meer eigen inkomsten kan verwerven zal zij zich meer concurrerend (moeten) opstellen tegenover haar omgeving. Samenwerking tussen steden die zich binnen dezelfde functionele regio bevinden zal moeilijker tot stand komen en zich meer richten op regio-overstijgende zaken. De belangrijkste indicator voor de autonomie van de gemeenten is de omvang van de begroting en het aandeel dat eigen inkomsten daarvan uitmaken.

De inkomstenbronnen voor de Duitse steden in het Ruhrgebied bestaan uit drie bronnen, te weten de Grundsteuer en Gewerbesteuer (winstbelasting) en overige inkomsten zoals retributies en heffingen. Ieder ongeveer goed voor een derde deel van de inkomsten. Deze inkomstenstructuur maakt steden gevoelig voor conjunctuurgolven. De economische recessie slaat dan ook direct terug op de inkomsten van de gemeenten. Alle steden in het Ruhrgebied verkeren momenteel in financiële nood. Het systeem van gemeentebelastingen betekent een prikkel om eigen inkomsten te verwerven, een prikkel die Nederlandse gemeenten node missen. De keerzijde ervan is dat de onderlinge concurrentie erg groot is, zeker tijdens economisch slechte tijden en in gebieden waar veel steden op korte afstand van elkaar bestaan en dus functioneel deel uitmaken van één markt. Iedere stad voert zijn eigen acquisitiebeleid en deze concurrentie leidt tot leegstaand op bedrijventerreinen. De totale koek wordt er niet groter door maar wel over meer steden verdeeld.

### 3.3 Rhein-Ruhr

Een van deze aangewezen metropoolregio's is de Metropoolregio Rhein-Ruhr met 11,5 miljoen inwoners in een dichtheid van 1064 inw. per km<sup>2</sup>. Het Bruto Binnenlands Product per werknemer bedraagt er 55.505 euro (2003). Daarmee bekleedt het de zesde plaats van de Duitse metropolen. Met elf miljoen inwoners is het van vergelijkbare omvang als Londen en Parijs. Het gehele gebied is als een functionele regio te zien (zie fig. 2), maar het functioneert bestuurlijk absoluut niet als zodanig. Structuurvisies worden er niet op gebaseerd en de aanwijzing bevatte ook geen strategie om gewenste handelingen uit te lokken, onder meer niet doordat er geen aandacht is voor de governance structuren. En de aanwijzing noch structuurvisies bevatten een visualisatie van wat de metropool zou kunnen zijn en die gebruikt kan worden in communicatie met de media of de burgers. Het gebied RheinRuhr wordt bestuurd vanuit het Land Nordrhein-Westfalen, twee Landschaftsverbänden Rheinland (Düsseldorf – Bonn) en Westfalen-Lippe (Ruhr: Duisburg – Hamm), vier Regierungsbezirken, Kreisen en Kreisfreie Städte. De Landschaftsverbänden zijn in 1953 opgericht. De bevoegdheden worden geregeld in de *Landschaftsverbandsordnung*. Het takenpakket van de Landsdelen richt zich op bovenlokale zaken als het wegennet, cultuur en economie, en op enige zaken in het sociale domein.

De taken van de Bezirken liggen op het gebied van onderwijs, ruimtelijke ordening en economie. Ook daar worden bestuurlijke beslissingen over het Ruhrgebied genomen. De steden hebben alle ongeveer dezelfde grootte en er bestaat geen duidelijke hiërarchie tussen deze steden. Düsseldorf, op slechts 33 km van Duisburg verwijderd, neemt wel een hiërarchische positie in (zowel bestuurlijk als economisch) maar maakt bestuurlijk geen deel uit van dit deel van de Ruhrmetropool. En tussen Düsseldorf en Duisburg loopt geen rechtstreekse autosnelweg.



*Figuur 2 Polynet Rhein-Ruhr 2005*

Ruimtelijke planning blijft zeer moeilijk met al deze verschillende bestuurlijke organen die zelf allemaal hun eigen beleid voor hun deel van de regio ontwerpen. De Landschaftsverbänden en Bezirken geven zich geen van alle rekenschap van het grotere geheel van de metropoolregio die onder hun verantwoordelijkheid valt. Dat is in zoverre ook niet verwonderlijk omdat deze bestuursorganen ouder zijn dan de kolen- en staalindustrie die “op de groene weide” ontstond en zich op haar beurt geen rekenschap gaf van deze oudere bestaande entiteiten. Het noordelijke deel – het gebied tussen Duisburg en Hamm, is het oude mijnbouw- industriegebied Ruhr en het zuidelijke deel, dat de hoofdstad Düsseldorf tot en met Keulen en Bonn omvat, is het meer welvarende en internationaal meetellende gebied. Maar de algehele conclusie is dat het concept van de Europese metropool Rhein-Ruhr niet als zodanig beleefd wordt en geen frame voor handelen biedt. Er wordt meer over gesproken en geanalyseerd dan dat er handelingen uit voort vloeien.

Maar Rhein-Ruhr is wel degelijk één stedelijk functioneel systeem! Door institutionele tekortkomingen komen noodzakelijke investeringen onvoldoende van de grond. De angst op landsniveau voor een te grote samenballing van economische en politieke macht verhindert de oplossing van maatschappelijke en economische problemen. De Rhein-Ruhr metropool bestaat dus niet als zodanig maar heeft wel betekenis voor internationale promotie (Bron: Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland).

Het Ruhrgebied is noch historisch noch geografisch een geheel volgens Blotevogel. De identiteit van het Ruhrgebied, voor zover die bestaat, is van later datum en deels van buiten af ontstaan en deels ook geconstrueerd. Het denken over de identiteit van de Ruhr is wel beschouwd pas ontstaan nadat het verval ingezet had en gezocht ging worden naar een nieuwe toekomst en een nieuwe identiteit. Daarbij is ook nog te bedenken dat de nieuwe middenklasse en de oude arbeidersklasse niet hetzelfde beeld hebben over toekomst en betekenis van de Ruhr (Goch, 2001). Maar ook de steden zijn niet genegen om in grotere gehelen te werken, alhoewel er wel sprake is van enige bovenlokale afstemming, bijvoorbeeld voor bedrijventerreinen. Dat maakt de vraag naar de afbakening van het gebied een moeilijke. In een studie naar de gewenste ruimtelijke samenwerkingsverbanden gaan de auteurs uit van het principe van *Einräumigkeit* (Blotevogel & Münster, *Schlussfolgerungen für die Bildung regionaler Kooperationsräume in Nordrhein-Westfalen*, 2009) “ ofwel bestuurlijke taken moeten op één niveau gelegd worden zodat er zo min mogelijk onduidelijkheid kan bestaan over de taakverdeling. Een tweede uitgangspunt is dat van vrijwilligheid. Samenwerkingsverbanden die op basis hiervan gevormd zijn, zullen immers heel wat succesvoller zijn dan van bovenaf opgelegde samenwerking, zoals de *Metropole Rhein-Ruhr*. Ook al spreken vakinhoudelijke argumenten voor samenwerking op dit niveau, dit concept stuit op teveel scepsis en weerstand om succesvol te kunnen zijn. Op basis hiervan komen de auteurs tot een zevental regionale samenwerkingsverbanden. De metropoolregio Rhein-Ruhr wordt in dit voorstel verdeeld in drie verbanden: Ruhrgebied, Düsseldorf en Keulen/Bonn.

Dat economische argumenten niet de enige argumenten zijn voor een regionale bestuurlijke indeling, wordt ook door prof. S. Goch beargumenteerd. Hij stelt dat er daarnaast nog andere invalshoeken zijn die ertoe doen zoals een zelfstandige regionale cultuur (een gedeeld bewustzijn van de regio als verklaring voor individuele geschiedenis) en de vraag of er ook (voldoende) belangrijke promotoren zijn die van een Ruhrbewustzijn getuigen, en of er andere, concurrerende, identiteiten zijn ) (Goch, 2001) (zoals Dortmund dat zich niet alleen als Ruhrmetropool profileert, maar als het zo uitkomt ook als Westfaalse metropool.

Dat louter economische of bestuurlijke argumenten onvoldoende zijn, bewees trouwens de uitslag op de referenda in Rotterdam en Amsterdam over de Stadsprovincies. De bevolking van deze beide steden maakte duidelijk helemaal niets te voelen voor opsplitsing van hun steden.

### 3.4 Het Ruhrgebied

In dit hoofdstuk duiken we in sociale, economische en sociale structuur van het Ruhrgebied. We beginnen met een economische analyse. Verder nemen we een kijkje in de keuken bij actoren als Regionalverband Ruhr, Städteregion Ruhr 2030, internationale Bauausstellung Emscherpark, Ruhr.2010, Initiativkreis Ruhr, Ruhrstadt.

#### 3.4.1 Economische analyse

Het Ruhrgebied heeft een gemeenschappelijke geschiedenis van mijnbouw en hoogovens en had ook als eerste Duitse regio een bestuurlijke samenwerking (het "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk"). In de tijd van de Industriële revolutie is het Ruhrgebied door het delven van steenkool en productie van staal uitgegroeid tot één van de grootste industriegebieden van Europa. Het Ruhrgebied werd een belangrijk symbool van het 'Wirtschaftswunder'. Eind jaren '60 ontstond langzaam het verval: mijnen werden gesloten en door de toenemende aandacht voor het milieu kreeg het gebied een slechte naam. Een derde deel van de bevolking van NRW woont in het Ruhrgebied. De bevolkingsdichtheid bedraagt 1200 inwoners per km<sup>2</sup>. De bevolkingsomvang in het Ruhrgebied is erg gerelateerd aan de sociaaleconomische geschiedenis. Sterk gegroeid tijdens de industriële revolutie, daalde in de tweede wereldoorlog en bereikte zijn maximum van 5,7 miljoen in 1961. De kolen- en staalcrisis, in de hoogtijdagen goed voor 470.000 arbeidsplaatsen, deed veel werknemers vertrekken naar andere industriegebieden, vooral in het zuiden van Duitsland. Nu werken nog slechts 30.000 werknemers in de mijnbouw. De val van de muur zorgde weer voor een kortstondige stijging van de immigratie, maar de laatste jaren zet de daling weer door. Nu wonen er 5,2 miljoen inwoners waarvan 615.000 migranten. Dit aandeel van migranten komt overigens overeen met dat van andere Duitse metropolen. In de jaren '60/'70 ontwikkelt NRW een visie en beleid voor de Ruhr; het "Entwicklungsprogram Ruhr '60". Het programma bevat de oprichting van universiteiten, de aanleg van een U-bahn, technologieprogramma's etc.

De verwachte groei tot een inwoneraantal van 8 miljoen inwoners verkeert echter in zijn tegendeel: de regio krimpt net als Duitsland als geheel (van 83 mln. nu naar 65-70 mln. in 2060, vooral in het oosten van Duitsland) en de steden in het Ruhrgebied krimpen nog meer. Krimp en suburbanisatie gaan hand in hand en NRW als geheel groeit wel. Daarentegen stijgt de woningvoorraad nog steeds met leegstand in mindere delen als gevolg. De omvang van de werkgelegenheid daalde tussen 1987 en 2002 van 1,6 mln. naar 1,5 mln, maar opvallender is de verdeling daarvan over de verschillende sectoren:

Jaar/sector	Landbouw en bosbouw	Industrie	Handel en transport	Overige diensten	Totaal
1987	10.098 0.6%	833.693 50.8%	310.294 18.9%	488.279 29.7%	1.642.364
1992	11.173 0.6%	806.142 46.3%	352.430 20.2%	573.343 32.9%	1.743.088
1997	10.718 0.7%	623.715 39.6%	323.633 20.6%	617.012 39.2%	1.575.078
2002	10.777 0.7%	500.372 32.0%	376.972 24.1%	673.649 43.1%	1.561.770

(RVR, 2005)

Vanaf eind jaren vijftig zijn de eerste tekenen van de kolen en staalcrisis zichtbaar. Toenemende concurrentie uit het buitenland en de komst van alternatieve – goedkopere – energiebronnen lagen hieraan ten grondslag. Binnen tien jaar staat de helft van de mijnbouwers op straat gevolgd door een kwart van de staalarbeiders in de jaren zeventig en tachtig. Als reactie daarop investeren de bestuurders in hoger onderwijs, high-tech en dienstverlening.

Bij de transformatie zijn veel partijen betrokken: de gemeenten, de universiteit, technologiecentra, de Kamer van Koophandel en tal van adviesbureaus. De werkloosheid blijft niettemin hoog, ondanks de banengroei die deze investeringen met zich brachten.

Anders dan het imago doet vermoeden, is de Ruhr zeer snel veranderd in een diensteneconomie. Al in 1989 werkte nog maar 5% van de beroepsbevolking in de mijnbouw. Het Ruhrgebied heeft tegenwoordig een van de dichtste "hogeschoollandschappen" en een zeer breed cultureel aanbod. Sinds kort kent de regio een meer economisch gemêleerde bevolking en is er een middenklasse ontstaan. De bevolkingsomvang zal verder dalen tot 5 miljoen is de verwachting. De naastgelegen metropoolregio's van Düsseldorf en Keulen/Bonn werden veel minder door de crisis geraakt. Bonn heeft het verlies aan arbeidsplaatsen door het vertrek van de regering naar Berlijn, goed kunnen maken. Düsseldorf heeft na Frankfurt het hoogste BRP van Duitsland per inwoner. Het Ruhrgebied als centrum van de zware industrie en kolenmijnen is niet meer. Vanaf de jaren '70 verloor steenkool snel aan betekenis door de opkomst van aardgas en olie en de winningskosten werden te hoog. Dat komt mede doordat de transportkosten erg laag zijn waardoor steenkool uit Amerika of Polen de helft goedkoper is.

In 1957 waren er nog 140 kolenmijnen. Heden zijn er nog maar zes mijnen actief. De laatste sluit in 2018. De werkloosheid steeg daardoor sterk tot 14,5%, niet alleen in de mijnbouw en staalindustrie maar ook in toeleverende bedrijven. De verbittering onder de bevolking is groot. In Duisburg alleen al leven 70.000 mensen van de bijstand. De stad verkeert in grote financiële problemen (vergelijkbaar met de Nederlandse artikel-12 status).

Het Ruhrgebied kampt met grote opgaven. Het gebied is ongepland tot stand gekomen, de infrastructuur is afgestemd op de mijnen en niet op de inwoners. De economie is in transitie. De mijnen zijn grotendeels gesloten en de laatste volgen in 2018, de staalindustrie is verdwenen en een groot deel van de beroepsbevolking is nu werkzaam in de diensteneconomie. Maar de regio is nog teveel van hulp afhankelijk en de R&D-uitgaven zijn nog te laag. De ontwikkeling van nieuwe branches die niet met mijnbouw van doen hebben, neemt gestaag toe. Maar hooggekwalificeerde werknemers verlaten nog steeds teveel het gebied.

Voor het westen (de 'oude landen') bestaat het Stadstumbau-program, een beperktere versie van dat in de nieuwe landen. Het is vooral gericht op preventie om buurten die op het punt van verval staan aantrekkelijker te maken. Naast Stadstumbau bestaat nog steeds het programma Soziale Stadt. Daarmee wordt geprobeerd om de leegloop een halt toe te roepen en hoog gekwalificeerde werknemers aan te trekken. Het effect daarvan is beperkt en de problemen zullen in de toekomst alleen maar toenemen. De bestuurlijke aandacht en de financiële bronnen zijn daarentegen gericht op vlaggeschipprojecten. Daarmee ontstaat het risico van polarisatie tussen een klein aantal succesvolle gebieden en een toenemend aantal probleemgebieden.

### **3.4.2 Bestuurlijke analyse**

Gedurende de 20<sup>e</sup> eeuw kende de ruimtelijke ordening verschillende stelsels. Aanvankelijk een lokale bevoegdheid was het tot in de jaren '70 was het een federale taak. In de het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw werd het informeel een bevoegdheid van de RVR en vanaf 2010 wordt het een formele bevoegdheid. Daarmee markeert de ruimtelijke planning een golfbeweging van decentraal naar centraal en weer terug naar regionaal. IBA, en dan vooral nog de zwaar verontreinigde rivier de Emscher, markeert de overgang naar regionale planning. Andere aanleidingen waren de kolen- en staalcrisis en later de oliecrisis. Gedurende al deze jaren is er sprake van een lappendeken van regionale samenwerkingsvormen. Vanaf 2010 is RVR dus niet langer alleen maar een dienstverlenende instelling maar heeft het ook een planningstaak.

Deze bevoegdheden zijn door de federale overheid toegekend. Grote steden als Essen, Dortmund en Gelsenkirchen zien dit met lede ogen aan en werken niet erg mee. De inliggende gemeenten moeten rekening houden met de regionale plannen. De bestemmingsplannen mogen niet in strijd zijn met het hogere structuurplan, maar een bestemming realiseren is een ander verhaal.

De Ruhr-metropool doorsnijdt deze bestuurlijke regio's die historisch en economisch fors van elkaar verschillen. Ook de geschiedenis van immigratie is verschillend. Het Ruhrgebied is, anders dan de Düsseldorf of Keulen, ontstaan uit immigratie. Het Ruhrgebied is een immigratiegebied. Tot aan de eerste wereldoorlog kwamen er een miljoen mensen op de kolen en staalindustrie af. Eerst uit de buurt, vervolgens uit België, Engeland en Rusland, daarna uit Polen en de Ost-Provincen. Na de tweede wereldoorlog vooral uit de Mediterraneë en tot slot uit Turkije. Slechts 11% van de bevolking is (nog) als allochtoon aan te merken. In Marxloh-Duisburg is 35% van de bevolking allochtoon (vgl. de Haagse Schilderswijk: 90% - ts). In Marxloh is de voertaal Duits.

De hoofdsteden van de Bezirken en van de Landschaftsverbänden liggen alle buiten het Ruhrgebied. Ieder van de Bezirken heeft bovendien een eigen identiteit. Men voelt zich *Arnsberger* maar geen *Ruhri*. Op het niveau van de functionele samenhang is dus geen bestuurlijke samenhang en andersom werkt de bestuurlijke verdeling de concurrentie in de hand. Ook de *Kammern der Wirtschaft* zijn niet op het niveau van het Ruhrgebied georganiseerd. Zolang de Ruhr met 5,5 mln inwoners niet als bestuurlijke eenheid functioneert, of minstens een bestuursorgaan heeft dat boven de afzonderlijke steden staat en beslissingen kan nemen voor de gehele regio, dus grensoverschrijdend van de Bezirken, zal het Ruhrgebied het moeilijk hebben om zijn belangen te behartigen. Maar samenvoeging roept weerstanden op, ook intern. Het is nu alleen in naam een metropool, maar wordt niet als zodanig beleefd. En dus is het nog niet op weg naar zijn zelfgekozen doel. Met 'culturele hoofdstad' wil Ruhr zijn niet alleen internationale imago verbeteren, maar ook de eigen identiteit van de Ruhri's versterken. Deze samenwerking moet vervolgens ook de bestuurbaarheid van de regio vergroten.

### 3.4.3 Het Regionalverband Ruhr

Voor zover het Ruhrgebied is ontworpen, is het ontworpen als een versnipperd gebied waar geen stad de andere kon overheersen en ook geen macht kon vormen tegen de kolen- en staalbaronnen. De weg- en railinfrastructuur werden aangelegd voor het voervoer van kolen en staal, niet voor het transport van mensen. De interne bereikbaarheid laat te wensen over. Tramsystemen sluiten nog steeds niet op elkaar aan (normaal- en smalspoor wisselen elkaar nog steeds af). Pas vanaf de jaren '20 van de vorige eeuw ontstond iets van een gezamenlijke planning: het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk met als primaire doelen het vergroten van de steenkoolproductie, het beschermen van de resterende open ruimten en begeleiding en controle van de regionale planning. In de naoorlogse jaren neemt de (noodzaak tot) regionale planning toe. Het Bundesland NRW neemt de planning van de regio's over waarna deze in de jaren '70 gedecentraliseerd werd naar de Regierungsbezirken.

De regio organiseert zich op vrijwillige basis, het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk wordt opgevolgd door het Kommunalverband Ruhr (KVR), dat op zijn beurt in 2004 wordt opgevolgd door de Regionalverband Ruhr (RVR). Het KVR is niet meer dan een shared service voor de deelnemende overheden en heeft geen bevoegdheden over de deelnemende gemeenten. Het RVR heeft meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden maar de samenwerking blijft lastig omdat de grote steden de eigen autonomie vooropstellen. Vanaf 2010 heeft de regio (weer) formele en integrale eigen planningsbevoegdheden.



De RVR heeft een dubbelstructuur van zelfbestuur en staatsinstituut: enerzijds als samenwerkingsverband van de verschillende gemeenten, over de administratieve grenzen heen, anderzijds met bevoegdheden die het door de Landsregering gegeven zijn. De RVR is ontstaan door de steden uit de Ruhr zelf en heeft later een meer wettelijke positie binnen NRW gekregen. Een positie van relatieve zelfsturing zoals in de jaren '60 heeft de regio lange tijd niet kunnen bereiken. Na lang touwtrekken krijgt de RVR vanaf dit jaar meer eigen planningsbevoegdheden. Maar met deze formele planningsbevoegdheden die RVR kan zij wel ontwikkelingen *verhinderen* maar niet *in gang zetten*. Verdere activiteiten zijn het maken van ruimtelijke en economische masterplannen, bevordering van de economie en van marketing en toerisme en de PR van de metropoolregio Ruhr. Daarnaast beheert de RVR het Emscher Park en de Route der Industriekultur, beide erfenissen van IBA en overgedragen door NRW.

Het Regional Verband Ruhr (RVR) is een door NRW ingesteld samenwerkingsverband voor de 53 gemeenten in het Ruhrgebied en heeft een verzorgingsgebied van zo'n 5,5 mln inwoners. Het is gevestigd in Essen. Het RVR bestaat sinds 2004 en is de opvolger van het Kommunalverband Ruhrgebied. Met een gering budget van 56 mln euro per jaar en 350 werknemers werkt RVR aan Het algemeen bestuur wordt gevormd door de Verbandsversammlung. Dit orgaan wordt gekozen door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. De burgemeesters zijn q.q. lid. Andere activiteiten zijn marketing en bevordering van het toerisme. Zo bestaat de Wirtschaftsförderung Metropol Ruhr GmbH als volle dochter van de RVR met onder meer als taak promotie en acquisitie.

Het is een diep gekoesterde wens van de RVR en van het bedrijfsleven dat de RVR rechtstreeks gekozen gaat worden. Daar lijkt vooralsnog geen sprake van te zijn. De positie van de RVR is zwak en wordt gezien als een tandenloze tijger. Het beschikt over weinig formele bevoegdheden (de masterplannen zijn niet bindend voor de gemeenten) en een gering budget van 56 mln euro per jaar beschikt het over weinig doorzettingsmacht. Het beheer van het openbaar vervoer is versnipperd. De RVR gaat er niet over. Wel bestaat de Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, een samenwerkingsverband van de OV-bedrijven maar kan geen besluiten afdwingen. Niemand voelt er zich verantwoordelijk voor. Samen met de bestuurlijke drukte en de geringe gezamenlijke identiteit verklaart dat waarschijnlijk ook dat de RVR geen gedeeld eigenaarschap kent. De Verbandsversammlung beperkt zich tot controleren en draagt niet actief bij aan een gedeelde visie op de gewenste ontwikkeling van het Ruhrgebied.

### 3.4.4 Städteregion Ruhr 2030

De acht steden Duisburg, Bochum, Dortmund, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen vormen samen de *Städteregion Ruhr 2030*. Zij werken samen om de aantrekkelijkheid en het zelfbewustzijn van de regio te vergroten en om de concurrentiepositie tegenover andere metropoolregio's te verbeteren. De samenwerking richt zich op verschillende thema's zoals een masterplan, gezamenlijke projectontwikkeling, shared services e.d. om de begrotingen te ontlasten, en een gezamenlijk migratiebeleid onder de noemer: "op weg naar een interculturele Städteregion". Het gezamenlijke masterplan is met voorbijgaan aan de RVR, opgesteld (regionales Flächennutzungsplan; RFNP) (Städteruhr2030, 2006). Dit plan werd in 2009 door de Bezirke en Nordrhein-Westfalen goedgekeurd. Op 3 mei 2010 is het officieel in werking getreden. Dit plan heeft zowel de betekenis van een structuurvisie (Regionalplan) als van een bestemmingsplan (Flächennutzungsplan).

Anders dan in de gebruikelijke discussies over structuurveranderingen, wil de *Städtereion Ruhr 2030* een toekomstvisie ontvouwen waaruit mogelijkheden voor intergemeentelijke samenwerking opgespoord worden en waarmee een sterkere eigen identiteit van de regio ontwikkeld kan worden. Op basis hiervan is door de burgemeesters van de acht steden een convenant getekend voor verdere samenwerking.

### 3.4.5 internationale Bauausstellung Emscherpark

Door het sluiten van de mijnen en van de hoogovens was de werkloosheid hoog en het milieu was sterk vervuild. De regio leed ook onder een goot minderwaardigheidscomplex. De bewoners voelden zich miskend en voelden zich niet met de Ruhrmetropool verbonden. Om het negatieve imago te verbeteren werd IBA in het leven geroepen. In 1989 krijgt de stedenbouwer Karl Ganser van het Land NRW 5 miljard euro en tien jaar de tijd om het Ruhrgebied een nieuw gezicht te geven. Dat werd IBA, een (Duits) middel om met internationaal bekende architecten en stedenbouwkundigen nieuwe betekenis aan gebieden te geven. Het project kreeg de naam IBA Emscherpark. IBA, dat werkte met geld van NRW, was een impuls voor betere regionale samenwerking.

Met 120 vooral grootschalige stedenbouwkundige, sociale en ecologische projecten beoogde IBA het noordelijk deel van het Ruhrgebied te revitaliseren en een fundament voor economische verandering te leggen. IBA kende vijf thema's: stadsontwikkeling, openbare ruimte in industriële landschappen, wonen in de Siedlung, herbestemming en revitalisering en werk, vrije tijd en infrastructuur. IBA probeerde om het imago van rook en stank te veranderen in dat van groen en ruimte. Tevens werd onder invloed van IBA gewerkt aan het behoud en restauratie van het industriële erfgoed. Voor veel complexen bleek sloop te duur. Zo wordt het Thyssencomplex in Duisburg bewust aan zijn lot overgelaten en is het als park toegankelijk gemaakt. IBA betekende ook in dit opzicht een ommekeer. In plaats van te slopen werd nu voor een groot aantal complexen gekozen voor behoud en tot monument uit te roepen.

IBA kiest ervoor om de oude industriële gebouwen een tweede leven te geven. Dat gebeurt door o.a. de openbare ruimte en de milieuvervuiling aan te pakken. De sterk vervuilde rivier De Emscher wordt gezuiverd en veel vervuilde en verwaarloosde groengebieden worden opgeknapt en voor bezoekers toegankelijk en aantrekkelijk gemaakt. Ruim 100 mijnen, hoogovens en andere complexen worden zo omgevormd tot dragers van een industriecultuur. Niet alleen is dit veel goedkoper maar de Ruhr krijgt zo ook een nieuwe identiteit. Het industriële erfgoed wordt ingezet voor de imagoverbetering. De open ruimte wordt ingezet als Landschapsparken om de regio niet alleen een stenen imago te geven, maar ook een groen.

Karl Ganser krijgt bekendheid door zijn keuze om de oude mijn- en hoogovencomplexen te behouden als cultureel erfgoed en (gedeeltelijk) te herbestemmen. Norman Foster ontwikkelde de binnenvaart van Duisburg tot een nieuw uitgaanscentrum en woongebied. Industriële monumenten als de Zeche Zollverein worden gerestaureerd en gedeeltelijk herbestemd. De Duisburgse binnenvaart, ooit de grootste van Europa, werd grotendeels herbestemd tot een gebied met gemengde functies als wonen, kantoren en uitgaan (totale investering €570 mln w.v. 70 mln publiek geld).

Tot in de jaren '90 moesten de meeste Duitsers er niet aan denken om in het Ruhrgebied te gaan wonen. Nu promoten de regiomarketeers de Ruhr juist op de kenmerken van de regio: zijn industriële verleden en zijn industriecultuur. "Kijk, dat hebben wij alleen" in plaats van het niet onderscheidende "dat hebben wij ook". Steeds meer Duitsers kennen de Route der Industriekultur en kunnen enkele musea en nieuwe, industriële monumenten noemen.

### 3.4.6 Ruhr.2010

Een tweede hoogtepunt is dat de Europese Unie in 2006 Essen en daarmee het Ruhrgebied tot Culturele Hoofdstad uitroept. Toen IBA zijn einde naderde ontstond het besef dat met industriële architectuur wel het imago van het gebied verbeterde, maar dat hiermee geen nieuwe werkgelegenheid ontstond en ook dat er nieuwe impulsen voor structurele samenwerking nodig waren. Met het behoud van het industrieel erfgoed en een aantrekkelijke groene en schone ruimte kreeg de Ruhr wel een nieuw gezicht maar geen nieuwe identiteit. IBA was in dit opzicht vooral achteromkijkend maar minder toekomstgericht. Cultuur won aan betekenis en zou de verbindende factor kunnen worden om het Ruhrgebied verder tot een metropoolregio te laten uitgroeien, zo was de gedachte.

Daaruit werd het initiatief geboren om Culturele Hoofdstad te willen worden. Dit initiatief werd genomen door de cultuurwethouders van de voorloper van de RVR: het Kommunalverband Ruhrgebiet. De regels van Europa schrijven voor dat een stad zich kandideert. Daarom werd Essen vaandeldrager, maar het initiatief was van meet af aan gericht op de gehele Ruhrregio. De competitiefase duurde bijna drie jaar en had als motto "Verandering door cultuur - Cultuur door verandering". Hiermee willen de partners de culturele rijkdom en verscheidenheid van het Ruhrgebied aanwenden voor versterking van de Metropole Ruhr. Tegelijkertijd wil Ruhr.2010 de gemeenschappelijkheden van de Europese culturen tonen en daardoor een beter begrip van de burgers voor Europa verkrijgen. Multiculturaliteit werd als sterke troef gebruikt.

De Europese jury waardeerde de relatie die werd gelegd tussen cultuur en structuurverandering. De uitdaging bestaat eruit om van een industriegebied met 53 gemeenten en 5,3 miljoen inwoners afkomstig van 140 nationaliteiten een moderne levendige metropool te maken. De aanwijzing tot Culturele Hoofdstad heeft een enorme impuls gegeven aan de onderlinge samenwerking tussen de gemeenten en culturele instellingen en daarmee aan de wording van de Metropole Ruhr. Financiële bijdragen komen van de BRD, NRW, RVR, de steden, de EU en van de Initiavkreis Ruhr. Het hart van Ruhr.2010 is het voormalige mijnbouwcomplex van de Zeche Zollverein. Daar ontstaat een toeristisch complex met museum en restaurants maar ook een verzamelgebouw voor High Tech bedrijven. Het mijnbouwcomplex was nog tot 1986 in gebruik. Sinds 2001 staat het op de werelderfgoedlijst van de UNESCO.

Ruhr.2010 sluit aan op IBA en wil de transformatie van het oude industriegebied naar een cultuurregio bewust maken aan de hand van de leidende beginselen: stedelijkheid (iconen en acupunctuur), identiteit (het Ruhrgebied als culturele bron voor kunststromingen e.d.) en integratie/sociale samenhang (interculturele projecten). Ruhr.2010 wil ook een platform bieden tussen de culturele infrastructuur en vroegere industriestructuren en de nieuwe creatieve economie (architectuur, reclame, design, film, software, media, scheppende kunsten, muziekkuitgeverijen, kunst, kunsthandel en mode). Daarmee wil Ruhr.2010 een bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling. Uit de culturele samenwerking ontstaat de "KulturMetropole Ruhr" zowel in het bewustzijn van de Ruhr's zelf als internationaal. Er is een besef dat dit een eenmalige en volgens sommigen de laatste kans is om het imago van het Ruhrgebied blijvend te veranderen. De regio telt nu 100 concertgebouwen, 200 musea (waaronder het door David Chipperfield herbouwde Folkwangmuseum in Essen), 19 universiteiten, 120 theaters en 1000 industriële monumenten.

### 3.5 Bürgerinitiatieven

Het is op deze plaats interessant om stil te staan bij een tweetal burgerinitiatieven. Het zijn niet alleen overheden en wetenschappers die zich druk maken over het Ruhrgebied en zijn bestuurlijke structuur, maar ook burgers en bedrijven hebben zich verenigd om druk uit te oefenen en om bij te dragen aan het ontstaan van de Ruhr-identiteit. We beschrijven er twee: één afkomstig van het bedrijfsleven en één afkomstig van bewoners. Interessant aan deze initiatieven is niet alleen dat zij vanuit de samenleving zelf opkomen, maar dat zij als gemeenschappelijke noemer ook hebben het streven naar een gezamenlijke identiteit van de Ruhr. Pas als de gezamenlijke identiteit sterker is dan die verbonden is aan de Bezirken of de landsdelen, kan er sprake zijn van een verdergaande hervorming van het bestuur, zo lijkt de overweging. We hebben helaas niet kunnen vaststellen hoe sterk beide initiatieven zijn in het bestuurlijke krachtenveld.

#### 3.5.1 Initiativkreis Ruhr

69 Ondernemingen hebben zich aaneengesloten ter ondersteuning van de vorming van het Ruhrgebied als modern centrum van industrie, handel, onderzoek en diensten. De Initiativkreis wordt gevormd door de executievels van deze ondernemingen. Voorzitter (moderator) is dr. Wulf H. Bernotat. Het zijn niet de kleinste bedrijven die hierin samenwerken. Wereldwijd bieden deze 69 ondernemingen werk aan 2,5 miljoen werknemers met een gezamenlijke omzet van € 700 miljard.

De metropoolregio zal in de visie van de Initiativkreis niet alleen centrum zijn van kennisontwikkeling, maar deze ook in de eigen regio inzetten. De kring heeft een strategie<sup>4</sup> vastgesteld en een werkprogramma in uitvoering waarmee tegelijk de Ruhrregio gediend is. De toekomst van de Ruhr ligt in de vorming van een metropoolregio. Dat past bij de veranderde vestigingsvoorwaarden als gevolg van de globalisering. Het Ruhrgebied moet bij de beslissers van de wereld ("Entscheidereliten") op het netvlies staan. Het bedrijfsleven kan daaraan bijdragen. Een metropool kan volgens de Initiativkreis niet op alle terreinen leidend zijn; specialisatie is nodig. In de (vertaalde) woorden van de strategienota: "In 2030 zal het Ruhrgebied een modelregio zijn voor duurzame oplossingen voor wereldwijde uitdagingen. De Metropole Ruhr zal oplossingen, vooral van technische en infrastructurele aard, ontwikkelen en in de eigen regio uitvoeren, en zij zal die ook wereldwijd exporteren. Daardoor zal het Ruhrgebied bijdragen aan de groei van andere regio's en eigen groei genereren. Innovatie zal de basis zijn voor deze ontwikkelingen. De Ruhrmetropool is niet alleen een plaats van ideeën en uitvindingen maar zich ook onderscheiden door het commerciële succes van zijn ondernemingen".

In een aantal werkgroepen worden toekomstperspectieven en handelingsperspectieven ontwikkeld. De voorstellen worden door de bedrijven ook in praktijk omgezet. Thema's zijn onder andere: onderwijs en ondernemen (van stageplekken tot internationale scholen), infrastructuur, medische wetenschap, wetenschappelijk onderzoek naar de economische performance van de Ruhr (Ruh2030index) en het Klavierfestival. Met culturele projecten met symbolische waarde en een financiële bijdrage van € 8,5 miljoen ondersteunt de Initiativkreis als ambassadeur ook Ruhr.2010. Het Ruhr-initiatief ontwikkelt, samen met de aangesloten ondernemingen, de deelstaatregering en wetenschappelijke instellingen in de regio van het Ruhrgebied het "Innovatiepact". Hierbij is het streven om interdisciplinaire centra van excellence op te richten op het gebied van "Energie - Materialen - Logistiek". Het Ruhrgebied ligt met slechts 1,3% van het BBP aan R&D-uitgaven achter op de doelstelling van 3% overeenkomstig de Lissabonagenda. Het doel is een verdubbeling van het aandeel van de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling tot het jaar 2015. Grondslag voor de innovatie is de strategie van de Initiativkreis, geheten: "Zukunft Ruhr2030".

---

<sup>4</sup> Strategiepapier Zukunft Ruhr 2010. November 2007.

De toekomst van het Ruhrgebied is de ontwikkeling van de metropoolregio. Verhoging van het onderwijspeil en van de samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijsinstellingen is een noodzaak, bijvoorbeeld de versterking van de natuur- en technisch-wetenschappelijke vakken, een betere integratie van de internationale behoeften (de Ruhr heeft geen internationale scholen) en het creëren van gerichte opleidingen. De bedrijven die lid zijn van de Initiativkreis willen met tal van projecten op het gebied van bedrijfsleven en onderwijs samen met de onderwijsinstellingen van de regio jongeren stimuleren en hun toekomstperspectieven verhogen.

Om de voortgang van de strategie te meten, is een index ontwikkeld. Daaruit blijkt dat de metropool een tandje harder moet om in 2030 tot de Duitse top te behoren. De index, gebaseerd op een groot aantal indicatoren, drukt in één kengetal de stand uit: 48,37 in 2009 ten opzichte van 50,9 in 2008. Daarvan is niet alleen (het begin van) de kredietcrisis de oorzaak. Om meer concurrerend te worden, moet het onderwijspeil omhoog en is een betere kennistransfer met de markt nodig. Ook is een verbetering van de bereikbaarheid en van de levenskwaliteit (wonen, cultuur en vrije tijd) nodig. Dat vraagt aandacht, ondanks de krappe overheidsfinanciën, en zeker voor cultuur als in 2011 Culturele Hoofdstad voorbij is. Ook moeten knelpunten op de arbeidsmarkt opgelost worden, vooral de lage participatie van vrouwen en ouderen.

### 3.5.2 Ruhrstadt

“Ruhrstadt – Die Stadt der Städte”. Ruhrstadt zal overal ter wereld in één adem genoemd worden met steden als Londen, Moskou en Parijs. De Ruhr is een metropool zonder centrum. Internationale investeerders hebben in het tijdvak van de globalisering hun focus op als zodanig herkenbare metropolen gelegd. Daarom moeten de meer dan 50 gemeenten zich onder een gemeenschappelijke noemer presenteren. De regio moet ook een imageverbetering nastreven. De naam “Ruhrstadt” biedt daarvoor de beste papieren. Er is immers al een Ruhruniversiteit, een Ruhrmuseum, de Ruhrsnelweg enz. De Ruhr is in het spraakgebruik verankerd. Zo luidt de visie van het onafhankelijke en onpartijdige burgerinitiatief “Ruhrstadt – Stadt der Städte”.



Het Ruhrstad-initiatief wordt door ondernemers en individuen uit de Ruhrsteden gedragen, waaronder Norbert Lammers, voorzitter van de Bondsdag. Hij verwijt NRW niet doortastender op te treden en te kiezen voor samenvoeging van de Bezirken en/of van de steden. Ruhrstadt zet zich ervoor in om de Ruhr als één geheel naar buiten te presenteren. Of zoals één van de ambassadeurs het verwoordt: “We hebben geen behoefte aan 53 burgemeesters maar aan slechts één!” Een gekozen burgemeester die 5,5 miljoen inwoners vertegenwoordigt legt natuurlijk meer gewicht in de schaal dan 53 burgemeesters samen, temeer als deze ook nog eens onderling verdeeld zijn. Aanleiding voor het initiatief is het slechte economische presteren van de regio en de angst dat de regio marginaliseert en verder krimpt. De gevolgen voor de economie in NRW zullen catastrofaal zijn. De afzonderlijke steden zijn te klein in de internationale concurrentie. De verzelfstandiging van de RVR tot een regiobestuur is niet voldoende, de inwoners en de bedrijven zullen het zelf moeten doen. Daarom moet de regio gepromoot worden als “Ruhrstadt-Essen” of “Ruhrstadt Bochum” enz. Alleen zo kunnen internationale investeerders aandacht voor Ruhrstad krijgen. Als eerste zijn een gemeenschappelijke naam en een gemeenschappelijk logo vereist. De rest volgt dan vanzelf. Veel steden hebben inmiddels deze symbolische actie overgenomen.



Sterke punten van Ruhrstadt zijn z'n industriecultuur, zijn unieke en veelzijdige landschap en zijn bijzondere mensen. De Ruhrstedelingen wonen in de ene stad, werken in de andere, halen hun pizza in weer een andere stad en dat allemaal binnen die ene Ruhrstadt. En nergens ter wereld zijn zoveel theaters, sportstadions, universiteiten en musea te vinden. Maar als er niets gebeurt is Ruhrstadt binnenkort het grootste bejaardentehuis ter wereld. Goed opgeleide jongeren trekken weg. De enige kans voor Ruhrstadt is zelfbewust als Ruhrstadt op te treden en te laten zien wat Ruhrstadt te bieden heeft.

Bestuurlijke hervormingen zijn noodzakelijk maar vooralsnog utopisch. Daarom streeft het initiatief ernaar om burgers, bedrijven en verenigingen te verenigen onder de gemeenschappelijke naam Ruhrstadt met daarachter de toevoeging van de oorspronkelijke stadsnaam. Dus het wordt Ruhrstadt-Essen enz. Want de inwoners blijven zich burger van Essen voelen, of van Gelsenkirchen. Het blijft niet bij de naam alleen. Bestuurlijke en functionele verbeteringen zijn nodig, bijvoorbeeld één spoorbreedte voor de tram zodat de interne bereikbaarheid verbeterd wordt. De afzonderlijke eenheden blijven bewaard maar kunnen wel veel efficiënter gaan werken door gezamenlijke ontwikkeling van ICT bijvoorbeeld. Zo hoeven digitale aanvraagformulieren niet 53 maal uitgevonden te worden. Bestuurlijke samenwerking kan vorm krijgen door de bevoegdheden gedeeltelijk over te dragen aan een nieuwe rechtstreeks gekozen regioraad en burgemeester Stadsregio Ruhr (vgl. de Stadsregio Aken).

## Tussenconclusies Ruhr

De metropoolontwikkeling in Duitsland lijkt meer een wetenschappelijk concept voor analyse dan dat het een handelingsperspectief biedt. Of zoals Norbert Lammers, voorzitter van de Bondsdag het onlangs formuleerde: "Der Begriff ist schöner als der Zustand, der damit beschrieben wird. Das Ruhrgebiet ist die größte europäische Metropole, die es nicht gibt". De steden ontberen een impuls tot samenwerking en richten de blik vooral naar binnen. Een metropool zoals Londen en Parijs past niet in de Duitse geschiedenis van Ländern met een veelheid aan grote steden. Een andere vraag die gesteld moet worden is of de functionele samenhangen binnen de Ruhr, die maken dat de Ruhr de polycentrische metropool die het in werkelijkheid is, zwaarwegend genoeg zijn om een daarop passende bestuursvorm te organiseren die bevoegdheden overneemt van de Bezirken en Landschaftsverbänden.

De steden ontberen een impuls tot samenwerking en richten de blik vooral naar binnen. Maar ook internationaal verschijnen Rhein-Ruhr noch de beperktere Ruhrregio als één metropool. Er is ook niet één actor die als zodanig de Rhein-Ruhr vertegenwoordigt. Het gebied biedt als geheel niet genoeg kwaliteit om als internationale metropool herkend te worden (Blotevogel H. H., Ein kritischer Blick auf Rhein-Ruhr: Aussenwahrnehmung und Selbstbildnis, 2008). De twee steden die er internationaal wel toe doen, Düsseldorf en Keulen, willen niet geassocieerd worden met het industriële verleden en daarmee samenhangende negatieve imago van het Ruhrgebied. De bewoners beleven de Ruhr niet als één regio. Blotevogel wijst nog op een ander punt en dat is dat je wel van alles kunt optellen (de drie K's van Köln: Kirch, Karneval und Kultur, het financiële centrum van Düsseldorf, de voetval van Dortmund etc.) maar dat maakt alles bij elkaar nog steeds geen metropool juist omdat het niet in één stad geconcentreerd is en de voor de dynamiek van een metropool cruciale agglomeratievoordelen van de monocentrische metropool niet benut kunnen worden. Grote polycentrische metropolen lijken niet in staat om een gemeenschappelijk beeld te ontwikkelen en dat ook uit te dragen. Het draagvlak voor de grote Rhein-Ruhrmetropool is het grootst in het centrum - Duisburg – en neemt af naarmate de afstand tot dit centrum groter wordt zoals Keulen en Dortmund. En Essen profileert zich als centrum van de beperktere metropool Ruhr. Dortmund profileert zich ook als *Metropole Westfalens*<sup>5</sup>, een profiel dat ook door bewoners en bedrijven van Dortmund uitgedragen wordt.

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld Werner Albsmeier "Munster, Metropole Westfalens"

De basisgedachte van het metropoolconcept is door strategische samenwerking meer massa maken en bij beslissers en ondernemers beter op de mentale landkaart komen staan. Daarvoor is geen bestuurlijke hervorming nodig maar betere samenwerking. De noodzaak daartoe kan op economische gronden niet betwist worden. Want ondanks dat de Ruhrregio overgeschakeld heeft op een meer geavanceerde diensteneconomie, is de economische betekenis dramatisch gedaald. De RVR wil wel een regionale rol spelen maar is daar bestuurlijk niet toe in staat. NRW en de Bezirken vrezen een te grote machtssamenballing van de Ruhr. De bewoners beleven de Ruhr niet als één regio. NRW stuurt bovendien stedelijke ontwikkeling rechtstreeks, met voorbijgaan aan de RVR. De bestuurlijke verhoudingen worden getekend door onderlinge concurrentie. Kortom, van geen van de bestuurlijke partijen in het netwerk is de bestuurskracht te verwachten die nodig is om van het Ruhrgebied weer een sterke economische metropool te maken. Een gedeelde visie, zo die er al zou zijn, weegt niet op tegen het welbegrepen eigenbelang.

Een gunstige uitzondering lijkt het samenwerkingsverband van *Städteregion Ruhr 2030* te zijn. Dit samenwerkingsverband van de grotere steden heeft een visie opgesteld voor toekomstige ontwikkelingen, gebaseerd op enkele stedenbouwkundige principes. Volgens critici is dit niet meer dan een optelsom van lokale projecten, bedoeld om subsidies binnen te krijgen. Dat neemt niet weg dat er nu een juridisch bindende structuurvisie met de status van een bestemmingsplan ligt. De burgerinitiatieven zijn in dit opzicht meer dan welkom als dragers van nieuwe identiteit, maar of zij de kracht kunnen opbrengen om de bestuurders over hun eigen schaduw heen te laten springen is de vraag. De regionale Kamers van Koophandel zijn in elk geval geen dragers. Het Ruhrstadtinitiatief is eveneens een bijdrage aan een meer gemeenschappelijke identiteit. Het Duitse ruimtelijk/economische beleid richt zich op het in stand houden van de polycentrische structuur en niet op de versterking van de metropolen. Daar is iets voor te zeggen (er treden wellicht minder agglomeratienadelen op), maar je mist ook de voordelen van grotere, monocentrische metropolen. Geen van de Duitse metropolen komt in de internationale top-lijstjes voor. De les die hieruit voor de metropoolregio Rotterdam – Den Haag geleerd kan worden is dat de bestuurlijke versnippering die in het Ruhrgebied bewust georganiseerd is, leidt tot een economische zwakte waardoor de regio niet goed in staat is om zichzelf uit het moeras omhoog te trekken. Een andere les is dat het ook in de zuidvleugel ontbreekt aan een gemeenschappelijke identiteit. Daaraan werken is eveneens een voorwaarde om tot een meer effectieve samenwerking te komen.

### 3.6 Samenvattende Analyse Ruhrgebied

In hoofdstuk 2.5 gaven wij een samenvattend analysekader van de variabelen in het model. In deze paragraaf geven wij daarvan een invulling voor de eerste twee variabelen, te weten Inhoud en Interoperabiliteit.

<b>Operationalisering Inhoud</b>	
<p><b>Wat zijn individuele doelen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie zijn de actoren?</li> <li>• Welke doelstelling hebben de verschillende organisaties?</li> <li>• Wat is het verschil in doelstellingen tussen de organisaties?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overheden: MKRO, NRW,</li> <li>• de Landschaftsverbänden Rheinland en Westfalen met taken op sociaal en cultureel vlak,</li> <li>• Bezirken Arnsberg, Münster en Düsseldorf (en Keulen) met een breed takenpakket m.u.v. ruimtelijke planning voor het RVR-gebied (sinds 2010)</li> <li>• 4 (landelijke) Kreisen</li> <li>• 11 Kreisfreie Städteregion</li> <li>• Samenwerkingsverbanden RVR en Städteregion Ruhr 2030; ÖPNV voor het openbaar vervoer</li> <li>• Bürgerinitiatieven: Initiativkreis Ruhr en Ruhrstadt</li> </ul>
<p><b>Posities van actoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Over welke middelen beschikken de actoren (financieel, productiecapaciteit, competenties, kennis en juridische legitimiteit)?</li> <li>• Hoe hard zijn de afhankelijkheden, welke mate van flexibiliteit aanwezig (vooral financieel en wettelijk kader)?</li> <li>• Zijn de bronnen vervangbaar?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De MKRO als lichaam van de federale overheid beschikt niet over formele of financiële bevoegdheden. Ook NRW lijkt geen bronnen te hebben waardoor het een betekenisvolle speler is. Wel heeft het alle wettelijke bevoegdheden.</li> <li>• De Landschaftsverbänden hebben geen taken op ruimtelijk-economisch gebied.</li> <li>• De Bezirken hebben bevoegdheden op ruimtelijk gebied m.u.v. het gebied van de RVR en op verkeersgebied (OV). Verder oefenen zij het financiële toezicht uit op de gemeenten.</li> <li>• De Kreisen en gemeenten zijn financieel autonoom en hebben vergaande ruimtelijke bevoegdheden (bestemmingsplannen).</li> <li>• De RVR heeft vanaf 2010 wettelijke ruimtelijke planningsbevoegdheden. De Städteregion heeft die niet maar heeft wel zijn masterplan wettelijk verankerd gekregen. Het ÖPNV heeft weinig bevoegdheden en taken.</li> <li>• Door de overgang van de planningstaken van de Bezirken naar de RVR hebben deze geen significante betekenis meer voor de steden op het ruimtelijke vlak. Omdat ruimtelijke ontwikkeling een taak/competentie van de steden en van de markt is, is de interdependentie tussen steden/Städteregion Ruhr en de RVR groot.</li> </ul>
<p><b>Belangen van actoren</b></p>	<p>De Ruhrsteden en de RVR hebben een belang bij</p>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zijn de (indirect zichtbare) belangengroep(en)?</li> <li>• Bij een rechtsvorm (NV, BV of Stichting): wat zijn verwachtingen (in geld en/of zeggenschap) van aandeelhouders/bestuurders?</li> </ul> <p><b>Meerwaarde die actoren uitspreken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat is de verwachte, geschatte (gehoopte) opbrengst van het formuleren van gedeelde doelen (kwantificeren van winstmaximalisatie)?</li> <li>• Hoe groot is het gevoel voor urgentie? overlappende, gedeelde ambities formuleren!</li> </ul> <p><b>Delen mensen &amp; middelen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat willen actoren inbrengen aan mensen &amp; middelen?</li> </ul>	<p>concentratie van middelen naar het Ruhrgebied. Het gaat dan vooral om de zware infrastructuur waarvoor het land en de federale overheid verantwoordelijk zijn. De steden hebben daarenboven een nog specifiekere belang vanwege hun onderlinge concurrentiepositie. De Bezirken en het land hebben een gespreider belang. De burgemeesters zijn rechtstreeks gekozen door de bevolking en hebben een belang bij herverkiezing.</p> <p>Het gevoel voor urgentie is bij de steden en de RVR groot, bij de andere overheidslagen niet. De steden worden gehandicapt door hun onderlinge concurrentie. De RVR zal de kunst moeten verstaan om vanuit toelatingsplanologie te komen tot gezamenlijke ontwikkelingsplanologie.</p> <p>Het budget van RVR bedraagt 56 miljoen euro (bijdrage van 0,06% van gemeentelijke middelen + eigen inkomsten).</p>
<p><b>Operationalisering Interoperabiliteit</b></p>	
<p><b>Institutionele vervlechting in kaart</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zijn de formele institutionele kenmerken? (wettelijke kaders, organisatorische voorzieningen, et cetera).</li> <li>• Wat zijn de formele communicatieprocedures?</li> <li>• Delen actoren gezamenlijk mensen &amp; middelen?</li> </ul>	<p>Er is sprake van institutionele vervlechting tussen de steden en Kreisen met de RVR. Het Ruhrparlement wordt gekozen door (niet: uit) de gemeenteraden waarbij de burgemeesters en de Landräten (de voorzitters van de Kreisen) q.q. lid zijn. De middelen van de RVR zijn afkomstig van de gemeenten. De RVR is gebaseerd op een wettelijke grondslag.</p> <p>Städteregion Ruhr 2030 is een informeel horizontaal samenwerkingsverband tussen de grotere steden in de Ruhr, ondersteund door de universiteit van Dortmund. Er is bewust geen sprake van institutionele vervlechting. Samenwerking op basis van een gedeelde toekomstvisie in plaats van een structuurdiscussie is het motto.</p>

<p><b>Reconstrueer de besluitvorming</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welk initiatief bracht besluitvorming/het beleidsspel op gang</li> <li>• Wat zijn de cruciale beslissingen tot nog toe geweest?</li> <li>• Welke strategieën kiezen actoren en in hoeverre conflicteren deze of vullen ze elkaar aan?</li> <li>• Wat zijn de belangrijkste knelpunten en stagnaties</li> <li>• Wat zijn de belangrijkste uitkomsten tot nog toe?</li> </ul>	<p>Het federale ministerie voor Onderwijs had een prijsvraag gelanceerd over ruimtelijke planning en intergemeentelijke samenwerking waarop de steden en de universiteit van Dortmund inschreven, en ook in de prijzen vielen.</p> <p><b>Het masterplan is door de deelnemende gemeenteraden onderschreven. Vervolgens is het goedgekeurd door de respectievelijke Bezirken en door NRW. Het is begin mei 2010 in werking getreden als bestemmingsplan en als regionaal structuurplan.</b></p>
<p><b>Operationalisering Interactie</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Was de kwaliteit van het proces zodanig dat doelvervlochten en schaalvervlochten mogelijk gemaakt werden?</li> <li>• Welke leiderschapstijlen zijn gebruikt? (Ordezoekend handelen of complexiteitaanvaardend handelen)</li> <li>• Zijn deze op het juiste moment gebruikt?</li> <li>• Benoem de gebruikte managementmethoden.</li> <li>• Zijn op tijd de juiste halffabricaten tijdig en volledig geleverd.</li> <li>• Was/is de kwaliteit van het proces van dien aard dat aan de vier essentiële randvoorwaarden is voldaan?</li> <li>• Was er sprake van openheid in het proces?</li> <li>• Zijn de kernwaarden beschermend?</li> <li>• Heeft de procesmanager de voortgang erin houden?</li> <li>• Heeft de procesmanager gewaakt over de inhoud van processen?</li> </ul>	<p>Het masterplan van de Städteregion is in een open proces tot stand gekomen. Tussentijds zijn nog twee steden toegetreden en het plan is met veel externe partijen opgesteld. Nieuwe inhoud stond en staat voorop. Het plan is niet 'af' maar is veeleer als proces te begrijpen. In de samenwerking tussen de steden zijn de belangen van de afzonderlijke steden goed afgewogen en behartigd terwijl het geheel meer is dan de som der delen. Vandaar ook dat het plan op een groot draagvlak kon rekenen. Bestuurders zijn op enige afstand gebleven. In het masterplan worden de credits dan ook aan de werkgroep gegeven. Het masterplan is hoogambtelijk ondertekend (Beigeordneter en Dezendenten).</p>



Metropoolregio Rotterdam – Den Haag

Vredespaleis als symbool van ‘Internationale stad’  
[Den Haag]

## 4. De vorming van metropool Rotterdam – Den Haag

Dit hoofdstuk gaat over samenwerken in de Randstad en opvattingen over de gewenste bestuurlijke structuur. Paragraaf 5.1 is een introductie van de Randstad en de Zuidvleugel. In paragraaf 5.2 beschrijven wij de tragedie van alle goede bedoelingen de afgelopen jaren om enige vorm van ordening aan te brengen. In paragraaf 5.3 beschrijven wij aan de hand van het onderzoeksmodel hoe het openbaar vervoer in de metropoolregio geleidelijk aan en met vallen en opstaan vorm krijgt.

### 4.1 Introductie Randstad & Zuidvleugel

Iedere Nederlander weet waar de Randstad ligt maar wetenschappelijk en beleidsmatig is dat een stuk lastiger. Er zijn verschillende criteria denkbaar. Reistijd en pendelbewegingen bijvoorbeeld die aanduiden dat de Randstad wel of geen functionele eenheid en arbeidsmarkt vormt (Lambregts, Röling, & Kloosterman, 2005). Of bedrijfsrelaties tussen hoofd- en nevenvestigingen (Lambregts & Röling, 2005), of investeringsstromen tussen steden en beslissingen daarover (Wall, 2009). De OECD beschouwt de Randstad als een metropoolregio (OECD, 2007), en wel een waarmee het minder goed gaat. De Europese Unie beschouwt de Randstad eveneens als een metropoolregio (Hall & Pain, 2005) en de Randstad zelf ook. Alleen de Nederlandse rijksoverheid verdeelt de Randstad in een noord- en zuidvleugel en laat daarbij Utrecht buiten beschouwing. Anderen vinden dat de Randstad, of toch minstens de vleugels daarvan, tot een metropoolregio (een polycentrische metropool) zou moeten uitgroeien. De voordelen van specialisatie en complementariteit van markten kunnen dan beter benut worden (Tordoir P., 2007).

De Randstad is feitelijk één functionele regio met daarbinnen verschillende Daily Urban Systems. Op een hoger niveau is de Randstad een non-daily urban system (bijvoorbeeld voor museumbezoek, of een dagje winkelen), en ook op internationaal niveau is de Randstad een functioneel geheel (Lambregts, Röling, & Kloosterman, 2005).

Achtereenvolgende onderzoeken (OECD, Randstadmonitor) laten zien dat de Randstad economisch relatief achteruit kachelt. De Randstad kan de groei van andere metropoolregio's niet bijhouden. De meest recente is de zesde Randstadmonitor die onlangs is verschenen. De Randstad is een langzaam afzakkende subtopper, zo wordt daarin gesteld. In de voorbije decennia is Amsterdam steeds sterker geworden als vestigingsplaats voor geavanceerde dienstverlening<sup>6</sup>, maar deze positie staat voor sommige sectoren onder druk, zoals Finance en Advertising. De voortrekkersrol van de noordvleugel lijkt uitgespeeld door optredende agglomeratienadelen als congestie en ruimtegebrek (TNO, 2010). De Randstad staat voor de grote opgave om haar aantrekkelijkheid als vestigingsplaats voor internationale hoofdkwartieren te behouden en te versterken.

Naast fysieke investeringen is vooral een goed opgeleide en gespecialiseerde arbeidsmarktaanbod vereist. Betere samenwerking tussen universiteiten en bedrijven is een vereiste. (Lambregts & Röling, 2005). Geen van de steden in de Randstad behoort tot de internationale top en geen stad is dominant ten opzichte van de andere steden.

---

<sup>6</sup> Daartoe worden gerekend: accountancy, Advertising, Design Consultancy, Finance, Insurance, Law, Logistics and Management Consultancy.

## 4.2 De bestuurlijke kluwen

Op rijksniveau zijn meerdere programma's actueel voor de Randstad, ook al zijn deze niet exclusief op de Randstad gericht, zoals Pieken in de Delta (EZ), de nota Mobiliteit (V&W), Een Vitaal Platteland (LNV) en de nota Ruimte (VROM). Wel exclusief voor de Randstad is Randstad Urgent (RU) dat onder leiding staat van de minister voor V&W. Als uitvloeisel daarvan heeft de minister van VROM de structuurvisie Randstad 2040 uitgebracht. Met de Structuurvisie Randstad 2040 staat de stad weer centraal in het ruimtelijk beleid. Ook in het milieu- en woonbeleid is de toekomst van de stad van groot belang. Met deze structuurvisie beoogt het kabinet een kader te bieden voor de sectorale nota's. (Ministerie van VROM, 2008) (Ministerie van VROM, 2008)

De opgave voor de Randstad is duidelijk en erkend<sup>7</sup>, maar het lukt niet om hiervoor een adequate bestuursvorm te organiseren. Bestuurlijke hervorming is in Nederland een mission impossible. De Randstad bestaat uit 175 gemeenten, vier provincies en vier stadsgewesten (WGR+). Daarnaast zijn nog vier ministeries (VROM, EZ, V&W, LNV) min of meer intensief bij de opgaven betrokken. Het Rijksbeleid krijgt gestalte in gebiedsagenda's die op vleugelniveau gestalte krijgen (zuid- en noordvleugel). Voor de zuidvleugel wordt door de twee grote steden Den Haag en Rotterdam samengewerkt met de twee stadsgewesten en de provincie Zuid Holland in het zogeheten Bestuurlijk Platform Zuidvleugel. Gebiedsagenda's zijn er ook voor de noordvleugel en voor het Groene Hart. Op deze verschuiving in het Rijksbeleid van de Randstad als geheel (vijfde nota RO) naar gebiedsvleugels (nota Ruimte) is verdeeld gereageerd. Sommigen betreuren het teloorgaan van de Randstadgedachte (Vereniging Deltametropool), anderen wijzen op de functionele relaties die zich meer op vleugelniveau manifesteren (Lambregts, Röling, & Kloosterman, 2005). In de Zuidvleugel zijn meerdere investeringsdocumenten vastgesteld, maar deze overstijgen niet het niveau van de individuele projecten gericht op de eigen gemeente. Het zijn lokale plannen met een nietje erdoor. In een gezamenlijk advies over de structuurvisie Randstad 2040 van de Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROMraad, adviseren de raden een lange termijn strategie waarin de in- en externe bereikbaarheid wordt verbeterd met een hoge kwaliteit van de knopen in het netwerk. De raden maken zich zorgen over het gebrek aan urgentie bij het kabinet en zien het RU vooral als wegwerken van achterstallig onderhoud.

De raden adviseren geen nieuwe bestuurlijke structuur maar wel een investeringsfonds voor de lange termijn, gebaseerd op wettelijke kaders zoals destijds de Zuiderzeewet of het Deltaplan. Er zijn volgens de raden twee zorgpunten voor de sturing van het rijksbeleid. Allereerst neemt de integratieve kracht van het beleidsveld ruimtelijke ordening af ten gunste van sectorale beleidssystemen. Ten tweede zijn de raden bezorgd over de discontinuïteit in de strategieën van de rijksoverheid (VROMraad; Raad voor het Landelijk Gebied en Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2008).

Bestuurlijke veranderingen volgen op maatschappelijke veranderingen. We zien daarom sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een gestaag groeiend aantal rapporten over de bestuurlijke organisatie in Nederland. De jongste in dit opzicht is het rapport van de Werkgroep Openbaar Bestuur ten behoeve van de financiële heroverwegingen (Werkgroep 18. Openbaar Bestuur, 2010). Van de in dit rapport genoemde 46 rapporten die er sinds 1947 zijn verschenen, zijn er 27 van de laatste vijf jaar! Het eigen rapport van de werkgroep is hierbij nog niet meegeteld.

---

<sup>7</sup> The issues: 1. the (declining) quality and (limited) flexibility of labour; 2. poor intra-regional accessibility (congested motorways and restrictive parking regulations); 3. the Dutch fiscal and regulatory climate becoming less competitive; 4. lack of determination and resolution in (spatial) politics; and 5. the relatively poor housing conditions and quality of life in the western part of the Randstad (Lambregts, Röling, & Kloosterman, 2005).

Bestuurlijke organisaties komen (WGR, WGR+) en gaan (Openbaar Lichaam Rijnmond, Regio Randstad) of halen het stadium van invoering niet eens (de stadsprovincies). Het aantal gemeenten is de afgelopen decennia sterk gedaald en het aantal provincies met één uitgebreid: Flevoland. *“Over de mogelijkheden om het openbaar bestuur beter en efficiënter te organiseren zijn de afgelopen decennia stapels rapporten geschreven. Veel van de voorgestelde hervormingen in deze rapporten zijn echter niet tot implementatie gekomen. De noodzaak om te bezuinigen kan nu behulpzaam zijn om de daad bij het woord te voegen.”*

De werkgroep is optimistisch gestemd. Zij hoopt dat de noodzaak van bezuinigingen nu een kans biedt om wél tot een effectievere bestuurlijke inrichting te komen. Het kan beter en goedkoper, is de overtuiging van de werkgroep. De verdeling van taken en bevoegdheden is onduidelijk en de wet- en regelgeving is te complex, de schaal van het bestuur voldoet niet, de organisatie is teveel gericht op verantwoording, controle en toezicht en financiële beleidsevaluaties hebben te weinig impact, er is sprake van verkokering in de uitvoering, inspectie en toezicht en er zijn domweg teveel bestuurders. De werkgroep wijst ook op het beleidsparadigma dat wat aan de bovenkant vastgesteld is, aan de onderkant ook effect heeft. Waaraan in de probleemanalyse voorbij wordt gegaan komt bij de oplossingen wel naar voren: gemeenten en provincies voelen te weinig de noodzaak om nut en offer af te wegen. De werkgroep pleit daarom voor een vergroting van het decentrale belastinggebied. (Werkgroep 18. Openbaar Bestuur, 2010).

De VROMraad komt tot een ander advies. Deze raad concludeert dat er een impasse is ontstaan rondom regionale samenwerking waardoor er te weinig aandacht is de inhoud van de vraagstukken. Zij pleit voor een pragmatische benadering waarbij ruimte gegeven kan worden aan wisselende coalities van regionale samenwerking door flexibele programmagestuurde gebiedsverbanden. Ruimtelijke verbanden en ruimtelijke opgaven ontstijgen de gevestigde bestuurlijke schaal, of het nu om de woningmarkt gaat of om de arbeidsmarkt. De regio als eenduidig afgebakende regionale entiteit bestaat niet. De raad gaat uit van de wenselijkheid van een Multi-level governance perspectief met samenwerking op verschillende schalen en tussen partijen binnen en buiten de overheden. (VROMraad, 2008).

## **Tussenconclusies metropoolvorming Rotterdam Den Haag**

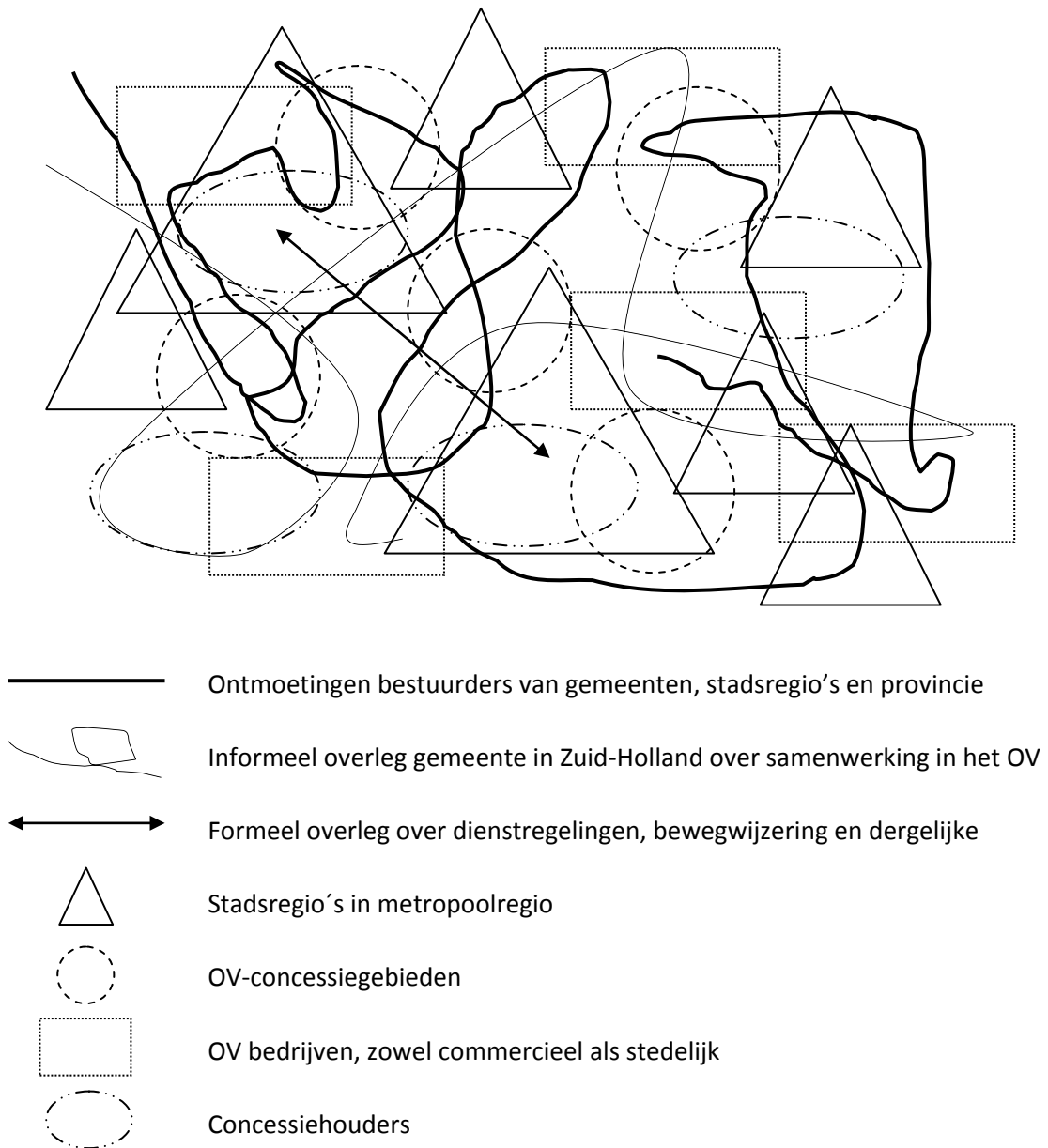
Hoewel de Randstad als één functioneel geheel te beschouwen is, is het bestuurlijk praktischer om uit te gaan van twee vleugels. Bestuurlijk is er op dat niveau meer gevoel voor urgentie te verwachten.

De noodzaak van saneren van het begrotingstekort zal leiden tot een vertraging in noodzakelijke investeringen en ook nog eens tot een nieuwe ronde structuurdiscussie die naar verwachting even vruchteloos zal zijn als alle voorgaande. In plaats daarvan kan beter het advies van de gezamenlijke adviesraden overgenomen worden: een op wettelijke basis gevormd fonds voor de Randstad. Na afloop van RU staat de Randstad met lege handen omdat vooralsnog een scherpe beleidsagenda voor de Randstad ontbreekt.

### 4.3 Casus openbaar vervoer in de metropoolregio

Een model van bestuurlijke samenwerking is hieronder gegeven. Dit model beoogt bij wijze van illustratie een aantal actoren, relaties en netwerken weer te geven die relevant zijn bij metropoolvorming. Het model oogt onoverzichtelijk, ondoordringbaar en onbestuurbaar. In zekere mate zal dat ook het geval blijken.

In deze paragraaf proberen wij de klauwen wol te ontrafelen en enig inzicht te geven. Dit doen wij aan de hand van het analysekader, zoals beschreven in hoofdstuk 2. De inzichten voor deze analyse ontleen wij aan de masterscriptie van Van Keulen/Mispelaar getiteld: 'Samenwerking met meerwaarde in het Openbaar Vervoer van de Zuidvleugel [Randstad Holland] (Van Keulen & Mispelaar, 2009)' van het parttime programma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.



In deze paragraaf analyseren wij de gedeelde metropolitane ambitie die de gemeenten Rotterdam en Den Haag hebben uitgesproken over de ontwikkeling van het openbaar vervoer.

**Metropolitane ambitie:** “Een goed intern infranetwerk op Zuidvleugelniveau en een goede externe bereikbaarheid zijn randvoorwaardelijk voor het functioneren van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. (...) De samenwerking gekoppeld aan de Metropoolregio Rotterdam Den Haag hoeft niet direct te leiden tot nieuwe projecten. Het moet vooral nieuwe energie en focus leveren in bestaande samenwerkingsverbanden, zoals in het MOZ, in de MIRT-verkenningen en rondom Stedenbaan. (...) Daarnaast is het gebruiksgemak van het OV-netwerk een belangrijk aandachtspunt voor het functioneren van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. De verschillende vervoerssystemen in de Metropoolregio sluiten qua informatie en overstapmogelijkheden niet altijd goed op elkaar aan. Zo zijn soms drie kaartjes nodig om met het OV van Rotterdam naar Den Haag te komen: de OV-chipkaart, de treinkaart en de strippenkaart”.

Bron: Metropoolregio Rotterdam - Den Haag, de agenda (7 april 2009). HTM is inmiddels overgestapt op de OV-chipkaart.

<b>Operationalisering Inhoud</b>	
<p><b>Wat zijn individuele doelen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie zijn de actoren?</li> <li>• Welke doelstelling hebben de verschillende organisaties?</li> <li>• Wat is het verschil in doelstellingen tussen de organisaties?</li> </ul>	<p><b>Actoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerie van V&amp;W</li> <li>• Provincie Zuid-Holland</li> <li>• Stadsgevest Haaglanden</li> <li>• Stadsregio Rotterdam</li> <li>• Gemeente Den Haag (eigenaar HTM)</li> <li>• Gemeente Rotterdam (eigenaar RET)</li> <li>• OV-bedrijven (stedelijk als commercieel)</li> </ul> <p><b>Doelstellingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Provincie + stadsgewesten: zijn op basis van Wp2000 OV-autoriteit en in die rol concessiehouder voor een achttal concessiegebieden in regio.</li> <li>• Gemeenten: eigenaar stedelijk vervoerbedrijven: zij hebben een bijzondere positie voor RET &amp; HTM: tot 2017 hebben zij exclusieve rechten voor stedelijk railvervoer;</li> <li>• Provincie: ontwikkeling light-rail (Rijn Gouwelijn)</li> </ul> <p><b>Vershil in doelstellingen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OV-bedrijven: maximale winst door optimaal vervoer over de knooppunten;</li> <li>• OV-autoriteit: maximale benutting middelen;</li> <li>• Gemeenten: willen behoud eigendom OV-bedrijven.</li> <li>• Provincie: ziet rol voor zichzelf weggelegd in coördinatie &amp; afstemming reisinformatie.</li> </ul>



<p><b>Posities van actoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Over welke middelen beschikken de actoren (financieel, productiecapaciteit, competenties, kennis en juridische legitimiteit)?</li> <li>• Hoe hard zijn de afhankelijkheden, welke mate van flexibiliteit aanwezig (vooral financieel en wettelijk kader)?</li> <li>• Zijn de bronnen vervangbaar?</li> </ul>	<p><b>Middelen actoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten: 100% eigenaar NV RET en NV HTM;</li> <li>• OV-autoriteiten: verdeling middelen.</li> </ul> <p><b>Afhankelijkheden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Provincie, stadsgewesten en gemeenten: afhankelijk van Ministerie van Verkeer &amp; Waterstaat (en daarmee ook NS) voor wat betreft concessie hoofdspoor.</li> <li>• Nog preciezer: provincie, stadsgewesten en gemeenten hebben nauwelijks invloed op Sprinter-dienstregeling (Stedenbaan);</li> <li>• Provincie is afhankelijk van stadsgewesten om eenvormige reisinformatie te krijgen in regio.</li> <li>• Gemeenten: ‘redelijk riante’ positie door a) grote stem in DB/AB stadsgewesten en b) door eigendom OV-bedrijven.</li> <li>• Rotterdam en Den Haag laten het Stedenbaan concept langzaam los, door een andere prioritering van knooppunt Den Haag-Moerwijk en de herontwikkeling van Stadshavens in Rotterdam.</li> <li>• Commerciële vervoerders: afhankelijk van aanbesteding om vervoer te kunnen regelen.</li> </ul> <p><b>Bronnen vervangbaar?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nauwelijks, meer status quo situatie. Het openbaar vervoer in de Zuidvleugel kent vier schaalniveaus die met harde bestuurlijke- en juridische grenzen die zijn geordend en gescheiden:</li> <li>• Hoofdspoor in Nederland;</li> <li>• Regionaal spoor in Provincie;</li> <li>• Stads- &amp; streekvervoer in WGR+ regio’s;</li> <li>• Streekvervoer in provincie.</li> </ul>
--	---

<p><b>Belangen van actoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zijn de (indirect zichtbare) belangengroep(en)?</li> <li>• Bij een rechtsvorm (NV, BV of Stichting): wat zijn verwachtingen (in geld en/of zeggenschap) van aandeelhouders/bestuurders?</li> </ul>	<p><b>Belangengroepen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ROVER heeft beperkt invloed en laat “stem” van de reiziger horen;</li> <li>• Provincie, stadsgewesten en gemeenten maken zich hard voor viersporigheid Rotterdam-Den Haag: invloed op ‘Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Spoor Zuidvleugel’ is van belang.</li> </ul> <p><b>Rechtsvorm</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stedelijk OV-bedrijven zijn NV, steden Rotterdam en Den Haag zijn hiervan eigenaar.</li> </ul>
<p><b>Meerwaarde die actoren uitspreken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat is de verwachte, geschatte (gehoopte) opbrengst van het formuleren van gedeelde doelen (kwantificeren van winstmaximalisatie)?</li> <li>• Hoe groot is het gevoel voor urgentie? overlappende, gedeelde ambities formuleren!</li> </ul>	<p><b>Verwachtingen gedeelde doelen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metropoolregio kent momenteel drie ‘eigen’ relevante ontwikkelingen:</li> <li>• <u>Stedenbaan</u>: als het gaat om creëren van synergie tussen ruimtelijke planning en OV strategie op het schaalniveau van de polycentrische metropool met een veelheid aan actoren;</li> <li>• <u>RandstadRail</u>: als het gaat om 1) vergroten van de modal split ten gunste van het OV, 2) verbeteren van de bereikbaarheid / tegengaan van congestie, 3) verbeteren van het exploitatieresultaat en 4) verhogen van de kwaliteit door inzet van nieuw materieel.</li> <li>• <u>OV-bureau Zuidvleugel</u>: afstemming &amp; coördinatie reizigersinformatie (zowel statistisch als dynamisch).</li> </ul> <p><b>Gevoel voor urgentie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Groeiend besef dat samenwerking noodzakelijk is om sluitend OV-systeem te bieden aan reizigers.</li> </ul>
<p><b>Delen mensen &amp; middelen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat willen actoren inbrengen aan mensen &amp; middelen?</li> </ul>	<p><b>Inzet mensen &amp; middelen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Op beperkt niveau (projecten) kunnen medewerkers worden gedetacheerd.</li> </ul>

<b>Operationalisering Interoperabiliteit</b>	
<p><b>Breng institutionele vervlechting in kaart</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zijn de formele institutionele kenmerken? (wettelijke kaders, organisatorische voorzieningen, et cetera).</li> <li>• Wat zijn de formele communicatieprocedures?</li> <li>• Delen actoren gezamenlijk mensen &amp; middelen?</li> </ul>	<p><b>Formele institutionele kenmerken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeente &amp; provincie: representatief gekozen organen.</li> <li>• Stadsgewesten: status op basis van WGR+</li> <li>• WP2000: basis voor OV-autoriteiten.</li> </ul>

	<p><b>Formele communicatieprocedures</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Openbare aanbesteding voor commerciële vervoersbedrijven in suburbaan en buitengebied;</li> <li>• Aanbesteding in steden: onderhandse gunning.</li> <li>• Infrastructuur: tot 150 miljoen procedure via stadsgewest, daarbuiten via MIRT.</li> </ul> <p><b>Delen mensen &amp; middelen</b></p> <p>Huidige stand van zaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmabureau Stedenbaan (± 10 fte)</li> <li>• OV-bureau Zuidvleugel (± 3 fte)</li> </ul>
<p><b>Reconstrueer de besluitvorming [indien sprake van schaalvervlochtening]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welk initiatief bracht besluitvorming/het beleidsspel op gang?</li> <li>• Wat zijn de cruciale beslissingen tot nog toe geweest?</li> <li>• Welke strategieën kiezen actoren en in hoeverre conflicteren deze of vullen ze elkaar aan?</li> <li>• Wat zijn de belangrijkste knelpunten en stagnaties</li> <li>• Wat zijn de belangrijkste uitkomsten tot nog toe?</li> </ul>	<p><i>Voorbeeld schaalvervlochtening: RandstadRail</i></p> <p><b>Initiatief</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wens in november 1995 door HTM, RET, ZWN-Groep en NS voor ontwikkeling hoogwaardig regionaal / stadsgewestelijk railvervoer, als aanvulling op de bestaande openbaar vervoerssystemen met nadruk op reisafstanden tussen 10 en 30 km.</li> </ul> <p><b>Cruciale beslissingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In december 2001 wordt de ‘Bestuurlijke overeenkomst inzake de aanleg en wijze van financiering van RandstadRail’ getekend.</li> </ul> <p><b>Strategieën actoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OV-bedrijven: meer reizigers en introductie nieuwe systemen/technieken (innovatie)</li> <li>• ProRail/NS: afstoten onrendabel stuk spoor (Zoetermeer- en Hofpleinlijn)</li> <li>• Stadsgewesten: groei OV in voordeel van auto (verschuiving model-split)</li> <li>• Gemeenten: vergroten leefbaarheid door aanleg nieuwe infrastructuur.</li> </ul> <p><b>Belangrijkste knelpunten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koppeling tram, metro en trein-systemen. Uiteindelijk twee varianten: light-rail (Den Haag) en metro (Rotterdam). Wel nadrukkelijk in huisstijl en communicatie!</li> </ul> <p><b>Belangrijkste uitkomsten tot op heden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Volwaardige rijdend systeem!</li> <li>• Forse reizigersgroei op traject binnenstad Den Haag – Zoetermeer.</li> <li>• Metrolijn Den Haag Centraal – Rotterdam Slinge is per 16 augustus 2010 operationeel en zal naar verwachting een forse groei kennen van het aantal reizigers.</li> </ul>

<b>Operationalisering Interactie</b>	
<p><b>Was de kwaliteit van het proces zodanig dat doelvervlochtening en schaalvervlochtening mogelijk gemaakt werden?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke leiderschapstijlen zijn gebruikt? (Ordezoekend handelen of complexiteitaanvaardend handelen)</li> <li>• Zijn deze op het juiste moment gebruikt?</li> </ul>	<p><b>Leiderschapstijl</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sprake is van complexiteitaanvaardend handelen en (voor zover wij kunnen nagaan) op het juiste moment zijn gebruikt. Op drie dimensies waren er grote onzekerheden:</li> <li>• Bestuurlijke wilskracht;</li> <li>• Technische mogelijkheden;</li> <li>• Financiële haalbaarheid.</li> </ul>
<p><b>Benoem de gebruikte managementmethoden.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zijn op tijd de juiste halffabricaten tijdig en volledig geleverd.</li> </ul>	<p><b>Managementmethoden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstartfase: procesmanagement;</li> <li>• Uitrol: project- en programmamanagement.</li> </ul>
<p><b>Was/is de kwaliteit van het proces zodanig dat aan de vier essentiële randvoorwaarden is voldaan?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Was er sprake van openheid in het proces?</li> <li>• Zijn de kernwaarden beschermd?</li> <li>• Heeft de procesmanager de voortgang erin houden?</li> <li>• Heeft de procesmanager gewaakt over de inhoud van processen?</li> </ul>	<p><b>Kwaliteit proces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Op grond van de bestuurlijke voortgangsberichten is er sprake van openheid geweest en zijn de kernwaarden (van personen) beschermd.</li> <li>• Tot aan de oplevering van de Zoetermeerlijn is het proces succesvol verlopen. De omschakeling (vooral de beveiliging door gebruik van verschillende technieken) verliep niet vlekkeloos) en heeft een jaar vertraging opgeleverd.</li> </ul>

## Tussenconclusie OV in de metropoolregio

Op basis van het analysekader in paragraaf 6.3 zijn wij in staat om conclusies te trekken over de ontwikkelingen in de metropoolregio.

**Inhoud:** in de metropoolregio is er sprake van een beperkte tot uitgebreide doelvervlochtening. Met Stedenbaan, RandstadRail en het OV-bureau Zuidvleugel zijn mooie stappen gezet die in meer of mindere mate nastreven om gezamenlijke winst te maximaliseren door het verzoenen van individuele doelen. RandstadRail kan de meest succesvolle ontwikkeling worden genoemd. Voornamelijk door technische (verschillen in tram, light-rail, metro en trein) en juridische beperkingen (OV-autoriteiten/concessiegebieden) is het moeizaam gebleken om individuele doelen verder te verzoenen.

**Interoperabiliteit:** RandstadRail is een goed voorbeeld van een sterke wederzijdse afhankelijkheid en massieve vervlochtening. Zowel bestuurders als de OV-bedrijven zijn over hun eigen schaduw heen gestapt en hebben een – voor Nederlandse begrippen – bijzonder resultaat behaald. Bij het OV-bureau Zuidvleugel en Stedenbaan is de werkelijkheid weerbarstiger. De betekenis van Stedenbaan lijkt door de financiële- en economische crises af te nemen waardoor het aantal reizigers nauwelijks meer groeit. De wens om tot een gedeeld informatievoorziening te komen is lastig: technieken sluiten niet op elkaar aan.

**Interactie:** Complexiteitaanvaardend handelen heeft bij RandstadRail geleid tot een buitengewoon interessant resultaat. Bij dit programma is nadrukkelijk verbindend vermogen ontstaan door effectief handelen van leiders waardoor schaal- en doelvervlochtening kon ontstaan. Nadrukkelijk is waarneembaar dat programma- en procesmanagement en lijn- en projectmanagement in een co-öpetitieve verhouding tot elkaar staan.

Het OV-bureau Zuidvleugel wordt meer vanuit het ordezoekend handelen ontwikkeld. Dit is gunstig voor aansluiting bij de bestaande organisatie, maar onvoldoende krachtig om stevige bruggen te slaan.

Kortom: in de metropoolregio is sprake van een beperkte koppeling met uitzondering van RandstadRail dat kan worden geduid als een uitgebreide koppeling (of massieve schaalvervlochtening). Willen de actoren effectiever handelen, dan is de keuze voor een uitgebreide of zelfs geavanceerde koppeling noodzakelijk. Een uitgebreide koppeling kan bijvoorbeeld zijn RandstadRail fase II of de keuze voor een uniforme huisstijl voor het openbaar vervoer in de metropoolregio Rotterdam – Den Haag. Een geavanceerde koppeling is bijvoorbeeld het onderbrengen van de grondexploitaties van de Stedenbandlocaties in een gezamenlijke NV.

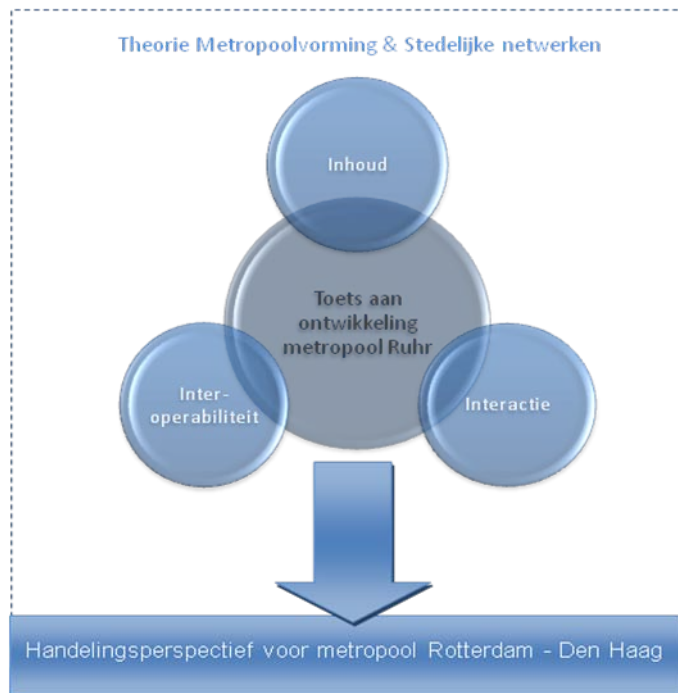


Metropoolregio Rotterdam – Den Haag

Metrolijn Rotterdam Slinge – Den Haag Centraal  
[Den Haag]

## 5. Transitie naar een nieuwe metropool: conclusies

In het theoretisch kader hebben wij de begrippen Inhoud, Interoperabiliteit en Interactie geïntroduceerd om antwoord te geven op onze hoofdvraag: “Welke bestuurlijke processen in het Ruhrgebied en in de Randstad geven handelingsperspectief voor de metropoolvorming van Rotterdam – Den Haag?” Daartoe hebben wij als onderzoeksvragen geformuleerd de vragen:



1. Is er in beide regio's sprake van doelvlechting en van aanvaarding van complexiteit?
2. Is er in beide regio's interoperabiliteit waar te nemen?
3. Is er sprake van zowel ordezoekend als van complexiteitaanvaardend leiderschap?
4. Zijn de vier kernelementen van een goed procesverloop bewaakt (openheid, bescherming kernwaarden, voortgang en inhoud)?

### 5.1 Conclusies over de theorie

Beslissingen over onderwerpen die de gemeentegrenzen overstijgen, komen tot stand in netwerken die zich onttrekken aan een strikte taakverdeling en ook verschillende schaalniveaus verbinden. Om die reden kan het gewenst zijn om bewust te streven naar meer complexiteit in de vorm van doel- en schaalvlechting in plaats van minder omdat daardoor ook meer gezamenlijke winst te behalen is. Onder doelvlechting verstaan wij het verzoenen van individuele doelen van actoren met sleutelposities waardoor de gezamenlijke winst gemaximaliseerd kan worden. Vervlechten van taken en verantwoordelijkheden, en zelfs van middelen en menskracht, tussen actoren en tussen schaalniveaus kan eraan bijdragen dat het netwerk steviger wordt en kan ook doelvlechting faciliteren. In een complex systeem kan het gewenst zijn om taken, middelen en verantwoordelijkheden eerder vloeiend dan strikt te verdelen. In dergelijke netwerken waarin meerdere overheden en derdepartijen participeren zonder een duidelijke (en afdwingbare) hiërarchie, bestaat er geen bestuurlijk centrum dat het geheel kan managen. Het komt dan aan op leiderschap en procesmanagement waarin én sprake is van ordezoekend handelen én van complexiteitaanvaardend, of zelfs complexiteitzoekend gedrag.

Leiderschap vraagt om inzicht in inhoud en processen, en vraagt om op het juiste moment te kunnen schakelen of interveniëren. Maar een leider die alleen deze kwalificaties heeft zal toch niet slagen. Leiderschap vraagt om een competentie die niet goed is aan te leren. Leiderschap vraagt ook om goed politiek instinct, om intuïtie en inlevingsvermogen en om beheersing van het handwerk. Randvoorwaarde voor een krachtig proces zijn openheid, bescherming van kernwaarden van de actoren en voortgangsbewaking. De procesmanager zorgt voor tijdig koppelen of ontkoppelen van andere processen of actoren. Deze niet-hiërarchische processen tussen overheidsactoren vragen aandacht van de procesmanager voor de politieke dimensie, waarin bestuurders zich moeten kunnen verantwoorden tegenover de gekozen organen (gemeenteraden, provinciale staten).

## 5.2 Conclusies over de metropoolregio's Ruhr en Rotterdam – Den Haag

Nationale regeringen hebben als gevolg van de verscherpte wereldwijde concurrentie hun beleid gericht op het versterken van de stedelijke regio's. Landsgrenzen doen er minder toe in de internationale concurrentie en stedelijke regio's des te meer. Metropoolvorming is hierop voor grote stedelijke agglomeraties een logisch gevolg. Zo ook in Nederland waar Amsterdam en omgeving opgaan in de *Amsterdam Metropolitan Area* en ook Rotterdam en Den Haag zich scharen onder de vlag van de metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Daarbij vallen overeenkomsten en verschillen met het Ruhrgebied op.

### Tussenconclusies Ruhr

- De metropoolontwikkeling in Duitsland lijkt meer een wetenschappelijk concept voor analyse dan dat het een handelingsperspectief biedt.
- De steden ontberen een impuls tot samenwerking en richten de blik vooral naar binnen.
- De bewoners beleven de Ruhr niet als één regio.
- Grote polycentrische metropolen lijken niet in staat om een gemeenschappelijk beeld te ontwikkelen en dat ook uit te dragen.
- De basisgedachte van het metropoolconcept is door strategische samenwerking meer massa maken en bij (internationale) beslissers en ondernemers beter op de mentale landkaart komen staan. Daarvoor is geen bestuurlijke hervorming nodig maar betere samenwerking.
- Geen van de afzonderlijke bestuurlijke partijen in het netwerk heeft de bestuurskracht die nodig is om van het Ruhrgebied weer een sterke economische metropool te maken. Een gedeelde visie, zo die er al zou zijn, weegt niet op tegen het welbegrepen eigenbelang van de steden, de Bezirken en NRW.
- Het samenwerkingsverband van *Städteregion Ruhr 2030* heeft dit begrepen. Het masterplan van de *Städteregion* is in een open proces tot stand gekomen. Nieuwe inhoud stond en staat voorop. Het plan is niet 'af' maar is veeleer als proces te begrijpen. In de samenwerking tussen de steden zijn de belangen van de afzonderlijke steden goed afgewogen en behartigd terwijl het geheel meer is dan de som der delen. Vandaar ook dat het plan op een groot draagvlak kon rekenen.
- De burgerinitiatieven zijn in dit opzicht meer dan welkom, maar of zij de kracht kunnen opbrengen om de bestuurders over hun eigen schaduw heen te laten springen is de vraag. Het Ruhrstadtnitiatief is eveneens een bijdrage aan een meer gemeenschappelijke identiteit.
- De regio leidt economische schade door bewust gekozen fragmentatie.



## Tussenconclusies Rotterdam Den Haag

De Randstad is weliswaar als één functionele regio te beschouwen, maar net als in Rhein-Ruhr is er geen gedeelde Randstedelijke identiteit. Agglomeratie voor- en nadelen doen zich beperkt op dit schaalniveau voor, en meer op dat van het daily urban system. Dat rechtvaardigt de verdeling in twee vleugels. Bestuurlijk en maatschappelijk is er op dat niveau meer gevoel voor urgentie te verwachten en op dit niveau zijn agglomeratie voor- en nadelen beter te managen. Noord- en zuidvleugel verschillen op veel gebieden (opleidingspeil van de beroepsbevolking, economische structuur, stemgedrag bij verkiezingen) terwijl de overeenkomsten binnen de vleugels groter zijn.

Binnen het schaalniveau van de zuidvleugel bestaan meer impulsen tot samenwerking terwijl negatieve impulsen (concurrentie om financiële voordelen van bedrijfsvestingen) zich veel minder voordoen. De OZB opbrengst van bedrijven is op het totaal aan gemeentelijke inkomsten zeer beperkt. Waar wel onderlinge concurrentie optreedt is in rijksmiddelen voor infrastructuur. Het besef dringt nu door dat deze onderlinge verdeeldheid negatief uitpakt voor de regio als geheel en dat andere regio's daarvan profiteren. De structuur van het rijksbeleid werkt onderlinge concurrentie nog wel in de hand, doordat de MIRT-verkenningen en de planning voor infrastructuur vooral op het oplossen van knelpunten gericht is en niet op het ontwikkelen van een samenhangend regionaal bereikbaarheidsbeleid. De toegevoegde "R" komt nog te weinig tot uiting.

Met projecten als Stedenbaan, Randstadrail en het OV-bureau Zuidvleugel zijn stappen gezet op weg naar betere bereikbaarheid binnen de regio. Randstadrail is een project dat gekwalificeerd kan worden als een geavanceerde koppeling van lokale en regionale doelstellingen. In dit project konden doelstellingen van verschillende actoren worden verbonden. Randstadrail biedt bovendien nieuwe knooppunten waarbij ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. De verschillende concessiehouders hebben door het systeem van aanbesteden vooral een bedrijfseconomisch belang. De belangrijkste drager van de OV-infrastructureur is de NS, en dan vooral voor het kortereafstandsverkeer met de Sprinter. De regionale overheden noch de overige vervoersautoriteiten hebben hierover zeggenschap.

Bij het OV-bureau Zuidvleugel en Stedenbaan is de werkelijkheid weerbarstiger. De betekenis van Stedenbaan lijkt door weggevallen investeringsmiddelen af te nemen. De keuze van Rotterdam om Stadshavens mede als woningbouwlocatie te bestemmen staat op gespannen voet met het Stedenbaanconcept dat ontwikkelingen langs de spoorlijnen en stations wil concentreren.

Tot voor kort werd in de Randstad net als in het Ruhrgebied de discussie gedomineerd door het structuurdenken. Welke bestuurlijke organisatie past op de maatschappelijke en economische verschuivingen? Deze vraag laat zich inhoudelijk niet beantwoorden zoals we hebben gezien. Keuzes zijn arbitrair en leiden onmiddellijk tot winnaars en vooral tot verliezers en dus tot veel (lokale en regionale) politieke onrust. Beide metropoolregio's in de Randstad gaan daarom bewust de weg op van inhoudelijke samenwerking zonder iemand uit te sluiten. Het heroverwegingsrapport nr. 18 over openbaar bestuur opent een nieuwe ronde van op voorhand kansloze structuurveranderingsvoorstellen, ondanks de noodzaak van het saneren van de overheidsfinanciën. In plaats daarvan kan beter het advies van de gezamenlijke adviesraden overgenomen worden: een op wettelijke basis gevormd fonds voor de Randstad. In dit fonds zouden volgens de adviesraden de middelen uit het FES, MIRT en NSP/BIRK opgenomen kunnen worden.

Wij zouden dit willen amenderen tot twee fondsen voor de beide metropoolregio's. Aan dit fonds kunnen ook middelen van EZ voor Pieken in de Delta, groen en woningbouw en de middelen voor de Brede Doeluitkeringen voor Verkeer en Vervoer worden toegevoegd. Het fonds kan beheerd worden door het Rijk en verdeeld worden op basis van een advies van een zware adviescommissie over door de metropoolregio's gedragen plannen. Daarmee kan ook invulling worden gegeven aan de agenda van het Urgentieprogramma voor de Randstad en wordt synergie bereikt tussen al die verschillende investeringsprogramma's. Na afloop van RU staat de Randstad voornamelijk met lege handen omdat een scherpe beleidsagenda voor de Randstad ontbreekt.

De projecten die in het positionpaper van Rotterdam Den Haag genoemd werden, zijn uitgevoerd of in uitvoering. Deze projecten waren te kenmerken als *beperkte koppeling*. De projecten en programma's die nu in voorbereiding zijn, worden meer gekozen en beredeneerd vanuit het regionale niveau, maar wel nog steeds als maatregelen die Den Haag en Rotterdam grotendeels zelf kunnen nemen, zonder daarvoor andere steden in de regio nodig te hebben. Een uitzondering bestaat uit de maatregelen die nodig zijn om van Midden Delfland een aantrekkelijk natuur- en recreatiegebied voor de stedelingen te maken. In dit maatregelenpakket is meer dan in het verleden sprake van doelvervlochten, bijvoorbeeld door de MIRT-verkenningen gezamenlijk op te pakken en vanuit de metropoolregio te benaderen. Tevens wordt onderzocht of ook de ambtelijke samenwerking kan worden verstevigd door activiteiten gezamenlijk uit te voeren, bijvoorbeeld gezamenlijke traineeprogramma's en gezamenlijke visitaties.

Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer is een goed voorbeeld hoe de infrastructuur en stedelijke ontwikkeling elkaar kunnen versterken. In de Zuidvleugel is het concept van Stedenbaan hierop geënt. Cruciaal in de metropoolvorming is de viersporigheid tussen Delft en Rotterdam.



Metropoolregio Rotterdam – Den Haag

Rotterdam - The Hague Airport

[Rotterdam]

## 6. Handelingsperspectief voor bestuurders

Metropoolontwikkeling is onontkoombaar. Onze eerste en belangrijkste aanbeveling is dan ook: kies daar bewust voor. In Nederland zijn er twee regio's die van voldoende massa en internationale kwaliteit zijn: de twee metropoolregio's in de Randstad: 'Metropoolregio Amsterdam' (unicentrisch) en de 'Metropoolregio Rotterdam – Den Haag' (polycentrisch).

Een strategie die leidt tot een polycentrische metropoolregio die internationaal onderscheidend is, moet gebaseerd zijn op de drie variabelen inhoud, interoperabiliteit en interactie, en leiden tot het vergroten van agglomeratievoordelen en verkleinen van de agglomeratienadelen.

In complexe netwerken zoals een polycentrische metropool per definitie is, kan het gewenst zijn om te streven naar doelvervlochtening, schaalvervlochtening en taakvervlochtening, zo concluderen wij op basis van dit onderzoek. Tegelijk concluderen wij dat het systeem niet te groot moet worden zoals in het Ruhrgebied het geval is. Het kan ook té complex worden. Een polycentrische metropool die loopt van Leiden tot en met Dordrecht is mooi en net behapbaar.

Vervlochtening van doelen, schalen en taken kan op drie niveaus: beperkt, uitgebreid en geavanceerd. Wij constateren dat in de metropoolregio Rotterdam Den Haag de meeste koppelingen liggen op de eerste twee niveaus. Wij adviseren om op alle drie niveaus koppelingen aan te brengen. Immers, beperkte koppelingen als optelsom van losse projecten vragen weinig bestuurlijke drukte maar kunnen het draagvlak bij de deelnemende actoren vergroten en helpen bij het prioriteren. Uitgebreide koppelingen maken het geheel meer dan de som der delen. Er worden dan projecten gecombineerd waardoor synergie-effecten worden behaald. Koppelingen op deze twee niveaus zijn betekenisvol voor de vorming van een metropoolregio, maar niet doorslaggevend. Daarvoor zijn geavanceerde koppelingen nodig waarbij vanuit een gezamenlijke visie en daarop gebaseerde strategie programma's gedefinieerd worden. Deze niveaus kunnen ook gezien worden als een groeimodel waarbij geleidelijk aan de hogere niveaus gevuld worden. Daarmee wordt voorkomen dat er teveel vanuit blauwdrukken gedacht wordt en wordt de samenwerking met verschillende partners eenvoudiger.

In een polycentrische metropool zijn de voordelen van de monocentrische metropolen moeilijk te evenaren. De schaalvoordelen die daar optreden door de grote bevolkingsomvang en bewonersdichtheid treden in de polycentrische metropool minder op door grotere afstanden, ook al zijn deze veelal eerder mentaal dan feitelijk groter dan in de monocentrische metropool. Door slimme koppelingen te maken zijn deze voordelen wel benaderbaar. De agglomeratievoordelen lijken bovendien een groter areaal te gaan bestrijken dan de agglomeratienadelen (Meijers, 2009). Benutten van de schaalvoordelen van de polycentrische metropool is dus een reële strategie. Fenomenen als ruimtegebrek en congestie en sociale segregatie treden in de polycentrische metropool minder op. De bereikbaarheid van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt is in de metropoolregio Rotterdam Den Haag redelijk (Atlas voor Gemeenten 2010) maar kan beter als spitscongestie verminderd wordt. Verkleinen van agglomeratienadelen is eveneens een realistische strategie. Hieronder volgen enige suggesties.

Onze aanbevelingen richten zich primair op het Rijk (RU) en op de steden Den Haag en Rotterdam maar impliciet ook op andere partijen zoals omliggende steden en de provincie Zuid Holland. We rubriceren de aanbevelingen naar de drie variabelen van ons model. De inhoudelijke aanbevelingen worden gebaseerd op de niveaus van vervlochtening én op de criteria van agglomeratievoordelen en agglomeratienadelen.

## 6.1 Aanbevelingen [Samenvatting]

Op basis van bureauonderzoek en het analysekader doen wij aanbevelingen voor het vergroten agglomeratievoordelen en het verkleinen van de agglomeratienadelen in de metropoolregio Rotterdam – Den Haag.

	vergroten agglomeratievoordelen (bewoningsdichtheid en bevolkingsomvang)	verkleinen agglomeratienadelen
<b>doelvervlechting en schaalvervlechting</b>		
bepaalde koppeling	Vergroten 'quality of life': woonmilieus koppelen (specialisatie) (1)	OV-ontsluiting Rotterdam The Hague Airport (2)
uitgebreide koppeling	Combineer WK Voetbal en Culturele Hoofdstad in 2018 (3)	Handhaaf het concept van Stedenbaan; Hoogfrequent spoor en viersporigheid Delft-Rotterdam (4)
	Arbeidsmarkten samenvoegen (5)	
	Vergroot economische diversiteit (6)	
	Topsport combineren (7)	
geavanceerde koppeling	Maak samen een nieuw verhaal: EXPO 2030; IBA A13 (8)	Verklein reistijden en vergroot reiscomfort (kriskras bewegingen) (9)
	Ontwikkel een metropolitane strategie voor kantoren- en bedrijventerreinen (als onderdeel van een bredere regionale economische agenda) (10)	Recreatie/Groene Leisure (Midden-Delfland) (11)
<b>taakvervlechting</b>		
bepaalde koppeling	Combineren ondersteunende faciliteiten (12)	
uitgebreide koppeling	Uitwisseling personeel, onderlinge visitaties, gezamenlijk traineeprogramma; opleidingen (13)	Gezamenlijke input gebiedsagenda Zuidvleugel (14)
	Gezamenlijke aanbestedingen (bijvoorbeeld inkoop en WMO) (15)	
	Communicatie (16)	
geavanceerde koppeling	Promotie en acquisitie (17)	Vervoersautoriteit (18)
	Gezamenlijke inzet EFRO-middelen (19)	MIRT (20)

Hieronder volgt een toelichting van de aanbevelingen.

## Agglomeratievoordelen

**1. Vergroten 'quality of life'.** Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat de 'quality of life' in beide centra van de metropoolregio onvoldoende onderscheidend is. Binnen de context van de verstedelijkingsafspraken lijkt hier winst te boeken. Essentiële voorwaarde is dan prioritering en specialisatie. Zo kunnen verschillende woonmilieus gerealiseerd worden die voldoende kwaliteit hebben én van voldoende omvang zijn om deze kwaliteit ook voldoende uitstraling te geven, zonder dat er teveel van hetzelfde gerealiseerd wordt. Het betreft hier woonmilieus in brede zin, dus inclusief woonomgeving en (sociale, commerciële en culturele voorzieningen).

**3. Combineer WK Voetbal en Culturele Hoofdstad in 2018.** Beide steden hebben grote ambities voor het jaar 2018. Als dat allemaal lukt wordt het wel erg druk in de regio, waarbij het WK zich concentreert gedurende enkele weken en Culturele Hoofdstad een jaar lang duurt. Niettemin lijkt er veel synergie te halen uit deze beide evenementen in promotie en acquisitie.

**5. Arbeidsmarkten samenvoegen.** De arbeidsmarkten in de regio zijn tamelijk gescheiden. Er is weinig uitwisseling en tekorten in de ene regio (bijvoorbeeld in de Zorg in Haaglanden) worden niet gecompenseerd door overschotten op de andere. De onderkant van de arbeidsmarkt kenmerkt zich door korte reisafstanden. In het licht van toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt is een gezamenlijke strategie noodzakelijk.

**6. Vergroot economische diversiteit.** In vergelijking met de metropoolregio Amsterdam is de economische structuur in Den Haag en Rotterdam minder divers. Een diverse structuur blijkt bij te dragen aan economische groei. Wij adviseren dan ook om behalve kansrijke clusters (Overslag & Distributie, Olie & Gas, ICT & Telecom, Financiële Dienstverlening en Recht & Bestuur) ook de economische diversiteit in de gaten te houden en te stimuleren.

**7. Topsport combineren.** Beide steden acquireren op Topsport en hebben daar eigen ondersteunende units voor. Samenwerking vindt al plaats en wordt geïntensiveerd. Verdere samenwerking in de vorm van samenvoeging ligt voor de hand. Topsportvoorzieningen horen bij de 'quality of life'.

**8. Maak samen een nieuw verhaal: EXPO 2030 + IBA A13.** Het ontbreekt de regio nog teveel aan een *verhaal*. Men voelt zich Hagenaar of Hagenees of Rotterdammer (met weer onderscheid tussen Noord en Zuid), maar niemand voelt zich Zuid Hollander. Dat gaat ook niet gebeuren, maar een verhaal dat beide stedelijke regio's verbindt is wel mogelijk. Dat verhaal kan visueel gemaakt worden door vormgeving en gebruik van de tussenruimte. De verbindingssassen van de A13 en Randstadrail en het groene gebied van Midden Delfland kunnen benut worden om bezoekers en gebruikers te laten ervaren dat het een *regio* is. IBA heeft zo'n functie vervuld in het Ruhrgebied. Een WorldExpo in de metropoolregio kan een verdere bijdrage leveren. Verbind de kansrijke ontwikkelingen nabij en de langs de as van de A13: de nieuwe stadssnelweg van de metropool (A4 is internationale snelweg Amsterdam - Parijs). Dit door Binckhorst, via Technopolis/Science Port, Midden-Delfland, Rotterdam-The Hague Airport te koppelen aan Stadionpark. Voor het programmabureau RU liggen hier ook mooie kansen om infrastructuur, ruimte, economische en sociale ontwikkelingen te koppelen. De opgave voor IBA zou kunnen zijn om iconen voor de metropool te ontwikkelen in het gebied tussen de steden. Daarmee worden de verbindingen onderstreept en wordt bijgedragen aan het bestrijden van de verrommeling van tussengebieden.

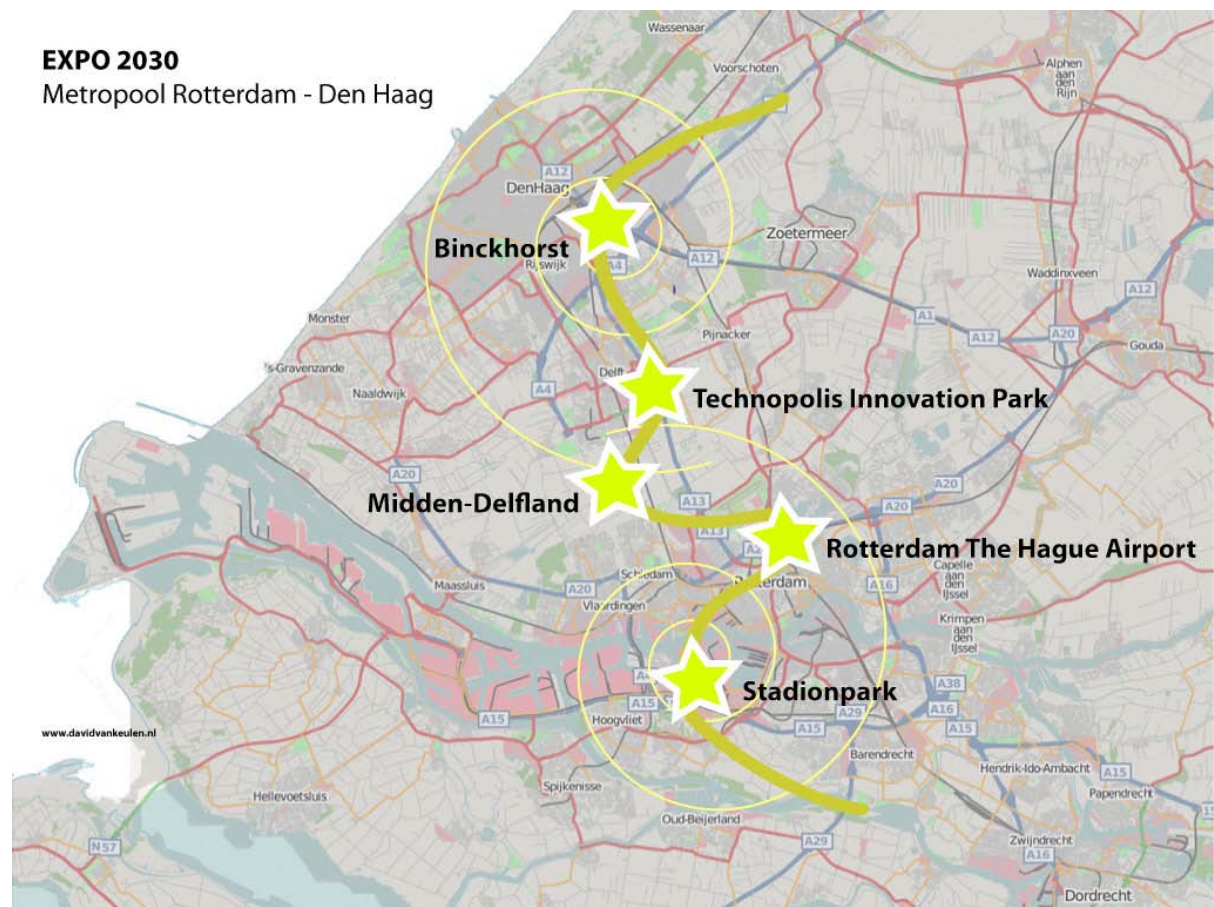
**10. Ontwikkel een metropolitane strategie voor kantoren- en bedrijventerreinen.** Beide regio's kampen met een overaanbod aan kantoren terwijl nog steeds nieuwe locaties ontwikkeld worden. Leegstand en te lage kwaliteit zijn het resultaat. Dat geldt ook voor bedrijventerreinen. Een strategie voor de metropoolregio kan een bijdrage leveren aan de oplossing en tegelijk een slimme strategie zijn voor nieuwe ontwikkelingen. De metropoolsteden gaan participeren in elkaars bedrijventerreinen zoals 'Science Port Holland' en 'Airport Rotterdam Business Park'. Den Haag zou op korte termijn aandeelhouder moeten worden in 'Science Port Holland'.

**12, 13 en 15. Organisaties koppelen.** Op veel gebieden hebben Rotterdam en Den Haag omvangrijke ondersteunende faciliteiten zoals onderzoek. Verder hebben beide steden (en andere gemeenten in de regio) dezelfde taken of expertise bijvoorbeeld op aanbesteden van de WMO of inkoop/inhuur van specialisten. Het is een kwestie van synergie om dergelijke faciliteiten te bundelen. Maar bundeling en taakvervlochtening zorgen tegelijk voor versteviging van de relaties en van kennis- en informatiestromen.

**16. Communicatie.** Communiceer het verhaal aan de hand van de concrete projecten maar zorg daarbij ook voor een visueel beeld met een punt op de horizon. De metropoolregio moet geleidelijk aan gaan leven bij de bobo's, bewoners, bedrijven, bollebozen en bezoekers. Misschien ook in die volgorde.

**17. Promotie en acquisitie.** Promoot de metropoolregio als één geheel. Niet slechts één universiteit, maar drie. Internationaal Recht én Internationale Economie. Twee luchthavens ('Amsterdam Airport Schiphol' ligt op minder dan 30 minuten treinen van beide steden, doe niet net alsof alleen 'Rotterdam The Hague Airport' het vliegveld van de metropool is: er zijn er twee!). Gezamenlijke acquisitie versterkt je positie enorm. WFIA laat zien dat mogelijk is. Wel zou een beter sturings- en beloningsmechanisme moeten worden ontworpen waarbij het voor de financierende gemeenten minder interessant is in welke gemeente een bedrijf zich precies vestigt.

**19. Gezamenlijke inzet EFRO-middelen.** Europese subsidies hebben een slechte naam wegens de omvangrijke procedures en informatiestromen die erbij horen. Deze subsidies worden hangen er daarom maar een beetje bij en worden weinig strategisch gebruikt. Door inzet op metropoolniveau kan er een veel steviger resultaat bereikt worden met een grote regionale spin-off.



## Agglomeratienadelen

**2. OV-ontsluiting Rotterdam The Hague Airport.** De interne bereikbaarheid is onvoldoende. Het zakenvliegveld is vanaf de autoweg goed bereikbaar, maar niet per OV.

**4, 9. Verklein reistijden (RandstadRail + Stedenbaan).** Reistijden en comfort van het OV (hooguit 1x overstappen) binnen de metropoolregio's zijn cruciaal. Voor 80% van de verbindingen zou een maximale reistijd van 45 minuten moeten gelden. Uitbreiding van RandstadRail is gewenst, bijvoorbeeld: doortrekken RR4 van Zoetermeer naar Rotterdam en metrolijn E naar Scheveningen. Op het traject van Stedenbaan is een 10-minuten frequentie nodig. Stedenbaan en RandstadRail zijn sterke merken. Overweeg dat HTM en RET fuseren tot een sterk OV-bedrijf met beide een specialisatie: RET metro, HTM light-rail en beide kennis van tramsystemen.

**11. Midden-Delfland.** Ruimtegebrek als agglomeratienadeel treedt bij de polycentrische metropool juist veel minder op. De (nog) aanwezige ruimte is echter versnipperd. Midden Delfland kan voorzien in behoud van natuurwaarden en voorzien in een recreatiefunctie voor de stedeling. De consensus hierover is zo breed dat het verbaast dat er zo weinig gebeurt. Het 'probleemeigenaarschap' blijkt niet goed belegd en versnipperd over te veel partijen. De metropool kan hierin een verbindende factor zijn. Het gebied moet wel aantrekkelijker worden ingericht, zoals bij het Emscherpark is gebeurd.

**14, 20. Gezamenlijke input gebiedsagenda Zuidvleugel.** De stadsregio's van Den Haag en Rotterdam hebben beide structuurvisies vastgesteld. De top-10 investeringen die hierin genoemd worden, matchen op geen enkele wijze. Het verdient daarom aanbeveling een gezamenlijk kopverhaal te ontwikkelen – en dus keuzes te maken - waarin de metropoolstrategie verankerd kan worden. Betrek hierbij het programmabureau RU. Daaruit kan ook de inbreng voor de gebiedsagenda worden beredeneerd evenals nieuwe generaties MIRT-verkenningen die daarmee op een hoger niveau worden gebracht dan alleen het oplossen van knelpunten.

**18. Vervoersautoriteit.** Er zijn teveel vervoersautoriteiten met te kleine concessiegebieden die niet passen op de schaal van de metropoolregio. Voeg deze samen of zet ten minste een proces dat leidt tot samengaan.

## 6.2 Aanbevelingen over Interoperabiliteit

1. Benut het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel als platform voor doel- en schaalvervloechting respectievelijke regionale coördinatie. Hernoem het tot 'Bestuurlijk Platform Metropoolregio Rotterdam Den Haag'. Silicon Valley en Øresund Regio hebben laten zien dat onbekende merken in korte tijd bekend kunnen worden. Positioneer het bureau en het bestuur bij de (samenwerkende) stadsregio's van Rotterdam en Den Haag.
2. Het systeem van Vervoersautoriteiten en aanbestedingen op een te klein schaalniveau, zijn schadelijk voor verdere ontwikkeling van de metropool. Breng de vervoersautoriteiten samen en voeg de concessiegebieden samen tot functioneel logische gebieden i.p.v. de nu gehanteerde bestuurlijke indeling.
3. Stel twee brede investeringsfondsen in voor de Randstad waarin middelen van vier departementen (waaronder de Brede doeluitering voor mobiliteit) gestort worden (V&W, EZ, VROM en LNV). Het programmabureau RU heeft hierin een cruciale betekenis. Toedeling uit deze fondsen gebeurt door een programmacommissie zoals nu voor Pieken in de Delta. Op Rijksniveau wordt het fonds gekoppeld aan een Onderraad van het kabinet. Het is wenselijk dat in het Kabinet 1 minister de verantwoordelijkheid krijgt voor beide metropoolregio's. Deze dient te worden ondersteund door het programmabureau RU. Hiermee wordt een sterke impuls gegeven aan samenwerking op metropoolniveau.



### 6.3 Aanbevelingen over Interactie

1. Organiseer ontmoetingen tussen bestuurders, wetenschappers, ambtenaren en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in een min of meer permanente denktank. Netwerken bestaan op verschillende niveaus (van burgemeester en wethouder tot en met de beleidsmedewerker en de uitvoerder) en voor de verschillende beleidssectoren. Meestal opereren deze gescheiden van elkaar. Zorg periodiek voor ontmoetingen tussen deze verschillende netwerken. Start op korte termijn met gezamenlijke collegevergaderingen.
2. Zet een proces in gang dat uiteindelijk kan leiden tot samenvoeging van de twee WGR-gebieden van Den Haag en Rotterdam. Begin bij het intensiveren van ontmoetingen op bestuurlijk en ambtelijk niveau op basis van de metropool-agenda. Doe dit op basis van een open proces en respecteer kernbelangen van andere gemeenten.
3. Betrek op overeenkomstige wijze geleidelijk aan ook de steden Leiden, Delft, Zoetermeer en Drechtsteden in het proces.
4. Om het gevoel voor urgentie te verhogen en om bestuurders scherp te houden, zouden de burgemeesters kunnen stimuleren dat ook het bedrijfsleven zich georganiseerd druk gaat maken over het vestigingsklimaat van de metropoolregio Rotterdam – Den Haag. Bij de drie clusters: 1) Olie & Gas, 2) Telecom & ICT en 3) Financiële dienstverlening kan in potentie (en op korte termijn) de meeste slagkracht worden georganiseerd.

Op veel punten opereert het Havenbedrijf Rotterdam N.V. als een zelfstandige actor die in dezelfde arena's optreedt. Erken deze rol en neem het Havenbedrijf op in het proces.

Richt voor de Greenport en voor Internationale Stad soortgelijke zaakwaarnemers op. De gemeenten Westland en Den Haag kunnen ook overwegen een N.V. structuur te kiezen voor deze gebiedsontwikkelingen.

## 6.4 Handzaam keuze model

Een bestuurder kan het duizelen na het lezen van alle theorieën, inzichten en conclusies. Althans, zijn of haar adviseur zal het duizelen. Om effectief te kunnen adviseren hebben wij onderstaand schema ontwikkeld. In een oogopslag geven wij een viertal samenwerkingsmogelijkheden: klein (S), middelmatig (M), groot (L) en zeer groot (XL). Afhankelijk van ambitie, durf, doorzettingsvermogen en visie kan gekozen worden een vorm van samenwerking. **Het kan ook als een groeimodel gelezen worden, of als een wensbeeld.**

<b>Samenwerking</b>	<b>S</b>	<b>M</b>	<b>L</b>	<b>XL</b>
Koppeling	<i>Matig</i>	<i>Beperkt</i>	<i>Uitgebreid</i>	<i>Geavanceerd</i>
Inhoud	Geen doelvervlochtening: individuele doelen zijn belangrijk.	Beperkte doelvervlochtening, eigen doelen in enige mate belangrijker dan gedeelde doelen	Enigszins sprake van doelvervlochtening. Gedeelde doelen iets belangrijker dan eigen doelen.	Maximale doelvervlochtening: vrijwel alleen nog maar gedeelde doelen.
Interoperabiliteit	Geen schaalvervlochtening.	Enige mate van vervlochtening van schalen.	Sterke vervlochtening van schalen.	Intensieve schaalvervlochtening.
Interactie	Partijen werken aan eigen projecten,	Partijen plaatsen projecten een gedeelde lijst geplaatst en dat heet een programma.	Partijen kijken naar combinatiemogelijkheden van projecten die het programma meer maken dan een optelsom.	Startpunt is een inhoudelijk verhaal: partijen maken samen programma's en informeren elkaar actief over nieuwe projecten/ontwikkelingen.
Management- stijl	Lijn + Proces	Lijn + Project	Project + Programma	Proces + Programma + Project
Voorbeelden	<i>Stadshavens Binckhorst Technopolis</i>	<i>Zuidvleugel RandstadUrgent</i>	<i>RandstadRail Stedenbaan RTH Airport</i>	<i>EXPO 2030 IBA A13 Metropool structuurvisie Nieuwe MIRT</i>



Metropoolregio Rotterdam – Den Haag

Spoorverdubbeling & Ondertunneling Rijswijk – Schiedam  
[Rijswijk]

# Bibliografie

- Atelier Zuidvleugel. (2008). *Netwerken in Zuidelijk Holland*. Den Haag: Provincie Zuid Holland.
- Beckord, C. (2009). *Regional Planning in the Ruhr Area*. NIROV/Rergionalverband Ruhr.
- Blotevogel, H. H. (2008). Ein kritischer Blick auf Rhein-Ruhr: Aussenwahrnehmung und Selbstbildnis. In *Metropolregion Rhein-Ruhr - ein Kunstprodukt*. (pp. 21-27). Bonn: BBR.
- Blotevogel, H. H. (2007). Metropolräume als Trager von Wachstum, Innovation und Nachhaltigkeit im globalen Wettbewerb. In *Integrierte Perspektiven von Metropolräumen im polyzentrischen Städtensystem*. BMVBS.
- Blotevogel, H. H., & Münster, A. (2009). Schlussfolgerungen für die Bildung regionaler Kooperativräume in Nordrhein-Westfalen. In *Raumwissenschaftliche Studie zur Gliederung des Landes Nordrhein-Westfalen in regionale Kooperationsräume* (pp. 164-169). Dortmund: TU Dortmund Fakultät Raumplanung.
- Blotevogel, H. H., & Schulze, K. (2008). Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen. In J. Knieling, *Metropolregionen - Innovation, Wettbewerbsfähigkeit, Handlungsoptionen*. Hannover: ARL.
- BMVBS. (2007). *Integrierte Perspektiven von Metropolräumen im polyzentrischen Städtensystemen*. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- Brakman, S. (2005). *New Economic Geography, Empirics and Regional Policy*. Den Haag: CPB.
- Buck, R. (2009). *Dat is de kracht van de Randstad; presentatie voor Vereniging Deltametropool*.
- De Bruijn, H. (2002). *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: SDU.
- Duitslandweb. (2007). *Het Ruhrgebied*. www.duitslandweb.nl.
- Ecotec. (2007). *State of European Cities Report*. European Union Regional Policy.
- Eshuis, J., Boons, F., Edelenbos, J., & Teisman, G. (2010). *Sturing via Stedelijke Netwerken. Bestuurswetenschappen nr 1*. Essen für das Ruhrgebiet. www.essen2010.com.
- Europees Economisch en Sociaal Comité. (2007). *Advies over Europese metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa*.
- Goch, S. (2001). Das Ruhrgebiet - die Entstehung einer Region? *Geographische Revue 1*, 23-40.
- Hall, P., & Pain, K. (2005). *Polynet Action 3.1. Summary Report. Analysis of policy Documents & Policy Focus Groups*. Londen: The Young foundation.
- Henselowsky, R. (2007). *Vom Kohlenpott zur Metropole Ruhr*. Essen: Edition Rainruhr.
- Hospers, G.-J., & Timmerman, P. (2010). *Het Ruhrgebied voor romantici*. Venlo: Uitgeverij Smit van 1876.
- Initiativkreis Ruhrgebiet. (2010). *Zukunft Ruhr 2030 Strategiepapier*. www.i-r.de.
- Janssen-Jansen, L. (2009). Naar een metropolitaan bewustzijn. *Rooilijn nr 2*, 84.
- Klijn, K., & Koppejan, E. (2004). *Managing uncertainty in networks: a network approach to problem solving and decision-making*. London: Routledge.
- Knapp, d. W., & Münster, A. (2009). *The Ruhr Area. On Economical en Demographical Change and Metropolitan Development*. NIROV/ILS.
- Knapp, W., & Schmitt, P. (2005). *Polynet Action 3.1 RhineRuhr. Analysis of Policy Documents & policy Focus Groups*. Londen: The Young Foundation.
- Lambregts, B., & Röling, R. (2005). *Polynet Action 1.2 The Randstad. Qualitative Analysis of Service Business Connections*. Londen: The Young Foundation & Polynet Partners.
- Lambregts, B., Röling, R., & Kloosterman, R. (2005). *Polynet Action 3.1 The Randstad. Analysis of Policy Documents & Policy Focus Groups*. Londen: The Young Foundation & Polynet Partners.
- Meijers, E. (2009). *Productiviteit in de Polycentrische Metropool. Bijdrage aan NICIS Strategische Onderzoeksagenda Randstad*.
- Metropoolregio Rotterdam en Den Haag. (2009). *De Agenda*.
- Ministerie van VROM. (2009). *MIRT Verkenning Randstad Sleutelprojecten - plan van aanpak*. Den Haag: VROM.

Ministerie van VROM. (2008). *Randstad 2040. Samenvatting van de structuurvisie*. Den Haag.

NIROV/Forum voor Stedelijke Regio's. (2009). *Verslag studiereis Ruhrgebied november 2009*. Den Haag: [www.nirov.nl](http://www.nirov.nl).

NIROV/Forum voor stedelijke regio's. *Zuidvleugel - Organisatie*. Den Haag: NIROV.

OECD. (2007). *Territorial Reviews; Randstad Holland, Netherlands*. Parijs: OECD Publishing.

Provincie Zuid Holland. (2009). *Ontwikkelen met schaarse ruimte. Ontwerp Provinciale Structuurvisie*. Provincie Zuid Holland.

Raad voor Verkeer en Waterstaat. (2005). *Samenwerken in de Eurodelta*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ruhr.2010. *Gesellschaftsprofil der Ruhr.2010 GmbH*. [www.ruhr2010.de](http://www.ruhr2010.de).

Ruimtelijk Planbureau. (2006). *Vele steden maken nog geen Randstad*. Rotterdam: NAI.

RVR. (2006). *Innovationsbericht Ruhr 2006*. Essen: RVR.

RVR. (2005). *Kleine Ruhrgebiedatlas*. Essen: RVR.

RVR. *Metropole Ruhr im Kontext europäischer und deutscher Metropolregionen*. [www.metropoleruhr.de](http://www.metropoleruhr.de).

RVR. (2010). *Metropolen und Metropolregionen. Begriffs- und Konzeptklärung*. [www.ruhrgebiet-regionalkunde.de](http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de): RVR.

Stadt Duisburg. *Metropolregion Rhein-Ruhr im Herzen Europas*. [www.duisburg.de](http://www.duisburg.de).

Städteruhr2030. (2006). *Masterplan Ruhr*.

Stadtruhr. *Wir Gründen deutschlands Grösste Stadt*. [www.stadtruhr.de](http://www.stadtruhr.de).

Teisman, G. (1995). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.

Teisman, G.R. (2006). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: Academic Service.

Teisman, G.R. (2006). *Stedelijke Netwerken, ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Den Haag: NIROV.

Teisman, G.R.; van Twist, M. (2005). *Stagnatie of Transitie. Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad*. Den Haag.

Tilford, S., & Whyte, P. (2010). *The Lisbon Scorecard X. The Road to 2020*. Centre for European Reform.

TNO. (2010). *De Top-20 van Europese stedelijke regio's 1995-2008*. TNO Innovatie en Ruimte.

Tordoir. (2008). mSUS.

Tordoir, P. (2007). Economische Ontwikkeling in Stedelijk Netwerkverband. Welvaartswinst, beleidsstrategie en organisatie. In *De Grenzeloze Regio, Praktijkboek Regionale Strategieën*. SDU.

Van Keulen, D., & Mispelaar, A. (2009). *Samenwerking met meerwaarde in het Openbaar Vervoer van de Zuidvleugel [Randstad Holland]*. Den Haag / Utrecht: Erasmus Universiteit Rotterdam.

VNG/IPO. *Lisbon Strategy in Dutch Regions and Municipalities*. Den Haag: VNG/IPO.

VROMraad. (2008). *Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*. Den Haag: VROMraad.

VROMraad; Raad voor het Landelijk Gebied en Raad voor Verkeer en Waterstaat. (2008). *Randstad 2040: verbinden en verknopen*. Den Haag.

Wall, R. (2009). *Randstad - Small, Medium, Large*.

Werff, M. v., Lambregts, B., Kapoen, L., & Kloosterman, R. (2005). *Polynet Action 1.1 The Randstad. Commuting and the Definition of Functional Urban Regions*. Londen: The Young Foundation.

Werkgroep 18. Openbaar Bestuur. (2010). *Openbaar Bestuur. Rapport brede heroverwegingen*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.

Wikipedia. (2010). *Metropolregion*. <http://de.wikipedia.org/wiki/metropolregion>.

Woditsch, S. (2006). *Metropolreionen. Das deutsche Konzept der Metropolregionen - ein Vorbild für die Europäische Union?* Eichstätt: GRIN Verlag für akademische Texte.

Zonderop, Y. (2010). Angst voor de metropool. Een luxe die we ons misschien niet kunnen veroorloven. *Hollandblad*, 02.

Zuidvleugel. (2010). *Startnotitie Naar een nieuwe Economische Agenda Zuidvleugel 2010-2020*. Den Haag: Zuidvleugel.

## Websites

[http://mirt2010.mirtprojectenboek.nl/mirt\\_2010/gebieden/landsdeel\\_west](http://mirt2010.mirtprojectenboek.nl/mirt_2010/gebieden/landsdeel_west)  
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=6977>  
[http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/mobiliteit\\_en\\_bereikbaarheid/randstad\\_urgent](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/mobiliteit_en_bereikbaarheid/randstad_urgent)  
<http://www.naipublishers.nl/rpb/tussenland.html>  
[http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/1\\_Tussenland.pdf](http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/1_Tussenland.pdf)  
[www.verkniptlandschap.nl](http://www.verkniptlandschap.nl)  
[www.initiative-ruhrstadt.de](http://www.initiative-ruhrstadt.de)  
[www.xplorelab.nl](http://www.xplorelab.nl)  
<http://www.ruimtemonitor.nl/nl-nl/content.aspx?cid=345>  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Urban\\_sprawl](http://en.wikipedia.org/wiki/Urban_sprawl)  
[www.rr2020.nl](http://www.rr2020.nl)  
[www.haaglanden.nl/#1107](http://www.haaglanden.nl/#1107)  
<http://noordas.rr2020.nl/#pagina=849>  
[www.legrandparis.culture.gouv.fr](http://www.legrandparis.culture.gouv.fr)  
[www.mirtverkenninghaaglanden.nl](http://www.mirtverkenninghaaglanden.nl)

## Colofon

Deze scriptie is geschreven als afstudeerproject van Master of Strategic Urban Studies van NSOB/NICIS te Den Haag. Auteurs zijn de fellows David van Keulen en Theo Strijers. De opvattingen in de scriptie zijn persoonlijk en gevormd middels onderzoek onder begeleiding van prof. dr. M. van Twist en prof. dr. W. Hafkamp.

Heeft u vragen en/of opmerkingen over deze scriptie? Neem dan contact op met één van auteurs:

drs. D.C. (David) van Keulen  
Drebbelstraat 2  
2522 CV Den Haag  
+31 (0)70 427 427 8  
+31 (0)6 150 22 478  
[david@davidvankeulen.nl](mailto:david@davidvankeulen.nl)

drs. Th. (Theo) Strijers  
2<sup>e</sup> van Blankenburgstraat 137  
2517 HD Den Haag  
+31 (0)70 365 69 68  
+31 (0)6 246 16 378  
[Th.strijers@telfort.nl](mailto:Th.strijers@telfort.nl)