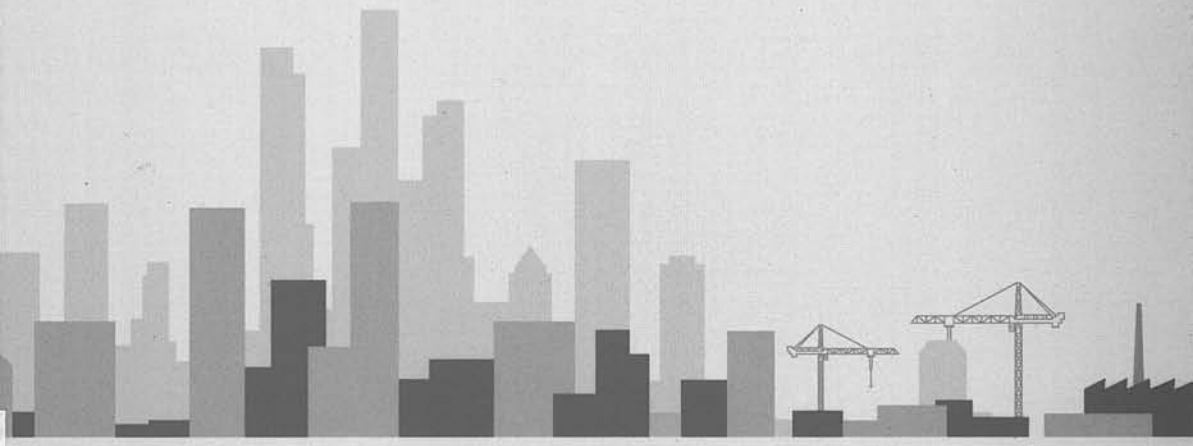
RANDSTAD OVERLEG RUIMTELIJKE ORDENING

Een onderzoek naar interprovinciale samenwerking

Helena J. Quist



STEDELIJKE EN REGIONALE VERKENNINGEN

2

Delftse Universitaire Pers

2010822 Dupl.
o.a.

RANDSTAD OVERLEG RUIMTELIJKE ORDENING

Een onderzoek naar interprovinciale samenwerking

Bibliotheek TU Delft
C 2027307

STEDELIJKE EN REGIONALE VERKENNINGEN 2

Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Thijsseweg 11, 2629 JA Delft, tel. 015-783005

RANDSTAD OVERLEG RUIMTELIJKE ORDENING

Een onderzoek naar interprovinciale samenwerking

Helena J. Quist

8501 416 G

BIBLIOTHEEK TECHNISCHE UNIVERSITEIT
Schuttersveld 2
Delft

Delftse Universitaire Pers, Delft 1993

De serie Stedelijke en Regionale Verkenningen wordt uitgegeven door:
Delftse Universitaire Pers
Stevinweg 1
2628 CN Delft
tel. 015-783254

In opdracht van:
Onderzoeksinstituut OTB
Thijsseweg 11
2629 JA Delft

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Quist, Helena J.

Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening : een onderzoek naar interprovinciale samenwerking / Helena J. Quist. - Delft
: Delftse Universitaire Pers. - Ill. - (Stedelijke en
regionale verkenningen, ISSN 0928-7353 ; nr. 2)
Met lit. opg.
ISBN 90-6275-875-4
NUGI 655
Trefw.: ruimtelijke ordening ; Randstad Holland.

Copyright 1993 by Helena J. Quist

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.
Delft University Press, Delft, The Netherlands.

VOORWOORD

Deze publikatie over het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening is gebaseerd op mijn doctoraal-scriptie Planologie (juli 1992). Deze scriptie vormde het sluitstuk van mijn studie Planologie aan het Planologisch en Demografisch Instituut (PDI) van de Universiteit van Amsterdam. Na mijn aanstelling bij het Onderzoeksintituut OTB (OTB), als toegevoegd onderzoeker en na-doctoraal student, is het idee gegroeid om het onderzoek te publiceren. De bestuurlijke ontwikkelingen in Nederland worden breed uitgemeten in de media, maar zeker op (inter)provinciaal niveau is nog weinig onderzoek naar deze ontwikkelingen verricht.

Bij het doen van onderzoek is informatieverzameling vaak een moeilijk punt. Zo valt bijvoorbeeld bij het uitzetten van enquêtes de response tegen en bij archief-onderzoek blijkt het gezochte dossier met de laatste reorganisatie ten onder te zijn gegaan. Geen van dergelijke problemen bevonden zich op mijn weg. Vrijwel alle mensen die ik heb benaderd voor bepaalde informatie of voor het voeren van een gesprek hebben welwillend hun medewerking verleend. Graag wil ik een ieder daarvoor bedanken.
Dit geldt zeker voor Ronald Bijlsma (Randstadprojectteam) die alles, van werkkamer tot lunchkaart en van dossiers tot copieerkaart, in goed vertrouwen steeds weer aan mij ter beschikking stelde. En dan natuurlijk mijn begeleider Andreas Faludi (PDI) die, terwijl ik de hoogste bergen ter wereld probeerde te trotseren, alles wat in mijn afwezigheid over mijn onderwerp verscheen verzamelde.
Daarnaast bedank ik Hugo Priemus die mij in de gelegenheid heeft gesteld om het onderzoek binnen het OTB, en in goede samenwerking met het PDI, te publiceren. En verder al die medewerkers van het OTB die mij bij de totstandkoming van dit boek ter wille zijn geweest.

Het onderzoek is voor een groot deel gebaseerd op gegevens die tot juli 1992 zijn verzameld. Enkele nieuwe gegevens van recenter datum zijn verwerkt. Wezenlijke veranderingen in de samenwerking tussen de provincies binnen de Randstad hebben zich evenwel niet voorgedaan.

Lena Quist, januari 1993.

INHOUD

DEEL 1

1 INLEIDING 1
1.1 Vooraf 1
1.2 Aanleiding tot het onderzoek 1
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen 2
1.4 Toelichting 3
1.5 Onderzoeksaanpak 5
1.6 Opbouw in hoofdstukken 6

Noten bij hoofdstuk 1 10

2 RUIMTELIJKE PLANNINGDOCTRINE 11
2.1 Inleiding 11
2.2 Oorsprong van het begrip 11
2.3 Wat het allemaal niet is 12
2.4 Definitie 13
2.4.1 Inrichtingsprincipe 13
2.4.2 Planningprincipes 14
2.5 Voorwaarden 15
2.5.1 Het relevante plangebied 15
2.6 Het planningsubject 17
2.6.1 Planningsubject in formele zin 17
2.6.2 Planningsubject in ruime zin 19
2.7 Tot slot 20

Noten bij hoofdstuk 2 22

3 RANDSTADCONCEPTIE EN RANDSTADORGAAN 23
3.1 Inleiding 23
3.2 Ontstaan Randstadconcept 24
3.3 Nationale ruimtelijke planningdoctrine 26
3.3.1 Het westen en overig Nederland 26
3.3.2 Regio's op eigen kracht 28

3.3.3 Nederland en Europa ... 28
3.4 Randstadorgaan ... 29
3.5 Visie van de provincies ... 30
3.6 Tot slot ... 32

Noten bij hoofdstuk 3 ... 33

4 BESTUURLIJKE DISCUSSIES EN ONTWIKKELINGEN BINNEN DE RANDSTAD ... 35
4.1 Inleiding ... 35
4.2 Afbakening van begrippen ... 35
4.3 Provincies in de jaren zeventig ... 36
4.4 Positie van de provincie ... 38
4.5 Bestuurlijke territoriale indeling ... 39
4.5.1 Randstad als plangebied ... 39
4.5.2 Europese eenwording ... 41
4.5.3 Intergemeentelijke samenwerking ... 42
4.6 Verdeling van taken en bevoegdheden ... 44
4.6.1 Provinciewet en WRO ... 44
4.6.2 Decentralisatie versus centralisatie ... 45
4.6.3 Intermediaire functie ... 47
4.7 Voorgestelde en nagestreefde oplossingen ... 47
4.7.1 Samenwerking: Regio Randstad Holland en Utrecht ... 49
4.7.2 Samenvoeging ... 51
4.7.3 Regiovorming ... 53
4.8 Tot slot ... 53

Noten bij hoofdstuk 4 ... 56

DEEL 2

5 RANDSTAD OVERLEG RUIMTELIJKE ORDENING ... 57
5.1 Inleiding ... 57
5.2 Instelling RoRo ... 58
5.2.1 Oprichtingsvergadering ... 58
5.3 Doelstelling RoRo ... 60
5.4 Functioneren RoRo ... 61
5.5 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening als katalysator van het Randstadbesef in het algemeen en het RoRo in het bijzonder ... 61
5.6 Tot slot ... 62

Noten bij hoofdstuk 5 ... 64

6 IPVR: PROCES VAN TOTSTANDKOMING 65
6.1 Inleiding 65
6.2 Aanleiding tot de IPVR 65
6.2.1 Karakter van de Vierde Nota 66
6.2.2 Reactie van de provincies 67
6.2.3 Bestuurlijk overleg 68
6.2.4 Interprovinciale visie 69
6.3 Werkproces 71
6.3.1 Besluitvorming IPVR 71
6.3.2 Interprovinciale werkgroep 73
6.3.3 Omslag in de aanpak 74
6.3.4 Beeldvorming centraal 76
6.4 Tot slot 81

Noten bij hoofdstuk 6 82

7 IPVR: PROCES VAN DOORWERKING 83
7.1 Inleiding 83
7.2 Doorwerking van ruimtelijke plannen 83
7.3 Doorwerking van de IPVR 86
7.3.1 Aanpak 87
7.3.2 Uitspraken 87
7.4 Voorkeursrichtingen en doelgroepen 88
7.5 Stadsgewest Amsterdam 89
7.6 IPVR en Vinex 91
7.6.1 Planningniveau 93
7.6.2 Kritiek op de IPVR 94
7.7 Onderhandelingsproces 95
7.8 Buitenflank 96
7.8.1 IPVR en Nuri 97
7.8.1.1 Werkgroep Ruimtelijk Ontwerp 98
7.8.1.2 Stuurgroep en selectiviteit 100
7.9 Tot slot 102

Noten bij hoofdstuk 7 105

8 RANDSTADPROJECTTEAM 107
8.1 Inleiding 107
8.2 Instelling van het Randstadprojectteam 107
8.3 Structuur 108
8.4 Werkwijze 110
8.5 Functioneren 112
8.5.1 Intern functioneren 112
8.5.2 Extern functioneren 113
8.6 Tot slot 116

Noten bij hoofdstuk 8 117

9 CONCLUSIES 119
9.1 Inleiding 119
9.2 Een planningsubject op Randstadniveau 120
9.3 De Randstad als relevant plangebied 122
9.3.1 Randstadbesef 122
9.3.2 Afbakening van de Randstad 124
9.4 Duurzaamheid van denkbeelden 124
9.4.1 Functioneren van de samenwerking 125
9.4.2 Toekomstplannen 126
9.5 Een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine? 128
Enkele aanbevelingen
9.6 Een aanzet tot voor verder onderzoek 130

Noten bij hoofdstuk 9 132

LITERATUURLIJST 133

VERSLAGEN VAN BESTUURLIJK EN AMBTELIJK OVERLEG 139

BIJLAGE 1
LIJST VAN INFORMANTEN 141

BIJLAGE 2
LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN 143

1 INLEIDING

1.1 Vooraf

In dit rapport wordt verslag gedaan van een case-studie naar bestuurlijke samenwerking. In navolging van public-private partnerships, samenwerkingsverbanden tussen overheden en bedrijfsleven, kan bestuurlijke samenwerking worden aangeduid met public-public partnerships. Een Engelse term voor een overigens Nederlandse aangelegenheid. Centraal staat namelijk de samenwerking van de provincies binnen de Randstad. Daarbij gaat in deze case-studie de aandacht uit naar het zogenoemde Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening. Het boek valt in twee delen uiteen. Deel 1 is algemeen en theoretisch van aard. In deel 2 wordt verslag gedaan van de case-studie. In dit inleidende hoofdstuk zal ik de aanleiding tot en de doel- en probleemstelling van het onderzoek verwoorden.

1.2 Aanleiding tot het onderzoek

In juni 1990 is de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad (IPVR) verschenen. Zoals uit de titel kan worden opgemaakt is deze ruimtelijke visie op de Randstad een gezamenlijk produkt van de provincies binnen de Randstad. Het is voor de eerste maal in de geschiedenis van de ruimtelijke ordening dat door de provincies binnen de Randstad zo'n gezamenlijke ruimtelijke visie ontwikkeld is.[1] Op zich al voldoende rede om deze samenwerking aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Het opstellen van de IPVR is echter geen eenmalige actie van de provincies. Het proces heeft onder de verantwoordelijkheid van het zogenoemde Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening (RoRo) plaatsgevonden. Het RoRo is in 1985 van start gegaan en vormt een overlegverband tussen de vier gedeputeerden ruimtelijke ordening van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland. De provincie Flevoland neemt overigens pas sinds 1989 aan dit Randstadoverleg deel. Op ambtelijk niveau heeft deze samenwerking tussen de provincies gestalte gekregen in de oprichting van het Randstadprojectteam. Deze ontwikkelingen, binnen een voor

de ruimtelijke ordening zo'n belangrijk gebied als de Randstad, vormen dan ook de aanleiding tot mijn onderzoek.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling:
Het doel van deze case-studie is te komen tot een beter inzicht in de samenwerking tussen de provincies binnen de Randstad op het terrein van de ruimtelijke ordening.

Onderzoeksvraag:
1) Is er, als gevolg van de huidige bestuurlijke ontwikkelingen binnen de provincies van de Randstad, een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine in wording?

Afbeelding 1.1 Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad: de Randstad maakt zich op

Bron: Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, 1990

Deelvragen:

2) Welke ontwikkelingen hebben een rol gespeeld in de samenwerking tussen de provincies binnen de Randstad op het terrein van de ruimtelijke ordening?
3) Op welke wijze wordt aan de samenwerking tussen de provincies binnen de Randstad vorm gegeven?
4) Hoe is de voorbereiding van de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad verlopen en wat is de doorwerking ervan?

1.4 Toelichting

Onderstaand wordt per gestelde vraag een toelichting gegeven. Voor alle duidelijkheid wordt steeds eerst de vraag herhaald.

1) Is er, als gevolg van de huidige bestuurlijke ontwikkelingen binnen de provincies van de Randstad, een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine in wording?

Het begrip ruimtelijke planningdoctrine is ontwikkeld in het kader van het onderzoeksprogramma De strategische ruimtelijke planning in Nederland in theoretisch, historisch en internationaal perspectief, van het zwaartepunt theoretische en historische grondslagen binnen het Planologisch en Demografisch Instituut. In hoofdstuk twee zal worden ingegaan op de betekenis van het begrip ruimtelijke planningdoctrine. Hier wordt volstaan met het duidelijk maken van de relevantie van de onderzoeksvraag.

Er is binnen de ruimtelijke ordening sprake van een planningdoctrine voor Nederland als geheel. Binnen deze Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine neemt de Randstad een zeer centrale plaats in. De Randstad is sinds het verschijnen van het rapport Het Westen en overig Nederland, uit 1956 een aanvaard planologisch concept. Sindsdien wordt de Randstad met haar contramal het Groene Hart in opeenvolgende nationale ruimtelijke ordeningsnota's beschouwd als een gebied met overeenkomstige ruimtelijke problemen en ontwikkelingsmogelijkheden. De concepten Randstad en Groene Hart zijn voor het Rijk door de jaren heen dus zeer belangrijke elementen geweest.
Deze concepten zijn in de jaren vijftig door planologen bedacht om de waargenomen ruimtelijke en functionele structuur van het gebied tot uitdrukking te brengen. Voor die tijd bestonden de Randstad en het Groene Hart dus helemaal niet. En als we kijken naar de bestuurlijke indeling van Nederland dan kan geconcludeerd worden dat vanuit deze indeling ook nu nog geen sprake is van een Randstad. Met het uitbrengen van de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad hebben de provincies evenwel duidelijk gemaakt dat zij een visie hebben ontwikkeld op de Randstad als geheel. In dit onderzoek zal worden nagegaan of er een Randstedelijke planningdoctrine in wording is waardoor aan

het, voor de ruimtelijke ordening zo belangrijke, Randstadconcept nader vorm kan worden gegeven. Het uitbrengen van de IPVR is een eerste aanzet in de richting van zo'n planningdoctrine. Aan de hand van beantwoording van de deelvragen zal gepoogd worden na te gaan of en in hoeverre er momenteel sprake is van een planningdoctrine op het niveau van de Randstad.

2) Welke ontwikkelingen hebben een rol gespeeld in de samenwerking tussen de provincies binnen de Randstad op het terrein van de ruimtelijke ordening?

Vanuit een rationele invalshoek moet het antwoord op deze vraag zijn dat de bestuurlijke indeling van Nederland niet overeenkomt met de problemen en ontwikkelingskansen waarvoor bestuurders zich gesteld zien. In dit geval gaat het dan om de huidige problemen en ontwikkelingskansen die zich op het niveau van de Randstad als geheel voordoen, terwijl de Randstad bestuurlijk is opgedeeld in meerdere provincies. Het antwoord zou dan zijn gegeven wanneer duidelijk is wélke (ruimtelijke) problemen en ontwikkelingskansen zich momenteel op het niveau van de Randstad voordoen, terwijl deze problemen en kansen voorheen óf nog niet speelden óf door provincies afzonderlijk adequaat konden worden aangepakt. Het vermoeden bestaat echter dat de samenwerking tussen de provincies niet alleen een rationele reactie is op een incongruentie tussen bestuurlijke competentie en het niveau waarop ruimtelijke vraagstukken zich voordoen.
De vraag naar het waarom van de samenwerking tussen de provincies binnen de Randstad zal op twee manieren benaderd worden. Ten eerste zal worden ingegaan op de algemene maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen de samenwerking momenteel tot ontwikkeling komt. Ten tweede zal voor het beleidsterrein ruimtelijke ordening meer in detail worden ingegaan op welke ontwikkelingen de samenwerking, tussen de gedeputeerden ruimtelijke ordening van de Randstadprovincies en hun ambtenaren, hebben gestimuleerd.

3) Op welke wijze wordt aan de samenwerking tussen de provincies binnen de Randstad vorm gegeven?

Het bestaan van een planningdoctrine is altijd gekoppeld aan een planningsubject. De denkbeelden binnen een planningdoctrine zijn geen gegeven maar worden door (groepen van) mensen, zoals politici, planologen en burgers, ontwikkeld en/of onderschreven. Een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine veronderstelt dan ook de aanwezigheid van een planningsubject op het niveau van de Randstad. Inzicht in de wijze waarop aan de samenwerking vorm wordt gegeven maakt duidelijk of er sprake is van een planningsubject in wording op het niveau van de Randstad. Ontwikkelingen als de instelling van het Randstadprojectteam, de intensivering van het RoRo, Randstadoverlegverbanden op allerlei andere beleidsterreinen, het aangaan van een gemeenschappelijke regeling door de provincies en de discussies over het opheffen van de provincies

binnen de Randstad maken in ieder geval duidelijk dat de aandacht van de provincies voor de Randstad als geheel geen 'eendagsvlieg' is.

4) Hoe is de voorbereiding van de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad verlopen en wat is de doorwerking ervan?

Beantwoording van deze vraag kan op twee punten inzicht verschaffen. Enerzijds draagt kennis over de totstandkoming van de IPVR bij aan het inzicht in een (eventuele) Randstedelijke planningdoctrine. Anderzijds vormt de mate van doorwerking van de IPVR een indicatie voor de meerwaarde van de samenwerking. Bij het boeken van successen zal de samenwerking langer stand houden en zich intensiveren dan bij het uitblijven van resultaten.

1.5 Onderzoeksaanpak

Om een goed beeld te krijgen van de bestuurlijke ontwikkelingen binnen de provincies van de Randstad op het terrein van de ruimtelijke ordening is van de volgende ingangen gebruik gemaakt:

1. Archiefonderzoek; notulen en verslagen van vergaderingen;
2. Bronnenonderzoek; allerlei Rijks- en provinciale nota's, ambtelijke stukken en notities;
3. Literatuuronderzoek;
4. Voeren van gesprekken met direct betrokkenen.

Vaak was een eenduidige interpretatie van de gegevens die deze bronnen opleverden niet eenvoudig. Twee zaken speelden hierbij een rol. Allereerst leverde een analyse van één en dezelfde ontwikkeling door betrokkenen vanuit diverse invalshoeken verschillende resultaten op. De beeldvorming en beoordeling achteraf van bepaalde inhoudelijke en bestuurlijke ontwikkelingen werd met andere woorden sterk gekleurd door de invalshoek, bijvoorbeeld Rijk of provincie, van de betrokkenen. Hiermee wordt overigens geen waardeoordeel uitgesproken over elk van deze visies afzonderlijk. De betrokkenen hebben steeds ter goeder trouw trachten weer te geven hoe bepaalde ontwikkelingen zich in hun ogen hebben voorgedaan.
Het probleem van een verschillende beeldvorming is ondervangen door een nauwkeurige analyse van de archieven en andere bronnen. Op basis van zoveel mogelijk informatie is met andere woorden een eigen beeld gevormd. Een voorbeeld van dit probleem zijn de ideeën over de precieze aanleiding tot de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad. In hoofdstuk 6 wordt op dit onderwerp ingegaan.
Het tweede probleem verwijst niet zozeer naar een juiste interpretatie van gegevens alswel naar een juiste beschrijving van een veelheid aan opvattingen over de gewenste inhoudelijke of bestuurlijke koers. Dat er verschillende opvattingen bestaan tussen bijvoorbeeld de Rijksplanologische Dienst en het

Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening zal niet veel verwondering wekken. Maar ook de opvattingen tussen ambtenaren enerzijds en bestuurders anderzijds, zowel binnen de afzonderlijke provincies als tussen het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening en het Randstadprojectteam, verschilden op bepaalde punten sterk. Dit geldt ook voor ambtenaren onderling. Dit terwijl bijvoorbeeld meningen van bepaalde medewerkers van het Randstadprojectteam enerzijds en van de Rijksplanologische Dienst anderzijds weer grote overeenkomsten vertoonden. Het feit dat sprake was van eenzelfde disciplinaire achtergrond was dan van meer belang voor de opvattingen dan de invalshoek vanuit een bepaalde overheidslaag. Op zich is dit niet verwonderlijk aangezien zowel de RPD als het Randstadprojectteam zich met de ontwikkeling van de Randstad als geheel bezighouden. Debet aan dit onduidelijke patroon van opvattingen over de juiste koers binnen de samenwerking is de complexiteit van het onderwerp. Maar ook het feit dat het gaat om nieuwe c.q. recente ontwikkelingen zal hier op van invloed zijn.
Op sommige plaatsen is ervoor gekozen om toch de mening van bijvoorbeeld dé provincie weer te geven, terwijl andere standpunten binnen de provincie als geheel zeker bekend waren. Hiervoor is gekozen, omdat het steeds verwoorden van meerdere opvattingen het zicht op het geheel kan verstoren. Waar afwijkende meningen bepalend waren voor de beeldvorming zijn deze vanzelfsprekend wel aangehaald.

1.6 Opbouw in hoofdstukken

Zoals vermeld valt dit rapport in twee delen uiteen. De hoofdstukken 1 tot en met 4 vormen het theoretische en algemene kader voor het onderzoek naar het Randstad Overleg Ruimtelijk Ordening, waarvan in de hoofdstukken 5 tot en met 8 verslag wordt gedaan.
Bij de opbouw van de hoofdstukken in dit tweede deel is ervoor gekozen om de ontwikkelingen weer te geven zoals die zich in de tijd hebben voorgedaan. Hierdoor krijgt de lezer een goed overzicht van de uitbouw en versterking van de samenwerking binnen het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening welke zich in de tijd heeft voorgedaan. Het op deze wijze weergeven van het ontwikkelingsproces vergemakkelijkt tevens de beantwoording van de onderzoeksvraag of er een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine in wording is. 'In wording' verwijst naar een proces, naar een ontwikkeling. Een dergelijke vraag kan niet beantwoord worden door een momentopname van de stand van zaken. Meer in detail is de opbouw in hoofdstukken als volgt:

Hoofdstuk 2 Ruimtelijke planningdoctrine
In hoofdstuk twee zal uitgebreid worden ingegaan op het begrip ruimtelijke planningdoctrine. Duidelijk zal worden dat aan een aantal voorwaarden voldaan moet zijn om te kunnen spreken van een ruimtelijke planningdoctrine. Binnen deze randvoorwaarden vormt het planningsubject een centraal element. Op basis

van bestaande planningliteratuur valt geen duidelijke definitie van dit begrip te geven. Inzicht in het begrip planningsubject, als voorwaarde voor het bestaan van een planningdoctrine, is voor de onderzoeksvraag evenwel zeer relevant. In hoofdstuk twee zal gepoogd worden om tot een indeling van het begrip planningsubject te komen om de betekenis van dit begrip te verduidelijken.

Hoofdstuk 3 Randstadconceptie en Randstadorgaan
In dit onderzoek is het Randstad-concept met zijn contramal het Groene Hart een belangrijk element. Nagegaan zal namelijk worden of er een Randstedelijke planningdoctrine in wording is waardoor aan het Randstad-concept nader vorm kan worden gegeven. In dit hoofdstuk zal op deze concepten, die tot nu toe de harde kern vormen van een planningdoctrine op nationaal niveau, worden ingegaan. Planologen hebben in de totstandkoming van deze concepten een belangrijke rol gespeeld. Van der Wusten en Faludi drukken dit als volgt uit: "The Randstad is a planners' playground as no other"[2]. De Randstad en het Groene Hart zijn geen vaststaande begrippen. Het Rijk heeft in de loop der jaren aan deze concepten steeds een andere begripsinhoud gegeven. Verder zal worden ingegaan op de vraag of een succesvolle uitwerking van het Randstad-concept een bestuurlijke eenheid op het niveau van de Randstad vereist.

Hoofdstuk 4 Bestuurlijke discussies en ontwikkelingen binnen de Randstad
In de toelichting op deelvraag twee is al duidelijk gemaakt dat de vraag naar het waarom van de samenwerking tussen de provincies op twee wijzen zal worden benaderd. Deze tweedeling komt in hoofdstuk 4 en 5 tot uiting. In hoofdstuk 4 wordt op basis van de literatuur en discussies in de media een schets gegeven van de algemene maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen de provincies momenteel dienen te functioneren. Duidelijk zal worden dat er vanuit het veld nogal wat kritiek bestaat op het functioneren van de provincies. Overigens zij hierbij opgemerkt dat deze kritiek niet alleen buiten de provincies te beluisteren valt. Ook binnen de provincies zelf zijn er mensen die het functioneren van die provincies sterk ter discussie stellen. Daarnaast zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de bestuurlijke ontwikkelingen die momenteel tussen de provincies in de Randstad plaatshebben. Uit deze ontwikkelingen blijkt heel duidelijk dat het niet blijft bij discussies alleen.

Hoofdstuk 5 Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening
Binnen deze algemene context zal meer in detail worden ingegaan op ontwikkelingen die de samenwerking binnen het RoRo hebben gestimuleerd. Hiervoor is een analyse verricht van notulen van het RoRo in de jaren 1985 tot en met 1988. Het jaar 1988 is gekozen omdat vanaf 1989 de activiteiten van het RoRo geheel in het teken stonden van de op te stellen verstedelijkingsvisie (IPVR). De in die periode van belang zijnde ontwikkelingen komen in hoofdstuk 6 aan de orde.

Hoofdstuk 6 Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad; proces van totstandkoming

In hoofdstuk 6 zal de totstandkoming van de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad aan een nadere analyse worden onderworpen. Bij het opstellen van de IPVR moesten bestaande (afzonderlijke) provinciale visies verenigd worden. Afwegingen moesten worden gemaakt vanuit een ander ruimtelijk schaalniveau; de Randstad in plaats van één enkele provincie. Hoe is dit proces verlopen? Heeft het geleid tot veel compromissen, wat was de inbreng van het RoRo en welke die van de interprovinciale werkgroep, hoe zijn andere belanghebbende actoren bij het proces van totstandkoming betrokken? Allemaal vragen die een antwoord behoeven en waarvan beantwoording meer duidelijkheid kan scheppen in een voor de ruimtelijke ordening tot op heden unieke samenwerking tussen meerdere provincies.

Hoofdstuk 7 Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad; proces van doorwerking

Wat de mate van doorwerking van de IPVR betreft het volgende. Het begrip doorwerking wordt gehanteerd omdat ruimtelijke planning vaak een indirect karakter heeft. Voor een planvorm op het niveau van de Randstad zal dit zeker gelden. De gezamenlijke provincies kunnen via de IPVR alleen trachten de beslissingen en het handelen van anderen te beïnvloeden. Doorwerking kan op twee manieren uitgelegd worden, namelijk een interne en een externe werking. Interne werking verwijst naar de vraag hoe binnen het Randstadprojectteam zelf aan de IPVR gevolg wordt gegeven. Op deze vraag wordt in hoofdstuk 8 ingegaan. In hoofdstuk 7 zal worden nagegaan wat tot op heden de externe werking van de IPVR is geweest. Met extern wordt dan gedoeld op alle actoren buiten het Randstadprojectteam. Hierbij kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan de werking van de IPVR binnen elke provincie afzonderlijk én de doorwerking op rijksniveau.

Voor deze nadere analyse van de IPVR, zowel wat betreft de totstandkoming als de doorwerking, zijn gesprekken gevoerd met direct betrokkenen. Daarnaast is gebruik gemaakt van de betreffende notulen en provinciale- en rijksplannen.

Hoofdstuk 8 Randstadprojectteam

Het onderwerp van hoofdstuk 8 vormt het zogenoemde Randstadprojectteam. Het Randstadprojectteam vormt de ambtelijke ondersteuning van het bestuurlijke RoRo. In het Randstadprojectteam zijn dus ambtenaren van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland vertegenwoordigd. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op vragen als hoe binnen het Randstadprojectteam aan de samenwerking vorm wordt gegeven en hoe het projectteam momenteel functioneert. Richt het projectteam zich bijvoorbeeld op plan- en visievorming of ligt het accent op een afstemming en coördinatie van activiteiten en initiatieven van de afzonderlijke provincies? Inhoudelijk is het werkterrein van het projectteam opgedeeld in een aantal projecten.

Deze werkzaamheden, maar ook de instelling van het Randstadprojectteam zelf, kunnen worden gevat onder de interne doorwerking van de IPVR.

Hoofdstuk 9 Conclusies

In hoofdstuk 9 zal getracht worden een antwoord te formuleren op de, in dit inleidende hoofdstuk, gestelde onderzoeksvragen. De voorwaarden voor een ruimtelijke planningdoctrine zullen worden getoetst aan de, in de hoofdstukken 4 tot en met 8 beschreven, bestuurlijke ontwikkelingen binnen de Randstad. Op deze wijze kan duidelijk worden gemaakt of en in hoeverre er sprake is van een Randstedelijke planningdoctrine.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 1

1. In 1976 is de Interprovinciale Structuurstudie Open Middengebied van de Commissie Interprovinciale Structuurstudie Open Middengebied (Cisom) verschenen. Ook dit was een gezamenlijk produkt van de provincies binnen de Randstad. Deze structuurstudie had evenwel alleen het Open Middengebied als onderwerp. De Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad (IPVR) is opgesteld met het doel te komen tot een samenhangende visie over de ontwikkelingsrichting van de Randstad als geheel, inclusief het Groene Hart (Open Middengebied).

2. Wusten, van der en Faludi, 1992, blz. 17.

2
RUIMTELIJKE PLANNINGDOCTRINE

2.1 Inleiding

Om de onderzoeksvraag of er een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine in wording is te kunnen beantwoorden is een duidelijk inzicht in het begrip ruimtelijke planningdoctrine een eerste vereiste. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de precieze inhoud van het begrip en op de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn wil van een ruimtelijke planningdoctrine sprake zijn. Duidelijk zal worden dat het gaat om een overkoepelend begrip dat verwijst naar de opvattingen over de planning van een bepaald gebied.
Deze opvattingen kunnen zowel inhoudelijk als procedureel van aard zijn. Het gaat derhalve niet alleen om een visie op de gewenste ruimtelijke inrichting/ontwikkeling van een gebied, maar ook om een visie op de aanpak van de ruimtelijke planning van dat gebied. Daarbij zijn een drietal voorwaarden te onderscheiden voor het bestaan van een planningdoctrine: het planningsubject, een plangebied en een zekere duurzaamheid. Met name voor de vraag of er een Randstedelijke planningdoctrine in wording is staat de aanwezigheid van een planningsubject voor de Randstad centraal.
In dit hoofdstuk wordt niet ingegaan op de vraag of en in hoeverre er momenteel sprake is van een planningsubject voor de Randstad. Deze vraag zal door middel van de informatie uit de case-studie naar het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening beantwoord dienen te worden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat nu precies onder een planningsubject moet worden verstaan en welke mogelijkheden er voor de vorming van een planningsubject voor de Randstad denkbaar zijn.

2.2 Oorsprong van het begrip

De term planningdoctrine is niet bedacht binnen het Planologisch en Demografisch Instituut (PDI).[1] Wel nieuw is de specifieke inhoud die door het zwaartepunt theoretische en historische grondslagen van de planologie (THG), binnen het PDI aan dit begrip is gegeven. Binnen het zwaartepunt THG vindt het

begrip zijn oorsprong in pogingen om het succes van de Nederlandse ruimtelijke planning te verklaren. Als successen worden dan projecten bedoeld als: de Deltawerken, de Flevopolders, de ordelijk verlopende stadsuitbreidingen, de kwaliteit van de stadsvernieuwing en de groeikernen.[2] Met name het groeikernenbeleid springt daarbij in het oog. De van overheidswege gestuurde bouw (conform de beleidsvoornemens) van 250.000 woningen voor meer dan een half miljoen Nederlanders binnen een periode van vijftien jaar geldt internationaal als een unicum.[3] [4]
Het succes van het groeikernenbeleid is om twee redenen opvallend en dus het onderzoeken waard. Ten eerste kennen veel (overige) studies naar de implementatie van beleid negatieve uitkomsten. De effectiviteit van beleid is dus vaak gering. Ten tweede is de Verstedelijkingsnota, waarin het groeikernenbeleid is verwoord en getoetst aan diverse methodologische-procedurele criteria, volgens Faludi als een slecht ruimtelijk plan aan te merken. Zo werd er nauwelijks gewerkt met alternatieven en was het plan niet flexibel. Het succes is dus zeker niet te danken aan de methodologische verfijning van de nota.
De belangrijkste actoren binnen het veld waren evenwel doordrongen van het in de Verstedelijkingsnota verwoorde beleid. Er bestond met andere woorden overeenstemming over het beleid. Het feit dat er overeenstemming bestond over het groeikernenbeleid maakte grootschalige ingrepen mogelijk. Een ruimtelijk plan als de Verstedelijkingsnota, geeft wel uitdrukking aan de vigerende planningdoctrine, maar zo'n planningdoctrine komt echter ook op andere manieren tot uitdrukking. Hierbij valt te denken aan wetgeving, speciale overheidsprogramma's, richtlijnen e.d. Het begrip ruimtelijke planningdoctrine vormt dan ook een overkoepelend begrip voor het verschijnsel dat in een bepaalde periode één of meer actoren bepaalde opvattingen hebben over de planning van een bepaald gebied. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt het begrip nader geduid.

2.3 Wat het allemaal niet is

Om de inhoud van een bepaald begrip duidelijk te maken kan het soms zinvol zijn om aan te geven wat het begrip in ieder geval niet betekent. Dit gaat zeker op voor het begrip planningdoctrine. Het gebruik van de term doctrine suggereert namelijk een andere begripsinhoud dan die door het zwaartepunt THG aan de term is verbonden. Letterlijk is een doctrine namelijk een leer of leerstelling (Kramers, nieuw woordenboek Nederlands, 20e druk). Een planningdoctrine zou dan de 'leer van de planning' inhouden. Een leer van de planning duidt op algemene ideeën aangaande planning, oftewel een bepaalde planningbenadering. Wallagh geeft de volgende omschrijving van een planningbenadering: "Een handelswijze in de planning waarin centraal staat hoe dat proces wordt gezien, en waarop het zich primair moet richten."[5] Gesteld kan worden dat aan het begrip ruimtelijke planningdoctrine een ruimere betekenis wordt toegekend, maar dat een planningbenadering daar wel een rol in speelt. Binnen een bepaalde planningdoctrine kan namelijk zeer wel een bepaalde planningbenade-

ring aangehangen worden. Sterker nog: binnen een planningdoctrine vormen de later nader te behandelen plan- en planningconceptie de bouwstenen van een bepaalde zienswijze op planning.

2.4 Definitie

Wat een ruimtelijke planningdoctrine nu allemaal wel is komt in de volgende definitie naar voren. Een ruimtelijke planningdoctrine is een geheel van samenhangende en duurzame denkbeelden van een planningsubject over:
(a) de ruimtelijke orde in een gebied;
(b) de ruimtelijke ontwikkeling van dit gebied, en
(c) hoe beide zaken moeten worden aangepakt.[6]

Twee aspecten staan dus centraal. Te weten een ruimtelijk, gebiedsspecifiek aspect en de aanpak van die ruimtelijke planning.

2.4.1 Inrichtingsprincipe

Denkbeelden over de ruimtelijke orde (statisch) en de ruimtelijke ontwikkeling (dynamisch) vallen onder de noemer inrichtingsprincipe. Een inrichtingsprincipe is een bij de geaardheid van het plangebied passende synthese van gangbare ruimtelijke concepten. Een inrichtingsprincipe is dus gebiedsspecifiek. Het kan worden opgevat als een ruimtelijk model waarbinnen ruimtelijke concepten kunnen worden onderscheiden. Dit zijn elementen waaruit het inrichtingsprincipe is opgebouwd, maar die niet gebiedsspecifiek zijn.
Een goed voorbeeld van een inrichtingsprincipe komt uit de Vierde nota over de ruimtelijke ordening: Stedenring Centraal Nederland. Stedenring Centraal Nederland is een uniek, gebiedsgebonden begrip. Het begrip is opgebouwd uit een combinatie van algemene ruimtelijke concepten zoals mainports, stedelijke knooppunten en hoofd-transportassen. Deze samenstellende elementen zijn echter niet willekeurig op de kaart geplaatst. De situering van de bouwstenen is afgestemd op de sociale en fysieke morfologie van Centraal Nederland.[7]
Een inrichtingsprincipe wordt vaak kernachtig samengevat in een metafoor. Een metafoor is een vorm van beeldspraak. Volgens de encyclopedie is een beeldspraak een taalfiguur waarbij een gedachte of een begrip tot uitdrukking wordt gebracht door middel van beelden. Achter zo'n metafoor schuilt dan een heel scala van ruimtelijke ideeën omtrent het betreffende plangebied.
Stedenring Centraal Nederland is zo'n metafoor. Het geeft uitdrukking aan de opvatting dat het economisch kerngebied van Nederland zich uitspreidt over een gebied groter dan de Randstad, namelijk de Stedenring. Een ander voorbeeld van een metafoor vormt het Groene Hart. De achterliggende gedachte is dat verstedelijking in dit gebied zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Voor zover verstedelijking plaatsvindt moet dit zeer zorgvuldig gebeuren. Het hart (van de Randstad) moet groen blijven.

Metaforen bezitten enerzijds een wervende kracht. Anderzijds voorzien ze in een soort raamwerk waarmee we de complexe ruimtelijke werkelijkheid kunnen simplificeren en daarmee begrijpen. In het verlengde hiervan is de functie van een planningdoctrine tweeledig:

* het genereren van consensus;
* het bieden van een conceptueel schema aan een planningsubject waarbinnen problemen, oplossingen en gevolgen kunnen worden geanalyseerd.

Een metafoor met veel verbeeldingskracht kan zeer overtuigend werken en zo leiden tot consensus over de achterliggende ruimtelijke ideeën. Het moge duidelijk zijn dat in een gedecentraliseerde eenheidsstaat als Nederland consensusvorming heel belangrijk is. Alleen het bestemmingsplan op gemeentelijk niveau is bindend voor de burgers. En zelfs dan is het moeilijk om het handelen van individuen, groeperingen en bedrijven te sturen. De samenleving is slechts beperkt maakbaar. Daarbij is duidelijk dat overheden van elkaar afhankelijk zijn bij het te voeren ruimtelijk beleid. Consensus vormt hierbij een noodzakelijke zij het, vanwege de beperkte maakbaarheid, geen voldoende voorwaarde.
Eerder is al duidelijk gemaakt dat door het bestaan van consensus over het groeikernenbeleid grootschalige ingrepen in de ruimte mogelijk werden gemaakt. Op basis van consensus kan dus naar oplossingen worden gezocht. Indien er bijvoorbeeld overeenstemming bestaat over het openhouden van het Groene Hart kan binnen dit kader worden gezocht naar oplossingen om de voortgaande verstedelijking daadwerkelijk aan banden te leggen. Een vigerende planningdoctrine geeft zodoende richting aan de perceptie van problemen en oplossingen binnen een gebied.
Deze richtinggevende werking van een planningdoctrine kent echter ook een keerzijde. Denkbeelden waarover een hoge mate van overeenstemming bestaat herbergen het gevaar in zich dat aan bepaalde (negatieve) effecten van dat beleid geen aandacht wordt besteed. Het niet onderkennen ervan sluit de mogelijkheid uit om dergelijke effecten op zorgvuldige wijze binnen het te voeren beleid op te vangen. Bovendien kennen beeldende begrippen niet alleen het gevaar dat risico's buiten beeld blijven, maar dat wanneer de negatieve gevolgen daadwerkelijk gevoeld worden de euforie naar de andere kant doorslaat en het hele concept overboord wordt gezet. Het afbouwen van het groeikernenbeleid is hier een voorbeeld van. Negatieve effecten als een grote automobliteit en een verminderd stedelijk draagvlak hebben een omslag naar het compacte-stad beleid teweeg gebracht.

2.4.2 Planningprincipes

Denkbeelden over de aanpak, over het optreden van een actor, vallen onder de categorie planningprincipes. Een planningprincipe valt uiteen in een planningconceptie en een planconceptie.
Een planningconceptie is een complex van denkbeelden over de werkwijze die gehanteerd moet worden bij de totstandkoming van een plan. Het gaat om de zienswijze van het planningsubject die ten grondslag ligt aan de planopstelling.

Schema 2.1 Ruimtelijke planningdoctrine

*inrichtingsprincipe

* ruimtelijke structuur
* ruimtelijke ontwikkeling
* ruimtelijke concepten

* planningprincipes

* planningconceptie
* planconceptie

De veronderstelling van de vier provinciale besturen dat samenwerking een meerwaarde heeft ten opzichte van het niet samenwerken kan onder het begrip planningconceptie worden gevat.
Het begrip planconceptie wordt gebruikt om de vorm en (beoogde) werking van een plan aan te geven. Bij de vorm van een plan kan men denken aan de mate van detaillering, het gebruikte kaartbeeld en de tijdhorizon. De visie van de planopstellers over de beleidsuitvoering geeft de beoogde werking van een plan weer.
Het begrip planningdoctrine is ter verduidelijking samengevat in schema 2.1.

2.5 Voorwaarden

Het zal duidelijk zijn dat planningdoctrines niet uit de lucht komen vallen. Een planningdoctrine moet worden ontwikkeld en onderschreven. Alexander en Faludi geven drie voorwaarden om te kunnen spreken van een planningdoctrine.[8] Deze voorwaarden komen ook uit de gegeven definitie duidelijk naar voren. Het bestaan van een planningdoctrine veronderstelt:
* de aanwezigheid van een planningsubject,
* die het relevante plangebied herkent en erkent,
* en die trouw blijft aan de doctrine gedurende langere tijd.

Hieronder zal nader worden ingegaan op het relevante plangebied en op het planningsubject.

2.5.1 Het relevante plangebied

Alexander en Faludi stellen dat de afbakening van het relevante plangebied waarop de planningdoctrine van een subject betrekking heeft kan verschillen. Zij onderscheiden daarbij de volgende drie mogelijkheden:
1) de jurisdictie van het subject is gelijk aan het relevante plangebied;
2) de jurisdictie van het subject is groter dan het relevante plangebied;

3) de jurisdictie van het subject is kleiner dan het relevante plangebied.

De concepten Randstad en Groene Hart, waarop in hoofdstuk 3 nader zal worden ingegaan, vormen samen met 'Overig Nederland' een Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine. Daarbij is sprake van een planningsubject waarvan de jurisdictie overeenkomt met het relevante plangebied, namelijk het Rijk en het Nederlandse grondgebied. Op het niveau van de Randstad zelf is tot op heden geen sprake van een planningsubject. De Randstad maakt echter wel deel uit van een planningdoctrine op nationaal niveau. Hier doet zich een interessant verschijnsel voor waarmee Alexander en Faludi geen rekening hebben gehouden. De eventuele ontwikkeling van een planningsubject op Randstadniveau (een van de onderwerpen van dit onderzoek) gaat niet vooraf aan het ontstaan van een planningdoctrine voor het betreffende gebied, maar volgt op het bestaan van zo'n planningdoctrine!
De vraag is natuurlijk of met deze stelling de centrale onderzoeksvraag, of er een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine in wording is, niet zinledig wordt? Het zal de lezer niet verbazen dat deze vraag ontkennend wordt beantwoord. Het feit dat de Randstad voor het Rijk een belangrijk gebied vormt, maakt nog niet duidelijk wat de gezamenlijke provincies (planningsubject in spé) precies onder de Randstad verstaan. Zonneveld maakt duidelijk dat het Rijk wisselende opvattingen heeft wat betreft de inhoud van het Randstad-concept.[9] Het Randstad-concept vormt dus geen constante in de tijd en het is daarom interessant om na te gaan welke visie de provincies zelf hebben op de ruimtelijke en functionele aspecten van die Randstad.
De ontwikkelingen rond het concept Westelijk deel Randstad maken duidelijk dat de opvattingen over de Randstad wel degelijk kunnen verschillen. Het onderstaande voorbeeld is gebaseerd op een analyse van Zonneveld van de invoering van het concept.[10]
In het beleidsvoornemen van de Vierde Nota ventileert het Rijk een nieuwe visie op de Randstad, namelijk het concept Westelijk deel Randstad. In deze visie van het Rijk moet in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag een grootstedelijk vestigingsmilieu tot stand komen, ten einde de concurrentie met andere Europese steden aan te kunnen gaan. Utrecht wordt in internationaal opzicht niet van belang geacht. Het oude Randstadconcept met een Noord- en een Zuidvleugel wordt daarmee verlaten. De gezamenlijke provincies, en zij niet alleen, ageren sterk tegen het idee. Zij stellen dat de functionele relaties binnen de afzonderlijke vleugels, dus tussen Amsterdam en Utrecht en tussen Rotterdam en Den Haag, sterker zijn dan tussen bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam. Utrecht vormt met andere woorden in de ogen van de gezamenlijke provincies een onlosmakkelijk deel van de Randstad en kan zeker bijdragen aan het ontwikkelen van een naar internationale maatstaven aantrekkelijk vestigingsmilieu. In de daarop volgende regeringsbeslissing blijft het Rijk bij haar standpunt. De Tweede Kamer besluit evenwel, tijdens de behandeling van de Vierde Nota, dat Utrecht bij de Randstad hoort en betrokken moet worden bij de nadere uitwerking 'grootstedelijk vestigingsmilieu'.

Dit voorbeeld handelt over de afbakening van de Randstad, wat hoort wel en wat hoort niet bij de Randstad. Maar ook over de inhoud, het inrichtingsprincipe zelf, kunnen de meningen sterk uiteenlopen. Gedoeld wordt op zaken als locaties voor verdere verstedelijking en de rigiditeit van het principe om het Groene Hart open te houden. Met name de door het Rijk voorgestelde maximale bebouwingscontouren vormen een discutabel punt. Bovendien gaat het hierbij alleen nog maar om het inrichtingsprincipe. Zoals we gezien hebben, bestaan binnen een planningdoctrine ook opvattingen over de aanpak van de ruimtelijke planning. Ook hierover zijn verschillen van mening denkbaar.
Hiermee is genoegzaam aangetoond dat het feit dat het Randstadconcept reeds deel uitmaakt van een planningdoctrine op nationaal niveau, de vraag of er een Randstedelijke planningdoctrine in wording is zeker niet overbodig maakt.

2.6 Het planningsubject

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat planning en een planningdoctrine de aanwezigheid van een planningsubject veronderstellen. Heel globaal valt het begrip planningsubject te omschrijven als: diegene die verantwoordelijk is voor de ruimtelijke planning van een gebied. Daarbij staat de verantwoordelijkheid voor een ruimtelijk plan, opgevat als product c.q. resultaat van de ruimtelijke planning, centraal. Een dergelijke omschrijving is voor dit onderzoek, waarin het begrip een centrale plaats inneemt, natuurlijk niet voldoende. Derhalve is meer duidelijkheid over de begripsinhoud wenselijk. Hoewel de term in de literatuur wel wordt gehanteerd is hierin weinig houvast te vinden voor een nadere begripsomschrijving. Desondanks zal gepoogd worden te komen tot een indeling van planningsubjecten.
Het maakt daarbij nogal verschil of de verantwoordelijkheid voor plannen strikt formeel wordt opgevat dan wel dat hier een ruimere begripsomschrijving aan wordt gegeven. Allereerst wordt ingegaan op de formele verantwoordelijkheid voor ruimtelijke plannen. Daarna zal worden nagegaan wat het betekent als het 'verantwoordelijk zijn voor' ruimer wordt opgevat.

2.6.1 Planningsubject in formele zin

De formele verantwoordelijkheid voor een ruimtelijk plan verwijst naar een wettelijke grondslag. Een planningsubject in formele zin is op grond van door de wet aan haar toegekende bevoegheden verantwoordelijk voor de ruimtelijke planning van een bepaald gebied, in casu voor het vaststellen en/of uitvoeren van een ruimtelijk plan.
Wettelijke bevoegdheden kunnen direct en indirect worden toegekend. Attributie is de directe toekenning van bevoegdheden. Delegatie en mandaat zijn indirecte vormen van bevoegdheidstoekenning. Dit betekent dat de bevoegdheid toegekend (geattribueerd) aan orgaan x wordt overgedragen aan orgaan y. Het indirect toekennen van een bevoegheid kan alleen indien de wet zelf de mogelijkheden daartoe biedt. Bij delegatie verliest het oorspronkelijke orgaan haar

bevoegdheid. In geval van een mandaat handelt juridisch gesproken het eigenlijke bestuursorgaan, feitelijk is het bijvoorbeeld de ambtenaar die optreedt. Op grond van deze diverse toekenningen van bevoegheden zijn de volgende bestuursorganen te onderscheiden:

1) organen van openbare lichamen;
2) ambtenaren;
3) commissies;
4) zelfstandige bestuursorganen;
5) particuliere instanties.

In de ruimtelijke ordening is de formele verantwoordelijkheid voor ruimtelijke plannen duidelijk aanwijsbaar. "De Provinciale Staten kunnen voor één of meer gedeelten of voor het gehele gebied der provincie een streekplan vaststellen" (WRO, art. 4a, lid 1). En: "Bij een streekplan wordt bepaald, in hoeverre Gedeputeerde Staten volgens bij het plan aan te geven regelen het plan moeten uitwerken" (WRO, art. 4a, lid 8). Strikt genomen is deze uitwerkingsplicht van Gedeputeerde Staten dus een vorm van delegatie. Duidelijk is dat de bevoegdheid voor het vaststellen van een streekplan bij Provinciale Staten ligt en dat de verplichting tot het uitwerken van een streekplan bij Gedeputeerde Staten. In de ruimtelijke ordening is de bevoegdheid tot het vaststellen van plannen over het algemeen dus toegekend aan organen van openbare lichamen (punt 1). Een planningsubject in formele zin staat in deze gevallen gelijk aan een planningorgaan.

De vraag is nu welke mogelijkheden de wet biedt tot het toekennen van de formele verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke planning van de Randstad aan een Randstadorgaan, dus aan een planningsubject op het niveau van de Randstad.

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen geeft verschillende mogelijkheden voor bestuurlijke samenwerking, waarbij bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan het samenwerkingsverband. De in deze wet geboden mogelijkheden tot samenwerking staan zowel voor gemeenten als voor provincies open. Dit betekent dat de Randstadprovincies door samen te werken op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen hun formele verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke planning van het eigen grondgebied kunnen uitbreiden naar het niveau van de Randstad als geheel. Samenwerking op grond van deze wet biedt de mogelijkheid om voor de Randstad een gemeenschappelijk orgaan dan wel een openbaar lichaam in te stellen.

Het verschil tussen een gemeenschappelijk orgaan en een openbaar lichaam ligt vooral in de mogelijkheden om bevoegheden over te dragen. In principe kunnen alle bevoegheden worden overgedragen die aan de provincies afzonderlijk zijn toegekend. De uitzondering is dat een openbaar lichaam wel belastingen mag heffen maar alleen onder bepaalde restricties. Aan een gemeenschappelijk orgaan kan niet de bevoegdheid worden toegekend belastingen te heffen of anderszins algemeen verbindende voorschriften te geven. Een openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid en dient een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur

en een voorzitter te hebben. Dit geldt niet voor een gemeenschappelijk orgaan. Beide regelingen zijn onderworpen aan het toezicht van de Kroon.
Hoewel de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zowel voor provincies als voor gemeenten openstaat is er tussen beide bestuurslagen een belangrijk verschil in de wet aanwijsbaar. Provinciale Staten kunnen gemeenten verplichten om met elkaar een gemeenschappelijke regeling te treffen. De mogelijkheid om interprovinciale samenwerking af te dwingen wordt evenwel niet door de wet geboden. Dit betekent dat een planningsubject in formele zin voor de Randstad alleen op basis van vrijwilligheid tot stand kan komen.
Het zal duidelijk zijn dat bij dergelijke samenwerkingsverbanden de afzonderlijke provincies blijven bestaan. Voor elke provincie geldt bovendien dat de Randstad slechts een deel van het eigen provinciale grondgebied beslaat. Een gemeenschappelijke regeling kan dan ook worden ingesteld ter behartiging van bepaalde specifieke belangen voor een bepaald gebied, in casu de Randstad. Voor het overige provinciale grondgebied behouden de afzonderlijke provincies hun bevoegdheden. Een verdergaande denkbare ontwikkeling is evenwel dat de provincies zichzelf opheffen en voor het totale grondgebied één provincie c.q. landsdeel vormen. Dit is op basis van de bestaande wetgeving evenwel niet mogelijk. Een dergelijke stap vereist een aanpassing van de Provinciewet en de Grondwet.

2.6.2 Planningsubject in ruime zin

In de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat er wettelijke mogelijkheden bestaan om voor de Randstad een planningsubject in formele zin in te stellen. Plannen zijn evenwel geen produkten van bestuurders alleen. Ambtenaren en buiten het overheidsapparaat werkzame deskundigen bepalen voor een groot deel de inhoud van plannen. Is deze invloed overheersend dan spreken we van een technocratische samenleving. Een samenleving gedomineerd door deskundigen. Is het politieke aspect van doorslaggevend belang dan spreken we van een sociocratische samenleving. Begrippen als de 'vierde macht' wijzen in de richting van een overheersende invloed van ambtenaren boven politici. In dit onderzoek wordt geen uitspraak gedaan over de invloedsverdeling in Nederland. Duidelijk is evenwel dat het begrip planningsubject uitgebreid dient te worden met het grote veld aan deskundigen.
Een planningsubject voor de Randstad vereist dus, naast een formele grondslag, dat de deskundigen binnen de ruimtelijke planning zich het denken en werken op het niveau van de Randstad eigen maken. Dit hangt natuurlijk sterk samen met een tweede voorwaarde voor het bestaan van een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine, te weten de herkenning en erkenning van de Randstad als relevant plangebied. Alleen het besef dat de Randstad meer is dan wel meer kan zijn dan een optelsom van afzonderlijke provinciale visies is evenwel niet voldoende. Het komen tot een daadwerkelijke visie op de Randstad als geheel vereist een zekere consensus.
Een aldus door deskundigen gevormde ruimtelijke visie op de Randstad als geheel dient door het formele subject voor de Randstad bekrachtigd te worden.

Hiermee kan meteen een verdere uitbreiding van het planningsubject in ruime zin worden gemaakt. Consensus is namelijk niet alleen een zaak van de desbetreffende deskundigen en bestuurders. Andere overheden en het bedrijfsleven hebben, door bijvoorbeeld de beschikking over financiële middelen, invloed op de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. En inherent aan de ruimtelijke planning in een dicht bevolkt land als Nederland is een belangenafweging. Zo'n belangenafweging raakt individuen en groepen in de maatschappij. Zij zullen op de totstandkoming van ruimtelijke plannen dan ook invloed wensen uit te oefenen. De mogelijkheden hiertoe zijn, met name in de ruimtelijke ordening, vastgelegd in de wet. Inspraak, maken van bezwaar, in beroep gaan, inzage, verhalen van schade, het is allemaal geregeld. Behalve deskundigen spelen dus maatschappelijke groeperingen, andere overheden en het bedrijfsleven een rol bij de totstandkoming van een ruimtelijk plan. Niet alleen tijdens het proces van totstandkoming, maar ook voorafgaande en achteraf is de invloed van de maatschappij volop merkbaar. Gedoeld wordt op het agendavormingsproces enerzijds en de doorwerking van plannen anderzijds.
Samenvattend ontstaat het volgende beeld van het begrip planningsubject waarbij aangesloten wordt bij een door Zonneveld in conceptvormingsprocessen gemaakt onderscheid in een rode en een groene draad. De rode draad verwijst naar de besluitvorming, naar de politieke legitimatie van in plannen vervatte concepten. De groene draad verwijst naar de inzet van deskundigen.[11] De rode draad komt overeen met het planningsubject in formele zin. De groene draad valt dan onder het begrip planningsubject in ruime zin, maar kan daaraan niet gelijk worden gesteld. Zoals duidelijk is geworden oefenen niet alleen deskundigen, maar ook maatschappelijke groeperingen, andere overheden en het bedrijfsleven invloed uit op de totstandkoming van ruimtelijke concepten en plannen.

2.7 Tot slot

De waarde van een Randstedelijke planningdoctrine is nu dat er over het beleid voor de Randstad een zekere overeenstemming bestaat tussen allerlei actoren, waardoor bepaalde ruimtelijke ingrepen of juist het tegengaan van bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen haalbaar wordt. Duidelijk is dat door de centrale plaats die de Randstad binnen de vigerende nationale planningdoctrine inneemt er over veel uitgangspunten voor die Randstad en het Groene Hart reeds een jarenlange overeenstemming bestaat. Zo moet het Groene Hart bijvoorbeeld gevrijwaard worden van een versnipperde verstedelijking. Aan de plaats van de Randstad binnen de nationale ruimtelijke planningdoctrine zal in hoofdstuk 3 meer aandacht worden besteed.
Ondanks, of misschien juist dankzij, het bestaan van een nationale ruimtelijke planningdoctrine is de ontwikkeling van een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine met een eigen planningsubject zeer relevant. Dankzij de nationale ruimtelijke planningdoctrine wordt duidelijk dat de Randstad een belangrijk en waardevol gebied is. Toch bestaat er tot op heden geen institutie die de belan-

gen van de Randstad als geheel kan verdedigen. Goedman van de Rijksplanologische Dienst gebruikt hiervoor de term 'institutional gap': the lack of a regional public authority in the Randstad.[12] De case-studie naar het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening zal duidelijk moeten maken op welke wijze de Randstadprovincies dit hiaat in de bestuurlijke organisatie momenteel trachten in te vullen en of zij er in slagen om de Randstad daadwerkelijk als één geheel te benaderen.
Als voorwaarden voor het bestaan van een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine zijn op basis van de literatuur de volgende voorwaarden onderscheiden:

* de aanwezigheid van een planningsubject voor de Randstad;
* de erkenning door dat planningsubject van de Randstad als relevant plangebied;
* een zekere duurzaamheid van de denkbeelden van het planningsubject.

De erkenning van de Randstad als een gebied dat vraagt om een samenhangende ruimtelijke planning zal vooraf gaan aan de vorming van een planningsubject voor de Randstad. Schema 2.2 geeft de opbouw van het begrip planningsubject nog eens inzichtelijk weer.

Schema 2.2 Indeling van het begrip planningsubject

Planningsubject	Actoren	Sluit aan bij
Formele zin	Actoren die op grond van wettelijke bevoegdheden verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke planning van een gebied, in casu: ruimtelijke plannen	de rode draad
Ruime zin	Grote veld van deskundigen Maatschappelijke groeperingen Andere overheden Bedrijfsleven	de groene draad

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 2

1. Deze term werd bijvoorbeeld al in 1979 door Friedmann en Weaver en in 1986 door Clavel gebruikt.
2. Faludi en Van der Valk, 1990, blz. 5.
3. Levine en Van Weesep, 1988, blz. 315.
4. Dit laat onverlet dat er onder planologen ook veel kritiek valt te beluisteren over het groeikernenbeleid. De aandacht wordt dan niet gericht op de aantallen tot stand gekomen woningen, maar op zaken als het achterblijven van de werkgelegenheid bij de doelstellingen, het ontstaan van een onevenwichtige bevolkingsopbouw in zowel donorsteden als groeikernen, en een onvoorziene groei van het forensenvervoer van en naar de groeikernen.
5. Wallagh, 1988, blz. 18.
6. Faludi en Van der Valk, 1990, blz. 6.
7. Faludi en Van der Valk, 1990, blz. 7.
8. Alexander en Faludi, 1990, blz. 7-12.
9. Zonneveld, 1991, hfd. 8.
10. Zonneveld, 1992, hfd. 3.
11. Zonneveld, 1991, blz. 65.
12. Goedman, 1992, blz. 11 en 12.

3
RANDSTADCONCEPTIE EN RANDSTADORGAAN

3.1 Inleiding

De Randstad is in veel opzichten een belangrijk gebied. Anno 1992 huisvest de Randstad 44 procent van alle inwoners (meer dan zes miljoen mensen) op slechts 18 procent van het totale oppervlak van Nederland. Bovendien biedt de Randstad de helft van alle werkgelegenheid en neemt zij de helft van het bruto nationaal produkt voor haar rekening.[1]
Het is dan ook niet verwonderlijk dat in opeenvolgende ruimtelijke ordeningsnota's van het Rijk de Randstad een belangrijke positie inneemt. De ruime aandacht in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening voor één beperkt gebied heeft zelfs geleid tot de kritiek dat het gaat om een Randstadnota. Zonder in te gaan op de kritiek zelf maakt deze wel duidelijk dat de Randstad voor het Rijk door de jaren heen een belangrijk planologisch concept is geweest. Aan de Randstad met haar Groene Hart is in het verleden nooit een definitieve begrenzing meegegeven. Duidelijk is evenwel dat de Randstad binnen het grondgebied van meerdere provincies ligt.
De vraag is of een succesvolle uitwerking van het Randstadconcept mogelijk is door de inzet van elke provincie binnen de Randstad afzonderlijk, of dat dit alleen middels een bestuurlijke eenheid op het niveau van de Randstad haalbaar is. De Amsterdamse hoogleraar Steigenga bijvoorbeeld maakte al in 1969 gewag van het feit dat de ruimtelijke problemen in het westen de grenzen van de afzonderlijke provincies te boven gingen. Zijn voorstel om de ruimtelijke problemen daadkrachtig aan te pakken hield de oprichting van een Randstadorgaan in.
In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens worden ingegaan op het ontstaan van het Randstadconcept, op het belang van dit concept binnen een nationale planningdoctrine, op een Randstadorgaan en op de visies van de afzonderlijke provincies hieromtrent.

3.2 Ontstaan Randstadconcept

Tijdens het naoorlogse ruimtelijke beleid werd het centrale probleem in het westen van Nederland gevormd door de angst en perceptie dat, door de ontwikkeling van de samenleving, het westen vol zou raken. Uit het rapport Bebouwing en behoud van natuurruimte uit 1942 blijkt echter dat dit idee al tijdens de Tweede Wereldoorlog postvatte. In dit rapport werd namelijk het perspectief van een huizenzee in West-Nederland zonder ruimte voor recreatie en landbouw geschetst. Dergelijke schrikbeelden hebben een grote rol gespeeld in de totstandkoming én het voortbestaan van de concepten Randstad en Groene Hart.
Ten grondslag aan de totstandkoming van de concepten ligt een onderzoeksopdracht van de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting in 1950. Naar aanleiding van het gevoelen dat het westen vol zou raken achtte de minister het noodzakelijk een onderzoek te laten verrichten naar de ruimtelijke consequenties voor West-Nederland van de optredende industrialisatie, de explosieve ontwikkeling van het verkeer en de snelle demografische groei.
De opdracht voor dit onderzoek werd verstrekt aan de Vaste Commissie van de Rijksdienst voor het Nationale Plan. Hiertoe werden de Werkcommissie Westen des Lands en de Technische Werkgroep ingesteld. In de Werkcommissie waren bestuurders van alle drie de overheidslagen vertegenwoordigd en in de Werkgroep namen deskundigen van verschillende disciplines deel. De resultaten van het onderzoek zijn in 1958 neergelegd in het rapport De Ontwikkeling van het Westen des Lands.[2]
De belangrijkste concepten uit het rapport vormen de Randstad en het Open Middengebied. Uit het onderzoek bleek dat er binnen het Westen sprake was van een kerngebied waar de ontwikkelingen zich concentreerden. Dit kerngebied werd aangeduid met de term Randstad. De structuur van dit kerngebied werd namelijk omschreven als een kring van grotere en kleinere agglomeraties rond een relatief Open Middengebied. De Randstad werd gezien als een gelede metropool waarvan de kernen van elkaar gescheiden waren door groene bufferstroken. De term gelede metropool was bedacht om aan te geven dat de Randstad, in tegenstelling tot buitenlandse miljoenensteden (metropolen) niet vanuit één centrum groeide, maar vanuit meerdere centra gelijktijdig. Volgens het rapport vormden deze apart gelegen centra samen een metropool, omdat er sprake was van een groeiende onderlinge samenhang tussen de agglomeraties. De Werkcommissie doelde hier meer op een ruimtelijke dan op een functionele samenhang. In het rapport wordt namelijk gesteld dat deze samenhang veroorzaakt werd door het uitvloeien van de stedelijke elementen over een wijder gebied.
De in het rapport beschreven structuur, de ruimtelijke uiteenlegging, werd als zeer waardevol gezien. Bij deze beoordeling speelde allerlei schrikbeelden bij een eventuele samengroeiing van steden een rol. Hierbij valt te denken aan de angst voor een tekort aan recreatieruimte voor stedelingen, voor bestuursproblemen bij metropolen en aan het idee dat aan het leven in een grootstedelijk milieu allerlei sociologische bezwaren kleven. Het was daarom van belang deze

structuur, welke door een zich ontwikkelende congestie werd bedreigd, te handhaven. Voor de verdere ontwikkeling van de verstedelijking werden dan ook de volgende uitgangspunten geformuleerd:

* behoud van centra als ruimtelijk apart gelegen zwaartepunten;
* behoud van een agrarisch middengebied als open ruimte van groot formaat;
* expansie van de gehele Randstad in uitwaartse richting, uitstraling.

Ahsmann stelt vast dat er zowel binnen de Technische Werkgroep als de Werkcommissie opvallend weinig discussies werden gevoerd over de te volgen koers.[3] Zo spitste de discussie omtrent het Middengebied zich niet toe op het al dan niet openhouden hiervan, maar op de vraag hoe rigide de wens tot het openhouden van dit Middengebied moest worden toegepast. Uiteindelijk kwam men tot het standpunt dat behoud van het Middengebied als open ruimte niet betekende dat hier in het geheel geen verstedelijking mocht plaatsvinden. Dit mocht echter niet leiden tot een verbrokkelde stedelijke ontwikkeling door het hele gebied heen. De bevolkingsgroei moest daarom worden opgevangen in enkele daarvoor aangewezen kernen.

Afbeelding 3.1 Openhouden van het Groene Hart (Open Middengebied): een belangrijk uitgangspunt in het Randstadconcept

Bron: Archief Rooilijn (D. de Rond)

En de discussie over het concept uitstraling spitste zich toe op de vraag of hiervoor bestaande kernen moesten uitgroeien dan wel of hiervoor geheel nieuwe steden ontwikkeld moesten worden. In deze discussie stond het concept uitstraling zelf niet ter discussie. Deze opvallende eensgezindheid over de voorgestelde concepten met hun achterliggende filosofie is toe te schrijven aan het feit dat de concepten appelleerden aan reeds bestaande gevoelens en gedachten. De perceptie dat het westen van Nederland vol zou raken vormde tenslotte de aanleiding om het onderzoek op te starten.

3.3 Nationale ruimtelijke planningdoctrine

Om duidelijk te maken dat het bovengenoemde Randstadconcept altijd een belangrijk onderdeel heeft gevormd én vormt van een planningdoctrine op nationaal niveau wordt in deze paragraaf een uitstapje gemaakt naar deze nationale planningdoctrine.
Het (naoorlogse) ruimtelijke beleid voor Nederland als geheel is grofweg in drie perioden in te delen. Deze kunnen als volgt getypeerd worden:

- Het westen en overig Nederland;
- Regio's op eigen kracht;
- Nederland en Europa.

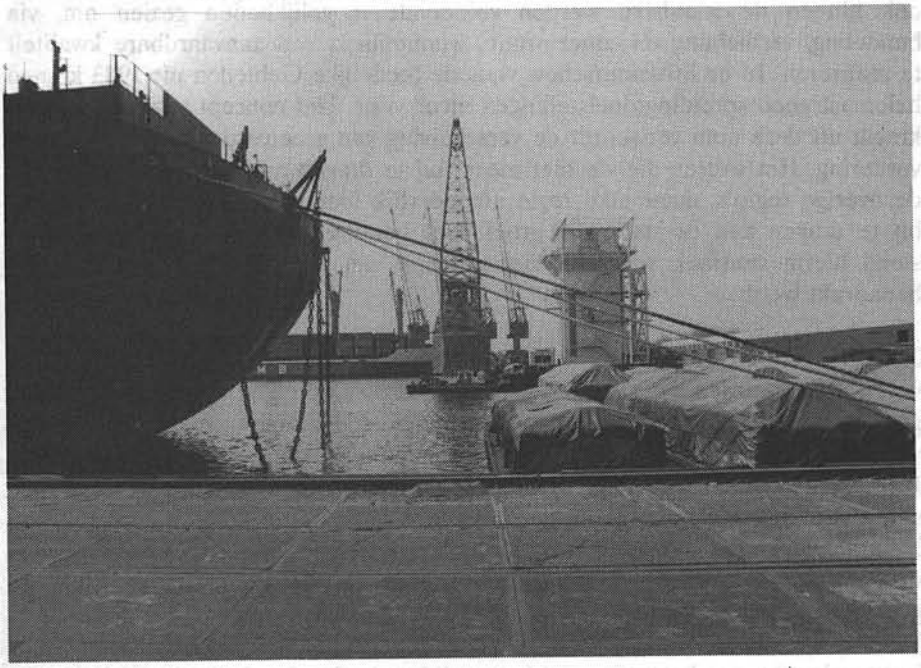
Het beleid voor Het westen en overig Nederland staat verwoord in de Eerste en Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening uit repectievelijk 1960 en 1966. Het concept Regio's op eigen kracht wordt geïntroduceerd in de Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden uit 1983 en vanaf de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1988 staat Nederland binnen Europa centraal. In al deze perioden neemt de Randstad een belangrijke plaats in, zij het dat dit meer geldt voor periode 1 en 3 dan voor periode 2. Hieronder zal een korte schets gegeven worden van de belangrijkste beleidselementen per periode.[4]

3.3.1 Het westen en overig Nederland

Binnen het nationale ruimtelijke (en economische) beleid heeft lange tijd de ongelijke verhouding, in welvaart en bevolkingsaantallen, tussen het westen en overig Nederland centraal gestaan. De Randstad vormde hierbij binnen het westen het kerngebied. Dit blijkt ook heel duidelijk uit het feit dat het noordelijk deel van de provincie Noord-Holland samen met de drie noordelijke provincies tot probleemgebied werd gerekend. Vanuit deze optiek zou De Randstad en overig Nederland een betere benaming zijn geweest voor het door het Rijk gevoerde regionale beleid.[5] Waar in het vervolg van dit onderzoek gesproken wordt over het westen moet bedacht worden dat het in essentie gaat om het gebied dat heden ten dage de Randstad wordt genoemd.
Kenmerkend voor deze periode is het spreidingsbeleid. De snelle ontwikkeling van de economie in het westen en het achterblijven hiervan in overig Nederland

leidde tot ongewenste welvaartsverschillen, migratiestromen (van overig Nederland naar het westen) en congestieverschijnselen in het westen.
Om aan deze ongewenste ontwikkelingen een halt toe te roepen werd een spreiding van bedrijven en bevolking over het land voorgestaan. Deze herverdeling van bestaansbronnen en bevolking over Nederland diende door stimulering van overig Nederland bereikt te worden en niet door afremming van de ontwikkelingen in het westen.[6] In de Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland (Eerste Nota) werd de Randstad namelijk gezien als belangrijkste economische groeipool van het land.
De achtergrond hiervan werd gevormd door de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1957. Door de oprichting van de EEG onstond de verwachting dat het handelsverkeer binnen Europa enorm zou toenemen. Nederland zou hierbinnen een belangrijke functie als distributieland kunnen vervullen. De ontwikkeling van havengebonden bedrijvigheid in het westen moest daarom gestimuleerd worden.
Dit impliceerde dat alleen economische activiteiten die niet direct waren aangewezen op de kenmerkende vestigingsplaatsfactoren in het westen in aanmerking kwamen voor spreiding naar overig Nederland.

Afbeelding 3.2 Stimulering van havengebonden bedrijvigheid in de Randstad: een belangrijk uitgangspunt in de Eerste Nota RO



Bron: Archief Rooilijn (M. van der Meer)

In de Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland gaan het streven naar rechtvaardigheid en doelmatigheid dus hand in hand. Als rechtvaardig werd gezien dat iedereen in Nederland een gelijke kans op welvaart kende (ook in overig Nederland) en dat iedereen bijvoorbeeld de beschikking had over voldoende recreatiemogelijkheden (ook in het westen). Het streven naar doelmatigheid uitte zich in de wens om de financiële middelen vooral binnen de Randstad in te zetten, dus daar waar het economisch rendement het grootst zou zijn.[7]

3.3.2 Regio's op eigen kracht

Halverwege de jaren zeventig werd, zowel binnen het Rijk als de provincies, getwijfeld aan het nut van voortzetting van het spreidingsbeleid. De verschillen in welvaart tussen de regio's waren zeer klein geworden en een (verdere) vermindering van de dichtheidsverschillen werd gezien als een landschappelijke en stedebouwkundige nivellering van Nederland. De openheid van overig Nederland werd dus juist, in tegenstelling tot daarvoor, als een eigen kwaliteit aangemerkt. Tegelijkertijd kwam aan het licht dat de grote steden in het westen zelf met allerlei ruimtelijke en sociale problemen kampten, waardoor meer aandacht voor deze steden gerechtvaardigd werd.
In de Verstedelijkingsnota uit 1976 werden dan ook de spreidingstaakstellingen omlaag gebracht en over een langere periode uitgesmeerd. Het uitgangspunt dat in het westen van het land sprake was van congestie was verdwenen. Integendeel, ook binnen de Randstad werden voldoende mogelijkheden gezien om, via bundeling, verdichting en concentratie, woonmilieus van aanvaardbare kwaliteit te realiseren. In de Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden uit 1983 komen helemaal geen spreidingsdoelstellingen meer voor. Het concept regio's op eigen kracht uit deze nota verwoordt de verschuiving van groeiverdeling naar groeibevordering. Het westen diende niet meer bij te dragen aan de ontwikkeling van de overige regio's, maar elke regio afzonderlijk diende door haar ontwikkeling bij te dragen aan de nationale groei. Het benutten van de eigen kwaliteiten stond hierin centraal, waardoor het principe van doelmatigheid dus duidelijk benadrukt werd.

3.3.3 Nederland en Europa

Gesteld kan worden dat binnen het concept regio's op eigen kracht de Randstad geen bijzondere positie in het nationale beleid meer innam, maar gewoon één van de regio's vormde.[8] Met het verschijnen van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening in 1988 veranderde dit evenwel drastisch. Vanaf deze nota stond voor het Rijk niet meer de onderlinge verhouding tussen de regio's van Nederland centraal, maar de verhouding tussen Nederland en Europa. Binnen deze verhouding vormt de Randstad, evenals in de Eerste Nota R.O., dé groeipool van Nederland.
Hoewel de Vierde Nota dus een hernieuwde aandacht voor de Randstad teweeg heeft gebracht stond tegelijkertijd het traditionele Randstadconcept in deze nota op losse schroeven. Dit door enerzijds de introductie van het concept Westelijk

deel Randstad en anderzijds het concept Stedenring Centraal Nederland. Het oude Randstadconcept werd onder invloed van (economische) ontwikkelingen door het Rijk als te groot en te klein gekwalificeerd.
Economisch werd de Randstad te groot geacht om een internationaal grootstedelijk vestigingsmilieu te kunnen localiseren. Terwijl in verband met de kwaliteit van het vestigingsmilieu voor andere dan economische topactiviteiten de Randstad als te klein werd gekwalificeerd. In het verlengde hiervan werd tijdens een door de Rijksplanologische Dienst georganiseerd Randstad-atelier de verwachting uitgesproken dat mogelijkerwijs een situatie zou kunnen ontstaan, waarbij de Randstad geen ruimtelijk planconcept meer is, maar slechts een plaatsnaam.
Het traditionele Randstadconcept is achteraf bezien toch als winnaar uit de strijd gekomen. Het concept Stedenring Centraal Nederland blijkt tot op heden een dode letter te zijn, terwijl het concept Westelijk deel Randstad door de Tweede Kamer van tafel is geveegd.

3.4 Randstadorgaan

De Randstad is bestuurlijk opgedeeld in meer provincies, vier grote steden en meer dan tweehonderd kleinere gemeenten. Deze hebben alle hun eigen verantwoordelijkheid voor het te voeren ruimtelijke beleid. Termen als bestuurlijke versnippering, een te grote bestuurlijke dichtheid en een tekort aan bestuurskracht geven aan dat over de huidige bestuurlijke indeling van de Randstad minimaal te discussieren valt. In een rapport van het Nederlands Economisch Instituut laten de opstellers zich in de volgende krachtige bewoordingen uit over de bestuurlijke indeling: "In essentie bemoeien Rijksoverheid (met diverse depatementale 'gezichten'), Provincies (idem) en Gemeenten (idem) zich allemaal nog steeds met hetzelfde probleemveld, met elk genoeg bevoegheid om plannen van anderen succesvol te kunnen ophouden, maar met onvoldoende slagkracht om eigen plannen te kunnen doorzetten."[9]
Is met andere woorden de provincie de juiste bestuurlijke maat voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad? Deze vraag kan ook worden gesteld, en wordt ook gesteld, voor de afzonderlijke steden, maar in dit onderzoek is de aandacht op de provincies gericht.
Al in 1969 beantwoorde Steigenga, de toenmalige hoogleraar in de Planologie, deze vraag volmondig met nee. Hij maakte duidelijk dat sociaal-ruimtelijke processen steeds meer over afzonderlijke provinciegrenzen heen reikten en verbond hieraan de noodzaak te komen tot de oprichting van een nieuw planningorgaan. Uit zijn woorden valt af te leiden dat hem hierbij een soort 'Randstadorgaan' voor ogen stond.
Over sociaal ruimtelijke processen zei Steigenga onder andere het volgende: "The agglomerations have gradually lost their original identity and individuality. The dispersal of urban activities has become more explicit, because of the intensification of traffic and the more frequent use of private means of transport.[...] Characteristic for the west of the country are the small distances

between the larger urban entities, as appears from a comparison between the three western and the three nothern provinces."[10]
Steigenga haalt hierbij Webber aan die concludeert dat: "Urbanites will certainly deal with each other over greater distances. The spatial patterns of their interactions with others will undoubtedly be increasingly disparate, less and less tied to the place in which they reside and work, less and less marked by the unifocal patterns that marked cities in an earlier day."[11]
Aan de verruiming en intensivering van sociaal-ruimtelijke patronen binnen de Randstad verbond Steigenga het volgende advies voor de organisatie van de ruimtelijke planning: "The realisation of spatial goals also depends upon who has control of the means for intervention in the socio-spatial processes. If these means are mainly operated by a great number of the lower authorities operating more or less independently, the possibility that a certain kind of urbanisation pattern will result will be relatively small. [...] This organisation (of the west of the country, HJQ) includes three provinces, a large number of municipalities, some agglomeration-councils whose scope is not clearly outlined, and several national institutions operating in the field. [...] The present structure does not guarantee open consideration of alternatives, the speedy and adequate adaptation to social forces and the possibility of stimulating, co-ordinating and slowing down initiatives. Since the emphasis will be placed on the mastering of the development process in the west, physical planning will have to be concentrated in a well functioning physical planning organisation."[12]
In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat de vorming van een planningorgaan op het niveau van de Randstad niet per definitie de opheffing van afzonderlijke provincies inhoudt. De instelling van een openbaar lichaam kan zowel via samenwerking tussen de provincies op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen als via een fusie van de provincies tot stand komen. In het eerste geval blijven de afzonderlijke provincies bestaan en wordt daarnaast een orgaan ingesteld ter behartiging van gemeenschappelijke punten. In het tweede geval worden de afzonderlijke provincies wel opgeheven. Het is niet duidelijk of Steigenga in zijn advies voor een planningorgaan op het niveau van de Randstad ook een opheffing van de provincies voor ogen stond. Duidelijk is wel dat in zijn ogen de functionele eenheid van de Randstad een planningorgaan op dat niveau noodzakelijk maakte.

3.5 Visie van de provincies

In de komende hoofdstukken zal nog uitgebreid worden ingegaan op de opvattingen over en daadwerkelijke stappen voor een bestuurlijke eenheid binnen de Randstad. Het gaat daarbij echter om ontwikkelingen die momenteel plaatsvinden. Steigenga zag evenwel eind jaren zestig al een noodzaak om te komen tot veranderingen. Hoe stonden de provincies in die tijd tegenover deze zaken?
De voorganger van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening is het Drieprovinciën-overleg (Dripo). Binnen het Dripo vond overleg plaats tussen de provin-

cies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht over de ruimtelijke ordening. Het Dripo is begin jaren zeventig ingesteld. De behoefte aan zo'n interprovinciaal overleg kwam onder andere voort uit ontwikkelingen die in dezelfde periode tevens door Steigenga werden gesignaleerd, en welke reeds zijn aangehaald.
Gedoeld wordt op de ontwikkeling dat sociaal-ruimtelijke processen steeds meer over afzonderlijke provinciegrenzen heen reikten. Ook binnen de provincies was men zich bewust van de invloed die uitging van een toenemende mobiliteit op leef- en verplaatsingspatronen van mensen. Ongetwijfeld zal de daadwerkelijke instelling van het Dripo ook nog door meer directe omstandigheden zijn gestimuleerd, waarbij bijvoorbeeld valt te denken aan een concreet ruimtelijk probleem welke alleen via overleg tussen meerdere provincies aangepakt kon worden. Dergelijke argumenten zijn evenwel niet meer te achterhalen en zijn voor dit onderzoek ook niet werkelijk van belang. Duidelijk is dat reeds in de jaren zeventig gevoelens binnen de provincies leefden dat voor bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen samenwerking de geëigende weg was.
Wat de provincie Zuid-Holland betrof moest deze samenwerking bovendien naar andere beleidsterreinen en overheden worden uitgebreid. In augustus 1975 kwamen Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland dan ook met een voorstel tot een zogenoemd bestuurlijk Randstadberaad. Aan dit overleg zouden de dagelijkse besturen van de drie provincies en de vier grote steden moeten deelnemen. Alle beleidsterreinen en onderwerpen waarin de betrokken besturen een gemeenschappelijk belang hadden kwamen volgens Zuid-Holland voor bespreking in het Randstadberaad in aanmerking. Het voorgestelde overleg zou dus een groter terrein bestrijken dan het Drieprovinciën-overleg voor de ruimtelijke ordening. De bestuurlijke herindeling, met name de pas voorgestelde nieuwe provinciale indeling, werd hierbij als een belangrijk gespreksonderwerp naar voren gebracht. Volgens Zuid-Holland zou de waarde van een Randstad-overleg voornamelijk gelegen zijn in het elkaar informeren en consulteren.
Het voorstel van Zuid-Holland tot een bestuurlijk Randstad-overleg met de vier grote steden viel echter slecht bij Noord-Holland en Utrecht. Bij Noord-Holland en Utrecht bestond de vrees voor een overheersende positie van de grote steden. Met name Noord-Holland vreesde de neiging van Amsterdam om in het Open Middengebied een vinger in de pap te krijgen. Voorts waren Noord-Holland en Utrecht van mening dat een breed overleg tussen de bestuurscolleges over een veelheid van vraagstukken in feite onwerkbaar is. Utrecht benadrukte daarbij de waarde van het Drieprovinciën-overleg in de bestaande vorm.
Hoewel het voorstel tot een algemeen Randstadberaad het niet haalde werd de samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening gewaardeerd. Een belangrijke impuls voor dit reeds functionerende interprovinciale overleg op het terrein van de ruimtelijke ordening werd gevormd door het initiatief van het Rijk om een onderzoek naar het Middengebied in te stellen. Deze zogenoemde Mirad-studie, Middengebied Randstad, werd uitgevoerd door een Engels onderzoeksbureau.
De provincies vonden dat het Rijk met dit onderzoek op de stoel van de provincies ging zitten. Als reactie hierop stelden de gezamenlijke provincies zelf

een onderzoek naar het Middengebied in. Het doel was om te komen tot een overeenkomstig beleid voor het Middengebied binnen de afzonderlijke provincies. Voor het onderzoek werd een interprovinciale commissie ingesteld (Commissie Structuurstudie Open Middengebied, Cisom) die door het Dripo bestuurlijk werd ondersteund.
De doelstelling om tot een gezamenlijk beleid voor het Middengebied te komen werd evenwel niet gehaald. De zeer verschillende visies die binnen de afzonderlijke provincies leefden over het Open Middengebied waren niet te verenigen. Met name het beleid van Utrecht, met haar vijfvinger-theorie, was een doorn in het oog van de twee overige provincies.[13] De problemen die speelden rond de beleidsaanbevelingen in de Structuurstudie Open Middengebied leidden eind jaren zeventig tot een verwatering van het interprovinciale overleg in Dripoverband.

3.6 Tot slot

De concepten Randstad en Groene Hart zijn in de jaren vijftig door planologen bedacht om de waargenomen ruimtelijke en functionele structuur van het gebied tot uitdrukking te brengen. Sindsdien nemen de concepten binnen een nationale ruimtelijke planningdoctrine een zeer centrale plaats in. Zij het dat de aandacht voor de Randstad in de tijd aan schommelingen onderhevig is geweest. Bestuurlijk is er evenwel geen sprake van een Randstad. Steigenga was daarbij van mening dat de ruimtelijke problemen binnen de Randstad alleen door een Randstadorgaan daadkrachtig konden worden aangepakt.
Hoewel van een dergelijk planningorgaan voor de Randstad geen sprake is kan uit de ontwikkelingen in de jaren zeventig het volgende geconcludeerd worden. Binnen de Randstadprovincies was zeker de wil én de behoefte om, in ieder geval op het terrein van de ruimtelijke ordening, samen te werken aanwezig, maar deze werd gefrustreerd door de wens van de afzonderlijke provincies om het eigen provinciale beleid ingang te laten vinden bij de overige provincies. Het draagvlak om tot een werkelijk gezamenlijk beleid te komen ontbrak met andere woorden.
Een tweede conclusie betreft de volgende. Het initiatief van het Rijk voor het Open Middengebied heeft de samenwerking binnen het Dripo sterk gestimuleerd. In het verloop van dit verslag zal nog duidelijk worden dat zowel het ontbreken van een draagvlak als de als bedreigend ervaren bemoeiingen van het Rijk meer dan eens de samenwerking tussen de provincies in de Randstad hebben beïnvloed.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 3

1. NRC Handelsblad, 1991.

2. Rijksdienst voor het Nationale Plan, 1958.

3. Ahsmann, 1989, blz. 74 en 75.

4. Zonneveld, 1991, blz. 167-187.

5. Het besef van een ongelijke verhouding tussen de regio's in Nederland, de zogenoemde regionale kwestie, bestond echter al ver voordat het ruimtelijke planconcept 'de Randstad' werd bedacht en ontwikkeld.

6. In 1972 werd evenwel besloten om, in plaats van stimulering van Overig Nederland, een zwaarder accent te leggen op een afremming van de ontwikkelingen in het Westen. Dit op grond van een steeds verder gaande concentratie van activiteiten in het Westen en de verwachting dat de werkgelegenheid zich explosief zou ontwikkelen. Met het idee van een Selectieve Investeringsregeling (SIR) werd een stelsel van heffingen en vestigingsvergunningen voor de Randstad voorgesteld. De ontwikkeling van de werkgelegenheid bleef echter ver achter bij de verwachtingen waardoor het SIR-beleid al snel achterhaald was. Daar kwam nog bij dat het besef doordrong dat ook de grote steden in het Westen zelf met (werkgelegenheids) problemen te kampen hadden.

7. De Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederlamd (Eerste Nota) vormde zodoende een compromis tussen voorstanders van een spreidingsbeleid en voorstanders van een concentratiebeleid. In de door de Rijksdienst voor het Nationale Plan en het Centraal Planbureau uitgebrachte brochure Het Westen en Overig Nederland uit 1956 wordt een stringent spreidingsbeleid voorgestaan, waarbij niet alleen problemen in het volle Westen aangepakt zouden kunnen worden, maar ook die in overig Nederland. Daarentegen wordt in het rapport De ontwikkeling van het Westen des Lands uit 1958 van de Werkcommissie Westen des Lands, ingesteld door de Rijksdienst voor het Nationale Plan, gepleit voor een volledige ontplooiing van het economisch potentieel in het westen. Het rapport gaat hierbij uit van een groot vestigingsoverschot in het westen.

8. Afgemeten aan de bijdrage van elke regio aan het bruto nationaal produkt bleef de Randstad ook binnen het concept Regio's op eigen kracht natuurlijk wel heel belangrijk.

9. Nederlands Economisch Instituut, 1991, blz. 100.

10. Steigenga, 1973, blz. 216.

11. Webber, 1964, blz. 146.

12. Steigenga, 1973, blz. 230.

13. De vijfvinger-theorie hield in dat Utrecht vijf criteria hanteerde voor vestiging in het Groene Hart. Deze criteria werden zo soepel gehanteerd dat de vijfvinger-theorie wel spottend werd vergeleken met het idee 'wat niet weet, wat niet deert', dat tot uitdrukking werd gebracht met vijf gespreide vingers voor de ogen. Overigens beleden de overige provincies in hun beleid wel een stringentere aanpak van de ontwikkelingen in het Groene Hart maar in de praktijk van die jaren kwam ook dit niet altijd uit de verf.

4

BESTUURLIJKE DISCUSSIES EN ONTWIKKELINGEN BINNEN DE RANDSTAD

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen waar de provincie in haar functioneren mee geconfronteerd wordt. Als gevolg van deze ontwikkelingen wordt de meerwaarde van de provincie in het openbaar bestuur betwijfeld en wordt de vraag gesteld of de provincie in haar huidige vorm nog wel bestaansrecht heeft. Krantenkoppen over het opheffen van de provincies of het vormen van superprovincies zijn een aanwijsbaar gevolg van deze discussies.
Het blijft echter niet bij discussies alleen. Binnen de Randstad, maar ook elders in het land, werken de provincies momenteel op allerlei terreinen samen. In de Randstad is deze samenwerking uitgemond in het aangaan van een gemeenschappelijke regeling Regio Randstad Holland en Utrecht. In dit hoofdstuk wordt zowel aandacht besteed aan de discussies als aan de concrete stappen die door de Randstadprovincies worden ondernomen.

4.2 Afbakening van begrippen

Met het verschijnen van de rapporten van de commissie Montijn en de Raad voor het Binnenlands Bestuur eind 1989 is de bestuurlijke (re)organisatie van Nederland weer een onderwerp op de politieke agenda. Deze rapporten maakten duidelijk dat door een gebrek aan bestuurlijke afstemming, zowel tussen gemeenten als tussen provincies, een daadkrachtige aanpak van problemen werd belemmerd.
Het is van belang om duidelijk voor ogen te hebben waar het in de discussies over bestuurlijke reorganisatie precies om gaat. In welke gevallen is bijvoorbeeld sprake van reorganisatie en zijn bijvoorbeeld de discussies uit de jaren zeventig te vergelijken met de discussies die momenteel gevoerd worden? Om de problematiek inzichtelijk te maken vormt een nadere indeling van het begrip bestuurlijke organisatie een goed uitgangspunt. De bestuurlijke organisatie van een land wordt bepaald door de:

1. bestuurlijke-territoriale indeling en geleding;
2. verdeling van taken en bevoegdheden over de bestuurlijke eenheden;
3. bestuurlijke inrichting van de territoriale eenheden.[1]

Het zal duidelijk zijn dat elk land afhankelijk van de specifieke invulling van de elementen zijn eigen bestuurlijke opbouw kent. Zo is de bestuurlijke organisatie van Nederland sterk beïnvloed door de liberaal Thorbecke. Sinds 1848 is Nederland te kenmerken als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gedecentraliseerd slaat op de indeling in drie bestuurslagen en op de eigen verantwoordelijkheid van deze bestuurslagen voor bepaalde taken en bevoegdheden (punten 1 en 2). Het tweede element, de eenheidsstaat, verwijst naar een uniforme organisatiestructuur binnen de afzonderlijke bestuurslagen (punt 3).
Alle veranderingen in afzonderlijke elementen van de bestuurlijke organisatie, dus veranderingen in de territoriale indeling en geleding en/of in de verdeling van taken en bevoegheden en/of in de bestuurlijke inrichting, kunnen worden opgevat als bestuurlijke reorganisatie. Deze afbakening van het begrip bestuurlijke reorganisatie maakt drie dingen duidelijk.
Ten eerste is het onderwerp eigenlijk nooit van de politieke agenda verdwenen, maar staan momenteel behalve oude onderwerpen als de decentralisatie-operatie en de gemeentelijke herindelingen (veranderingen in de geleding van territoriale eenheden) nieuwe aspecten centraal.
Ten tweede houdt de gehanteerde afbakening in dat veel bestuurlijke veranderingen binnen het algemene beeld van een gedecentraliseerde eenheidsstaat plaatsvinden. Dit gaat bijvoorbeeld op bij het samenvoegen van kleine gemeenten tot één grote. Toch moet door allerlei andere bestuurlijke ontwikkelingen dit beeld op zijn minst aangevuld worden. Zo is er door de samenwerking op Europees niveau sprake van een Europese bestuurslaag met een eigen Europese ministerraad. En door de binnengemeentelijke decentralisatie in Amsterdam is geen sprake meer van een volstrekt uniforme organisatiestructuur tussen gemeenten. Daar komt bij dat de opstelling van het Rijk bij de meest recente bestuurlijke ontwikkelingen, dat wil zeggen samenwerkende gemeenten en provincies, wijst in de richting van het verder loslaten van uniforme structuren voor Nederland als geheel. Het Rijk is een voorstander van maatwerk en flexibiliteit.
Ten derde wordt duidelijk dat juist doordat zoveel ontwikkelingen onder het begrip bestuurlijke reorganisatie vallen het van belang is om steeds in de gaten te houden waar het in de discussie precies om gaat.

4.3 Provincies in de jaren zeventig

Voordat zal worden ingegaan op de recente discussies over de positie van de provincies in het openbaar bestuur wordt kort stilgestaan bij ontwikkelingen in de jaren zeventig. Ook in de jaren zeventig zijn namelijk allerlei voorstellen tot bestuurlijke reorganisatie gelanceerd. De vraag kan gesteld worden of hieruit

valt af te leiden dat het functioneren van de provincies altijd problematisch is geweest. In deze paragraaf wordt getracht hierop een antwoord te geven. Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen in de jaren zeventig is het zinvol een onderscheid te maken tussen ontwikkelingen zoals die zich werkelijk hebben voorgedaan en in de jaren zeventig voorgestelde bestuurlijke veranderingen.
Wat betreft de ontwikkelingen die zich werkelijk hebben voorgedaan maakt Mastop duidelijk dat in de jaren zeventig de provincies via het streekplan een belangrijke intermediaire functie in het ruimtelijke planningstelsel kregen toebedeeld.[2] De behoefte aan goede provinciale coördinatie ontstond door de introductie van ruimtelijke structuurschetsen en -schema's op Rijksniveau. Daarbij stond het idee van gelijkwaardigheid van de sector- en de facetlijn centraal. Door deze aanpak werd de provincie beschouwd als het eerste bestuursniveau waarop geïntegreerde beleidsvoering mogelijk was. Over de jaren zeventig constateert Mastop dat: "Het streekplan werd gezien als de 'centrale meld- en regelkamer' in een ingewikkeld en diffuus stelsel van horizontale en verticale coördinatiestructuren."[3]
Hoewel de rol van de provincies in het openbaar bestuur niet alleen kan worden afgemeten aan het ruimtelijke beleidsveld, geeft dit voor de jaren zeventig toch een goed beeld. In die periode groeide het streekplan in verschillende provincies namelijk uit tot een min of meer algemeen beleidsplan: het streekplan als integraal beleidsprogramma voor de toekomstige ontwikkeling van de streek, met een ruimtelijke uitwerking.[4]
Het geschetste beeld zou er evenwel anders hebben uitgezien indien de voorstellen tot bestuurlijke veranderingen daadwerkelijk waren doorgevoerd.
Een voorbeeld van bestuurlijke voorstellen uit de jaren zeventig geeft inzicht waar het in de discussies eigenlijk precies om draaide. Ten tijde van het kabinet Den Uyl (1973-1977) werd een wetsvoorstel ingediend dat voorzag in de instelling van een vierde bestuurslaag van 42 gewesten tussen de provincies en de gemeenten. Hierbij moest niet het provinciale, maar het gemeentelijk takenpakket fors gereduceerd worden. Tegen dit voorstel rezen dusdanige weerstanden, met name uit de hoek van de gemeenten, dat de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman het plan weer introk. Vervolgens kwam hij met een plan van 24 doe-provincies. Deze provincies nieuwe stijl zouden niet alleen de taken van de traditionele provincies moeten vervullen, maar ook de meeste van de beoogde gewesten. De gesneuvelde bestuurslaag werd als het ware in de provinciale laag geschoven. Dit plan stuitte weer op veel bezwaren van provinciale zijde. Wiegel, de opvolger van De Gaay Fortman, wilde volstaan met zeventien provincies, maar uiteindelijk bleef het bij de stichting van de provincie Flevoland.[5]
Dit voorbeeld maakt duidelijk dat de discussies over bestuurlijke reorganisatie zich toespitsten op de vraag wat de juiste schaal en maat was om bepaalde intermediaire taken optimaal te kunnen vervullen. De meerwaarde van de provincies, in welke vorm dan ook, aan het openbaar bestuur werd niet betwijfeld. De provincie werd gezien als een waardevolle intermediaire bestuurslaag

met taken als planning, coördinatie, toezicht en administratief beroep. Het bevoegdheden- en takenpakket van de provincies stond met andere woorden niet ter discussie. In het voorstel van 24 doe-provincies werd zelfs in een uitbreiding van het traditionele takenpakket voorzien. Dit neemt evenwel niet weg dat het voorstel van doe-provincies door de provincies als zeer bedreigend werd ervaren. Een opdeling van 11 naar 24 provincies was voor de provincies natuurlijk een soort aardverschuiving geweest.
De weerstand van gemeenten en provincies tegen de voorgestelde bestuurlijke veranderingen heeft ertoe bijgedragen dat de meeste van deze plannen zijn blijven steken in ideeën. Er zijn echter meer oorzaken aan te wijzen. Zo speelde het financiële aspect een rol. Met een verdubbeling van het provinciale apparaat is natuurlijk veel geld gemoeid. Deze bestuurlijke inertie werd evenwel voor een belangrijk deel veroorzaakt door het streven om voor het gehele land uniforme oplossingen te bedenken. Dit streven stond daadwerkelijke reorganisatie in de weg. Door vast te houden aan een uniforme oplossing werd datgene wat in het ene gebied een oplossing was in een ander gebied een probleem. Met elke uniforme oplossing voor problemen binnen het binnenlands bestuur is het verzet in de rest van het land derhalve al gegeven. Na het mislukken van de bestuurlijke reorganisatie in de jaren zeventig is dan ook de wens van gedifferentieerde oplossingen uitgesproken.

4.4 Positie van de provincie

In de discussie over bestuurlijke veranderingen die aan het begin van de jaren negentig is gestart staat, in tegenstelling tot de jaren zeventig, de totale positie van de provincies ter discussie. Dit impliceert dat er sprake is van een opeenstapeling van allerlei maatschappelijke en bestuurlijke factoren, waardoor het bestaan van de provincies in hun huidige vorm ter discussie wordt gesteld. Heel nadrukkelijk zij hierbij vermeld dat kritiek op het functioneren van de provincies niet alleen buiten, maar ook binnen de provincies zelf te beluisteren valt. Impulsen tot daadwerkelijke bestuurlijke veranderingen komen dan ook veelal uit de provincies zelf voort. Hieronder wordt een weergave gegeven van de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die, in hun gecombineerde effect, van invloed zijn op de positie van de provincies. Om al deze ontwikkelingen inzichtelijk weer te geven wordt aangesloten bij twee elementen die mede de bestuurlijke organisatie bepalen, te weten de bestuurlijke-territoriale indeling en de verdeling van taken en bevoegdheden. Bij de verdeling van taken en bevoegdheden wordt bovendien een onderscheid gemaakt tussen in de wet vastgelegde elementen en ontwikkelingen in de praktijk. In schema 4.1 zijn deze ontwikkelingen samengevat.
De indeling van de aangehaalde ontwikkelingen bij een bepaalde invalshoek sluit zeker niet uit dat elementen van de andere invalshoek ook een rol spelen.

Schema 4.1 Ontwikkelingen van invloed op de positie van de provincies, toegespitst op de Randstad

INVALSHOEK	ONTWIKKELINGEN
1. bestuurlijk-territoriale indeling en geleding	Op grond van de volgende punten wordt de huidige schaal van de provincies te klein geacht: - Samenhangen binnen de Randstad; - Europese eenwording; - Intergemeentelijke samenwerking.
2. Verdeling van taken en bevoegdheden	Binnen deze invalshoek kan een uitsplitsing gemaakt worden naar: - De wet: Provinciewet; WRO. - De praktijk: decentralisatie/centralisatie; intermediaire functie.

Een argument voor de provincies om samen te gaan werken (schaalniveau; punt 1) is bijvoorbeeld dat deze samenwerking goede mogelijkheden schept voor de decentralisatie van rijkstaken (verdeling van taken en bevoegdheden; punt 2). Met in het achterhoofd dat veel ontwikkelingen met elkaar samenhangen en de bovenstaande indeling alleen bedoeld is om de inzichtelijkheid te vergroten zal worden ingegaan op deze bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de positie van de provincies. De provincies binnen de Randstad staan hierbij centraal.

4.5 Bestuurlijke territoriale indeling

Allerlei ontwikkelingen maken dat door steeds meer betrokkenen de vraag wordt gesteld of de provincie wel de juiste bestuurlijke maat is om de (ruimtelijke) ontwikkelingen van de Randstad in goede banen te leiden. De belangrijkste elementen die in dit verband in de discussies naar voren worden gebracht zijn onderstaand nader uitgewerkt.

4.5.1 Randstad als plangebied

In hoofdstuk drie is duidelijk geworden dat het Rijk de Randstad altijd heeft benaderd als een gebied met overeenkomstige problemen en ontwikkelingsmogelijkheden en dat Steigenga in het verlengde hiervan pleitte voor een Randstadorgaan. Toch wordt de vraag of de Randstad een functionele eenheid vormt zelfs anno 1993 niet door iedereen bevestigend beantwoord. Als bewijsvoering geldt

dan vaak het gemiddelde verplaatsingspatroon van mensen, waaruit naar voren komt dat het overgrote deel van de verplaatsingen zich nog steeds op het niveau van de afzonderlijke stadsgewesten afspeelt.[6]
In plaats van het voeren van discussies over het al dan niet bestaan van de Randstad als functionele eenheid is het zinvoller om te kijken naar de ruimtelijke problemen binnen de Randstad waar de provincies mee geconfronteerd worden. Vanuit een dergelijke invalshoek wordt het belang van een ruimtelijke visie voor de Randstad als geheel zeer overtuigend aangetoond. Met een voorbeeld van de complexe problematiek die zich voordoet in de Bollenstreek/Zuid-Kennemerland zal dit standpunt worden verduidelijkt. Dit voorbeeld is gebaseerd op een startnotitie van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening over de ruimtelijke problemen in de Bollenstreek.
De bollensector vormt door de totale omzet een belangrijke tak van de agrarische sector en daarmee van de Nederlandse economie als geheel. Het belangrijkste bollencentrum van Nederland is de zogenoemde Bollenstreek in de provincie Zuid-Holland. Vanwege het economische belang is het veiligstellen van de positie van de bollensector evident, maar die positie wordt met name in de Bollenstreek door de vele ruimteclaims, zowel vanuit de bollensector zelf als vanuit andere beleidsterreinen, bedreigd. Ruimtelijke claims vanuit de Leidse regio en de Noordvleugel maken dat de problematiek in de Bollenstreek de grenzen van de streek en zelfs van de provincie Zuid-Holland overschrijden. Meer specifiek is de problematiek van Zuid-Kennemerland op vele manieren verweven met de ontwikkelingen in de Haarlemmermeer.
Het gaat dan bijvoorbeeld om het reserveren in de Haarlemmermeer van gebieden voor de bollenteelt, om de vaststelling van de geluidscontouren van Schiphol, wat van invloed is op de mogelijkheden voor stedelijke functies in Zuid-Kennemerland en om de eventuele aanleg van de bollenlijn, een railverbinding tussen Hoofddorp en de Bollenstreek. De problematiek van de Bollenstreek is dus zeer nauw verweven met die van de Noordvleugel, meer in het bijzonder van de Haarlemmermeer. Daar komt nog bij dat aan de provincie Flevoland een belangrijke functie wordt toegedacht in verband met kwantitatieve areaalproblemen van de bollensector zelf. Een zorgvuldige ruimtelijke ontwikkeling in deze gebieden vraagt om een ruimtelijke visievorming op interprovinciaal niveau.[7]
Tegenover de vele ruimtevragende functies die binnen de Randstad een plaats dienen te krijgen, waardoor het totstandbrengen van een zekere ruimtelijke kwaliteit een zeer complexe opgave wordt, staat een steeds groeiende maatschappelijke vraag naar ruimtelijke kwaliteit. Zo staan mensen bijvoorbeeld steeds kritischer tegenover de kwaliteit van allerlei voorzieningen die in hun directe nabijheid aangeboden worden. Voldoet de kwaliteit van dergelijke voorzieningen niet dan kan door de grote mobiliteit van mensen de blik worden verlegd. Het binnen de ruimtelijke ordening altijd belangrijke principe van het zoveel mogelijk spreiden en verdelen van voorzieningen vanuit het principe van rechtvaardigheid sluit dan ook niet geheel meer aan bij de maatschappelijke werkelijkheid.

Voorzieningen zullen gesitueerd dienen te worden in plaatsen waar een zeker kwaliteitsniveau gewaarborgd kan worden. Dit impliceert dat allerlei ruimtelijke verdelingsvraagstukken op een hoger schaalniveau moeten worden afgewogen dan tot nu toe het geval is geweest. Voor de afzonderlijke provincies komt dan al snel het Randstadniveau als afwegingskader in beeld. Via het selectief aanbieden van voorzieningen binnen de Randstad, daar waar een zo hoog mogelijke kwaliteit kan worden bereikt, kan dan worden gestreefd naar een divers en hoogwaardig aanbod. Het zou overigens kortzichtig zijn om een dergelijke benadering van selectiviteit geheel op het conto te schrijven van veranderingen aan de vraagzijde. Een dergelijke benadering vloeit ook voort uit een tekort schieten van de middelen, waardoor gedwongen keuzen moeten worden gemaakt over het voortbestaan van bepaalde voozieningen. Het sluiten dan wel fuseren van HBO-opleidingen is hier een voorbeeld van.
Samenvattend kan worden gesteld dat door de samenhangende, complexe ruimtelijke problematiek enerzijds en de grote nadruk op ruimtelijke kwaliteit anderzijds de Randstad als plangebied en afwegingskader in beeld komt. Daarnaast maakt de wéns om de samenhangen binnen de Randstad te vergroten, om met andere woorden een functionele eenheid binnen de Randstad te verwezenlijken, een ruimtelijk plan voor die Randstad legitiem. De wens om de Randstad meer als een eenheid te beschouwen en te presenteren vloeit voornamelijk voort uit ontwikkelingen binnen een internationale context. De positie van de provincies en de Randstad in internationaal verband vormen de aandachtspunten in de volgende paragraaf.

4.5.2 Europese eenwording

Ook in samenhang met de verdere ontwikkeling en uitbouw van de Europese samenwerking c.q. eenwording wordt de vraag gesteld of de schaal van de Nederlandse provincies in het algemeen en die van de Randstad in het bijzonder niet moet worden aangepast. Het schaalniveau van de provincies staat ter discussie doordat het Rijk in Europees verband steeds minder mogelijkheden heeft om de belangen van de afzonderlijke provincies te behartigen, terwijl de Nederlandse provincies zelf door velen te klein worden geacht om op Europees niveau mee te spelen.
Het afnemende belang van de nationale overheden blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkeling binnen Europa naar een raadsbesluitvorming per gekwalificeerde meerderheid. Sinds 1987 vindt de besluitvorming in de Raad van Ministers plaats per gekwalificeerde meerderheid. Vóór 1987 beschikte elke lidstaat over vetomacht bij de besluitvorming. Voor de provincies betekent dit dat naar hun mening ongewenste voorstellen tot besluitvorming niet zonder meer door een veto uit Den Haag kunnen worden tegen gegaan. Het Rijk heeft een stukje van haar macht afgestaan aan Europa.
De provincies zullen dan ook naar wegen moeten zoeken om op deze besluitvorming invloed uit te oefenen. Aan de andere kant neemt de noodzaak voor de provincies om zelf de Europese besluitvorming te beïnvloeden toe door een regionalisering van de beleidsoriëntatie binnen de Europese samenwerking. In

zowel de beleidsvorming als de beleidsuitvoering komt het regionale niveau steeds meer centraal te staan. Bepaalde structuurfondsen, zoals het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds zijn gericht op een verdere uitbouw van het bestaande regionale beleid.[8]
Door deze ontwikkelingen zullen de provincies steeds vaker rechtstreeks, zonder tussenkomst van het Rijk, zaken moeten doen in Brussel. Dit alles maakt evenwel nog niet duidelijk waarom in dit verband de schaal van de provincies door velen als te klein wordt gekwalificeerd. De achtergrond is dat in het Europese begrippenkader een regio aanzienlijk groter is dan elk van onze provincies. Deel je Nederland in op grond van het Europese regiobegrip dan is er hooguit ruimte voor drie à vier regio's.
In het bijzonder voor de Randstad geldt dat de Europese eenwording van zeer groot belang is. De Randstad vormt het economische kerngebied van Nederland en zal ook bij een versterkte concurrentie met buitenlandse stedelijke regio's door het wegvallen van de binnengrenzen haar positie moeten kunnen handhaven. Een samenhangende economische en ruimtelijke visie voor de Randstad als geheel kan daarbij voorkomen dat provincies en steden binnen de Randstad elkaar beconcurreren. De diverse overheidslagen hebben een eerste stap gezet door het opstellen van een Nadere Uitwerking Randstad Internationaal. En provincies binnen de Randstad laten gezamenlijk de belangen van de Randstad in Brussel behartigen.

4.5.3 Intergemeentelijke samenwerking

Vanuit een bestuurlijk-territoriale invalshoek bezien is er voor de Randstadprovincies nog een ontwikkeling gaande waardoor de schaal en de positie van de provincies ter discussie wordt gesteld. Gedoeld wordt op het verschijnsel dat binnen de Randstad de vier grote steden met de hun omringende gemeenten samenwerken om aan het intergemeentelijke beleid gestalte te geven. Het gaat in casu om de volgende samenwerkingsverbanden: Regionaal Overleg Amsterdam, Overlegorgaan Rijnmondgemeenten, Gewest 's-Gravenhage en Regionaal Beraad Utrecht. Door deze overlegverbanden wordt momenteel, hiertoe aangemoedigd en gestimuleerd door het rijksbeleid, een claim gelegd op een deel van de provinciale taken en bevoegdheden.
Uitgangspunt van het rijksbeleid, neergelegd in de nota Bestuur op niveau, is dat in zeven stedelijke gebieden, waarvan vier in de Randstad, een doelmatige en voldoende democratisch gelegitimeerde vorm van regionaal bestuur tot stand dient te komen. Een essentiële voorwaarde daartoe is dat zowel de betreffende gemeenten zelf als de provincies en het Rijk taken en bevoegdheden, inclusief de bijbehorende financiële middelen, aan het regionale bestuur zullen overdragen. De interimwet Bestuur Stedelijke Gebieden biedt het kader voor dergelijke structurele regionale bestuursvormen in stedelijke gebieden.
In deze wet is geregeld dat de noodzakelijk geachte overdracht van taken en bevoegdheden van de provincies rechtstreeks, zonder tussenkomst van de afzonderlijke gemeenten, aan het samenwerkingsverband kan plaatsvinden. In principe is het overdragen van taken en bevoegdheden gebaseerd op vrijwillig-

heid: "het provinciaal bestuur kan bepaalde bevoegdheden met hun toestemming overdragen aan." De overdracht van provinciale bevoegdheden kan echter ook bij Algemene Maatregel van Bestuur geschieden. Toedeling van de provinciale bevoegdheden langs deze weg is mogelijk indien daarvoor wel een aantoonbare noodzaak bestaat, maar de vereiste overeenstemming tussen de provincie en het samenwerkingsverband niet tot stand is gekomen. De mogelijkheid van een A.M.V.B. draagt derhalve het karakter van een 'ultimum remedium'.
De Interimwet gaat uit van twee alternatieve bestuursvormen, te weten aangescherpte intergemeentelijke samenwerking en stedelijke-gebiedsautoriteiten. Deze indeling is van belang voor de precieze taken en bevoegdheden van de regionale bestuursvorm en derhalve ook voor de mate waarin provincies taken en bevoegdheden dienen over te dragen. Een stedelijke-gebiedsautoriteit kent verdergaande taken en bevoegdheden dan een aangescherpte intergemeentelijke samenwerkingsvorm. Het gaat in dit onderzoek te ver om in te gaan op alle verschillen. Hiervoor wordt verwezen naar bijlage 1 en 2 van de interimwet Bestuur Stedelijke Gebieden. Als voorbeeld worden de mogelijke ontwikkelingen voor het beleidsterrein ruimtelijke ordening in schema 4.2 weergegeven.[9]
Het is duidelijk dat de vorming van regionale bestuursvormen ingrijpende gevolgen heeft voor het werkterrein van de provincies. Dit geldt in het bijzonder voor de provincies binnen de Randstad die met maar liefst vier overlegverbanden (regionale bestuursvormen in spé) te maken hebben.
Het zal misschien enige verbazing wekken dat de consequenties van intergemeentelijke samenwerking voor de provincies onder de bestuurlijk-territoriale indeling zijn gevat.

Schema 4.2 Taken en bevoegdheden van 2 alternatieve regionale bestuursvormen

1. Aangescherpt intergemeentelijk samenwerkingsverband:

   * Verplicht opstellen van een intergemeentelijk structuurplan, goed te keuren door Gedeputeerde Staten;
   * Aanwijzingsbevoegdheid op basis van vastgesteld intergemeentelijk structuurplan.

2. Stedelijke-gebiedsautoriteit:

   * Verplicht opstellen van een intergemeentelijk structuurplan, door Gedeputeerde Staten aan te merken als uitwerking van het streekplan;
   * Aanwijzingsbevoegdheid op basis van vastgesteld intergemeentelijk structuurplan c.q. uitwerking streekplan;
   * Goedkeuringsbevoegdheid bestemmingsplannen op basis van vastgesteld intergemeentelijk structuurplan c.q. uitwerking streekplan;
   * Bevoegdheid tot afgifte van verklaring van geen bezwaar in kader van procedure artikel 19 WRO en artikel 50 Woningwet (respectievelijk vrijstelling van het geldende bestemmingsplan en beslissing over een bouwvergunning aanvraag).

Bron: Interimwet Bestuur Stedelijke Gebieden, 1991, voorontwerp

In verband met de gevolgen van deze samenwerking voor de provincies is tenslotte slechts ingegaan op de door provincies over te dragen taken en bevoegdheden. Dit functieverlies op onderdelen (inhoudelijk en geografisch) vormt voor de provincies evenwel een argument om de eigen plan- en visievorming door samenwerking naar een hoger schaalniveau te tillen. Het vizier is dan meer gericht op een afstemming van de ontwikkelingen tússen de grootstedelijke gebieden dan op een regulering van de ontwikkelingen binnen de afzonderlijke grootstedelijke gebieden.

4.6 Verdeling van taken en bevoegdheden

Een tweede element van de bestuurlijke organisatie vormt de verdeling van taken en bevoegdheden tussen Rijk, provincies en gemeenten. Sinds het starten van de zogenoemde decentralisatieoperatie staat deze taak- en bevoegdhedenverdeling volop ter discussie en is ook daadwerkelijk aan veranderingen onderhevig. Ondanks het streven zoveel mogelijk taken te decentraliseren naar provincies en gemeenten zijn binnen het Rijk tegelijkertijd ontwikkelingen in de richting van verdergaande centralisatie waarneembaar. In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan de consequenties van deze ontwikkelingen voor de provincies. Maar eerst wordt ingegaan op het wettelijk kader waarbinnen de provincies dienen te functioneren.

4.6.1 Provinciewet en WRO

De negatieve beeldvorming over de provincies, binnen de discussies over de bestuurlijke organisatie van Nederland, heeft geleid tot de vraag of de provincie in haar huidige vorm nog wel bestaansrecht heeft. Het bestaan van de provincies ligt wettelijk evenwel verankerd in de Provinciewet en de recente herziening van deze wet heeft hier, ondanks de discussies, geen verandering in gebracht. De herziening van de Provinciewet heeft het kabinet als een 'technische operatie' beschouwd. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werd Binnenlandse Zaken dan ook verweten dat voorafgaande aan de herziening van de wet geen bezinning op positie, taak en functie van de provincie had plaatsgevonden.
Duidelijk is dat in de discussies over bestuurlijke veranderingen de regering in verhouding tot grootstedelijke samenwerking opvallend weinig aandacht besteedt aan een plaatsbepaling van de provincies in het bestuurlijk bestel. Om het bestuursregime in een zevental grootstedelijke gebieden in goede banen te leiden is, zoals bovenstaand duidelijk is geworden, een speciale wet in het leven geroepen en in Bestuur op niveau, wordt het kabinetsstandpunt over deze problematiek verwoord. De provincies komen er in Bestuur op niveau bekaaid af met de opmerking dat in dit kader interprovinciale samenwerking als noodzakelijk wordt aangemerkt, waartoe de provincies het initiatief dienen te nemen. In de nota worden de provincies wel aangehaald, maar dan met name in verband met de aan hen toebedeelde taken bij de bevordering van intergemeentelijke

samenwerking. De positie van de provincies zelf vormt nauwelijks een punt van aandacht.
De achtergrond hiervan is dat het kabinet op het standpunt staat dat het voor de positionering van de provincie geen blauwdruk van bovenaf wil geven. De provincies zullen zelf initiatieven moeten nemen, waarbij het Rijk de taak heeft om aan de provincie adequate instrumenten te geven, bijvoorbeeld via de Provinciewet, om de eigen verantwoordelijkheid in te vullen.
Het kabinet verdedigt deze opstelling door aan te voeren dat de ontwikkelingen snel gaan, dat in de verschillende provincies de omstandigheden en taken verschillen en dat door haar intermediaire functie de provincie sterk afhankelijk is van ontwikkelingen binnen het Rijk en de gemeenten. Deze omstandigheden geven evenwel juist de noodzaak weer om de ontwikkelingen binnen de verschillende bestuurslagen in samenhang te bezien. Met name voor de Randstad met drie à vier provincies en vier grootstedelijke gebieden zijn de samenhangen zo groot dat de ontwikkelingen niet afzonderlijk kunnen worden bezien.
Wat betreft het wettelijk kader voor de taak- en bevoegdhedenverdeling op het terrein van de ruimtelijke ordening geldt de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van 1965, sindsdien enkele malen op onderdelen gewijzigd. Van belang voor de positie van de bestuurslagen is dat de WRO een procedurewet is. Dit betekent dat, gestoeld op het algemene principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, elke bestuurslaag haar eigen verantwoordelijkheid heeft. De WRO geeft dan ook slechts de procedurele taakverdeling tussen gemeenten, provincies en Rijk aan.
Een duidelijk afgebakende inhoudelijke taakverdeling is met andere woorden niet in de wet te vinden. Een consequentie hiervan is dat een bestuurslaag bij de verantwoording van een bepaald inhoudelijk takenpakket niet terug kan vallen op de wet. Hierdoor dient elke bestuurslaag de meerwaarde van haar werkzaamheden op een bepaald deelgebied steeds te kunnen aantonen. In verband met de decentralisatieoperatie wordt hier nader op ingegaan.

4.6.2 Decentralisatie versus centralisatie

Een voortvloeisel van het huidige decentralisatiestreven is dat meer dan voorheen de verantwoordelijkheid voor bepaalde taken door een bestuurslaag dient te worden aangetoond. Uitgangspunt van dit streven is dat alle taken waarvoor niet uitdrukkelijk een verantwoordelijkheid van een andere bestuurslaag kan worden aangetoond, in aanmerking komen voor behartiging door de meest decentrale bestuurslaag. Vanuit dit uitgangspunt dient de provincie tegenover gemeenten haar toegevoede waarde te bewijzen. Deze bewijslast zou evenzeer moeten gelden voor het Rijk in haar relatie tot de provincie. De moeilijke positie waarin de provincie verkeert komt onder andere voort uit het verschijnsel dat in de relatie Rijk-provincie bedoelde bewijslast steeds vaker wordt omgekeerd.[10] De provincie moet zich ook aan het Rijk verantwoorden voor haar takenpakket. Behalve decentralisatie van taken en bevoegdheden zijn met andere woorden ook allerlei centralisatietendensen waarneembaar.

Een goed voorbeeld op het terrein van de ruimtelijke ordening is het in de Vierde Nota Extra door het Rijk gehanteerde 'spoorboekje'. Hieruit blijkt de neiging van het Rijk zich vergaand met de verdere uitwerking van het verstedelijkingsbeleid te bemoeien. De gezamenlijke provincies kwamen hiertegen, in hun reactie op de Vinex, in het geweer. En waar de provincie vanwege het decentralisatiestreven meer taken en bevoegdheden krijgt toegeschoven gaat dit vaak gepaard met het achterwege blijven van meer geld, waardoor van een daadwerkelijke toename van invloed geen sprake kan zijn. Zo kregen de provincies de verdeling van sociale woningbouwcontingenten in handen op een moment dat door vermindering in het programma er nog maar weinig te verdelen en dus te beïnvloeden valt.
Hoe valt deze neiging van het Rijk, in casu de Rijksplanologische Dienst, om zich meer dan voorheen te richten op de uitvoering van het (ruimtelijke) beleid nu te verklaren? Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een overzichtsartikel van Galle, werkzaam bij de afdeling Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek van de Rijksplanologische Dienst.[11] Begin jaren tachtig was er binnen de Rijksplanologische Dienst een crisis door het 'niet bereiken van welk planningsdoel dan ook'. Om deze crisis te boven te komen werden door verschillende stromingen binnen de RPD de volgende twee oplossingsrichtingen voorgestaan:

1. Er moet een nieuw ontwerp voor Nederland komen. Gedomineerd door de ontwerpers binnen de RPD. In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening is deze planningaanpak duidelijk terug te vinden.
2. Er moet worden uitgegaan van een handelingsgerichte planning. Gedomineerd door de bestuurskundigen binnen de RPD. In de Vierde Nota Extra is deze planningaanpak duidelijk terug te vinden.

In de eerste benadering staat de opvatting centraal dat door een wervend beeld van Nederland, waarin ruimtelijke kwaliteit centraal staat, de doelstellingen van de ruimtelijke planning wél bereikt zullen worden. In de tweede benadering staat de opvatting centraal dat niet de wijze waarop bepaalde doelstellingen bereikt kunnen worden dient te worden bijgesteld, maar dat de doelstellingen van de ruimtelijke planning zelf dienen te worden aangepast.
Het object van planning wordt niet gevormd door maatschappelijke veranderingen, maar door het tussenliggende besluitvormingsproces. Ruimtelijke planning heeft met andere woorden 'slechts' tot doel het daarop volgende besluitvormingsproces te beïnvloeden. Hier wordt volstaan met het aanstippen van deze problematiek. In hoofdstuk 7 wordt hier nog uitgebreid op ingegaan, vanwege de doorwerking van ruimtelijke plannen.
Het probleem op welke wijze de besluitvorming van overige actoren in de voorgestelde beleidsrichting valt te beïnvloeden is door de RPD als volgt opgepakt. Daadwerkelijke beïnvloeding kon worden bereikt door de uitwerkingen van het beleid in samenwerking met die overige actoren, publiek en privaat, op te starten. Voorbeelden hiervan zijn: bestuursakkoorden, convenanten, investeringsprogramma's, voorbeeldplannen, plannen van aanpak, nadere uitwerkingen, sleutelprojecten en spoorboekjes. Hoewel deze elementen ook al

in de Vierde Nota terug te vinden zijn, vormt de Vierde Nota Extra de drager van deze handelingsgerichte planning, waarin planvorming en inrichting in samenhang benaderd worden.
Geconcludeerd kan worden dat het Rijk zich veel meer dan voorheen met de uitvoering c.q. doorwerking van het door haar voorgestelde beleid bemoeit. Behalve de decentralisatieoperatie zijn dus duidelijk ontwikkelingen in tegengestelde richting gaande. Een consequentie voor de provincies is dat het rijksbeleid niet alleen naar eigen inzicht kan worden ingevuld en opgepakt, maar dat dit in samenwerking met allerlei andere actoren dient plaats te vinden. De reactie van de provincies is het telkenmale benadrukken dat zij een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het regionale ruimtelijke beleid. Voor de door het Rijk voorgestelde nadere uitwerkingen betekende dit bijvoorbeeld dat de provincies van mening waren dat het initiatief hiertoe bij de provincies diende te liggen en niet bij het Rijk.

4.6.3 Intermediaire functie

Eerder is duidelijk gemaakt dat in de jaren zeventig grote waarde werd gehecht aan de intermediaire functie van de provincies. Gesteld kan worden dat deze intermediaire functie in de jaren negentig is verzwakt, door het verschijnsel dat het Rijk en gemeenten steeds vaker rechtstreeks zaken met elkaar doen. Op papier functioneert de provincie, zoals we gezien hebben, tussen gemeente en Rijk. In de praktijk blijkt dat de provincie door zowel het Rijk als de gemeenten vaak gepasseerd wordt. De gemeenten richten hun lobbies vooral op het nationale niveau. En in het verlengde van de handelingsgerichte planning van het Rijk blijkt dat het Rijk tegenwoordig rechtstreeks convenanten sluit met gemeenten.
Maar ook burgers en maatschappelijke organisaties oriënteren zich nauwelijks op de provincie. Daar valt weinig te halen en daar berust weinig macht waarmee rekening moet worden gehouden. Dit uit zich in zeer lage opkomstcijfers bij de provinciale verkiezingen. Dit geldt overigens ook voor de gemeenteraadverkiezingen. Desalniettemin is de gemeente voor burgers een belangrijk aanspreekpunt. Zij weten de weg naar het gemeentehuis te vinden indien het eigen belang daar mee gediend is.

4.7 Voorgestelde en nagestreefde oplossingen

In de voorgaande paragrafen is getracht een beeld te schetsen van de positie van de provincies in het openbaar bestuur. Duidelijk is geworden dat deze positie door allerlei ontwikkelingen ter discussie staat. De media en de vakliteratuur staan dan ook bol van voorgestelde oplossingen. In tegenstelling tot het kabinet, die een bezinning op een plaatsbepaling van de provincies tot op heden achterwege heeft gelaten, laten de media zich niet onbetuigd. Een voorbeeld van de aandacht voor de provincies vormt de collage in afbeelding 4.1.

Afbeelding 4.1 Het functioneren van de provincies staat sterk in de belangstelling

Roa mag niet op stoel provincie gaan zitten

Provincies moeten eerder kleiner dan groter worden

Alders houdt pleidooi voor Randstadminister

Bestuurlijk heeft de Randstad veel weg van een bordeel

'Niemand wil meer hetzelfde menu. Bestuurlijke verandering kan alleen à la carte'

Vanuit (Veel-te-) Groot Antwerpen bezien: 'De Nederlandse provincie is een tamelijk ideaal niveau'

Patijn: vorm één Randstadprovincie

Haalt de provincie het jaar 2000?

Landsdeel alleen voor Randstad: op korte termijn serieus idee

De stadsregio zal veel meer lijken op de grote steden dan op de provincie

EUROPESE REDDING VOOR DE VERVALLEN PROVINCIE?

Noord-Holland wil in Randstad één provincie

term stadsprovincie is misleidend

Er is NIETS mis met de provincies

Bedrijfsleven vraagt de provincies samenwerking

'Schaalvergroting? Het CDA komt met provincie Alkmaar en provincie Zwolle aandragen'

'Het wezen van de provincie is haar scharnierfunctie'

Voorstel stadsprovincie Rijnmond

'We zijn toch gebaat bij een sterke Randstad?'

Herleving steden noopt provincies tot samenwerking

Om beter op de bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen inspelen worden voor de provincies globaal de volgende opties voorgestaan:

* Samenwerking tussen provincies;
* Opheffing van de provincies door samenvoeging tot landsdelen;
* Opheffing van de provincies door opdeling tot regio's.

Deze opties worden toegespitst op de Randstad en, indien relevant, zoveel mogelijk op de daadwerkelijke acties van de provincies in de lijn van de voorgestelde oplossingsrichtingen. Heel opvallend is namelijk dat de stappen die de Randstadprovincies momenteel ondernemen om te komen tot aanpasssingen in de bestuurlijke organisatie vrij onbekend zijn. Dit bleek bijvoorbeeld op een door de studentenverenigingen van het PDI en ISG georganiseerd forum: Randstad Superprovincie?[12] De sprekers beperkten zich tot de zin en de onzin van een eventuele samenvoeging van de provincies in de Randstad. De ontwikkelingen die op dit vlak daadwerkelijk gaande zijn schitterden door afwezigheid.

4.7.1 Samenwerking: Regio Randstad Holland en Utrecht

Samenwerking tussen provincies kan, in navolging van samenwerkende gemeenten, worden aangeduid als 'verlengd provinciaal bestuur'. Hiermee wordt duidelijk dat de provincies in hun huidige vorm blijven bestaan, maar dat bepaalde taken via samenwerking worden uitgeoefend. De provincies binnen de Randstad zijn voorstanders van een intensieve samenwerking getuige de stappen die op dit gebied worden ondernomen. Zo zijn inmiddels op diverse beleidsterreinen bestuurlijke overlegverbanden op Randstadniveau tot stand gekomen, waarin de betreffende gedeputeerden tot een afgestemd beleid voor de Randstad trachten te komen. Het gaat momenteel om de volgende overlegverbanden, waarbij tussen haakjes het jaar van oprichting wordt vermeld:

- Randstad Overleg Economische Zaken (1984) (inclusief Flevoland)
- Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening (1985) (inclusief Flevoland)
- Randstad Overleg Milieu (1987)
- Randstad Overleg Verkeer en Vervoer (1991)
- Randstad Overleg Bestuurlijke Organisatie (1991)
- Randstad Overleg Groen (1992) (inclusief Flevoland)

De samenwerking op deze beleidsterreinen vindt niet op een wettelijke basis plaats, maar berust slechts op het feit dat de betrokken provincies hier zelf voorstander van zijn. Hoewel er zeker ontwikkelingen gaande zijn is een nuancering op zijn plaats. Op enkele van de bovengenoemde beleidsterreinen is het zogenoemde Randstadoverleg (nog) zeer marginaal of pas zeer recent tot ontwikkeling gekomen. Zo heeft het Randstad Overleg Milieu zich tot nu toe alleen beziggehouden met afvalverwijderingsvraagstukken. En op het beleidsterrein verkeer en vervoer heeft alleen telefonisch overleg plaatsgevonden inzake een Randstedelijke standpuntbepaling over de vervoerregio's. Het Randstad Overleg Verkeer en Vervoer moet met andere woorden nog volledig tot ontwikkeling komen. De Randstadoverleggen Economische Zaken en Ruimtelijke

Ordening functioneren daarentegen al enige jaren, waardoor de samenwerking meer gestructureerd en uitgebouwd is.
Binnen de Randstad blijft het evenwel niet bij samenwerking op de afzonderlijke beleidsterreinen alleen. Op 25 februari 1991 zijn de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht namelijk een gemeenschappelijke regeling aangegaan onder de naam Regio Randstad Holland en Utrecht. Deze regeling vormt de bestuurlijke overkoepeling van de overlegverbanden op Randstadniveau, waarbij opgemerkt dat het ROG pas in 1992 is ingesteld. De aanleiding voor een dergelijke bestuurlijke overkoepeling werd gevormd door de wens om enerzijds de samenhang tússen de afzonderlijke Randstadoverlegverbanden te vergroten en anderzijds de Randstad naar buiten toe als eenheid te profileren. Met de oprichting van de Regio Randstad Holland en Utrecht heeft dé Randstad een aanspreekpunt en niet verkeer en vervoer óf milieu óf economische zaken.
De samenwerking in de Regio Randstad Holland en Utrecht is gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. De Regio Randstad Holland en Utrecht is een gemeenschappelijke regeling 'zonder meer'. Dit houdt in dat het uitgangspunt van de samenwerking wordt gevormd door onderlinge dienstverlening en overleg. Elke provincie en elk overlegverband houdt nadrukkelijk zijn eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden op de diverse beleidsterreinen.
De samenwerking binnen de Regio Randstad Holland en Utrecht wordt door drie organen vorm gegeven, te weten de Voorzitter, het Presidium en het Coördinerend College. Het Coördinerend College bestaat uit de colleges van Gedeputeerde Staten en hun voorzitters uit de drie provincies. De provincies zijn de gemeenschappelijke regeling voor onbepaalde tijd aangegaan. Wel is in de regeling vastgelegd dat uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding (februari 1991) het functioneren van de regeling zal worden heroverwogen.
De achtergrond van het ontstaan van de gemeenschappelijke regeling, streven naar samenhang en profilering, komt duidelijk naar voren uit enkele van de na te streven doelen. De doelstelling van de Regio Randstad Holland en Utrecht luidt als volgt:

- het intensiveren van de interprovinciale samenwerking;
- zorg dragen voor samenhang en afstemming tussen interprovinciale sectoroverleggen;
- bevordering van de gezamenlijke bestuurskracht;
- het gezamenlijk en zoveel mogelijk eensluidend reageren op beleidsvoornemens van het Rijk, van (andere) provincies, van gemeenten en van organen van de Europese Gemeenschap;
- profilering van de Randstad nationaal en internationaal (positie provincies, financiën, promotie en acquisitie);
- het waarborgen van de democratische legitimiteit van de besluitvorming op interprovinciaal niveau.

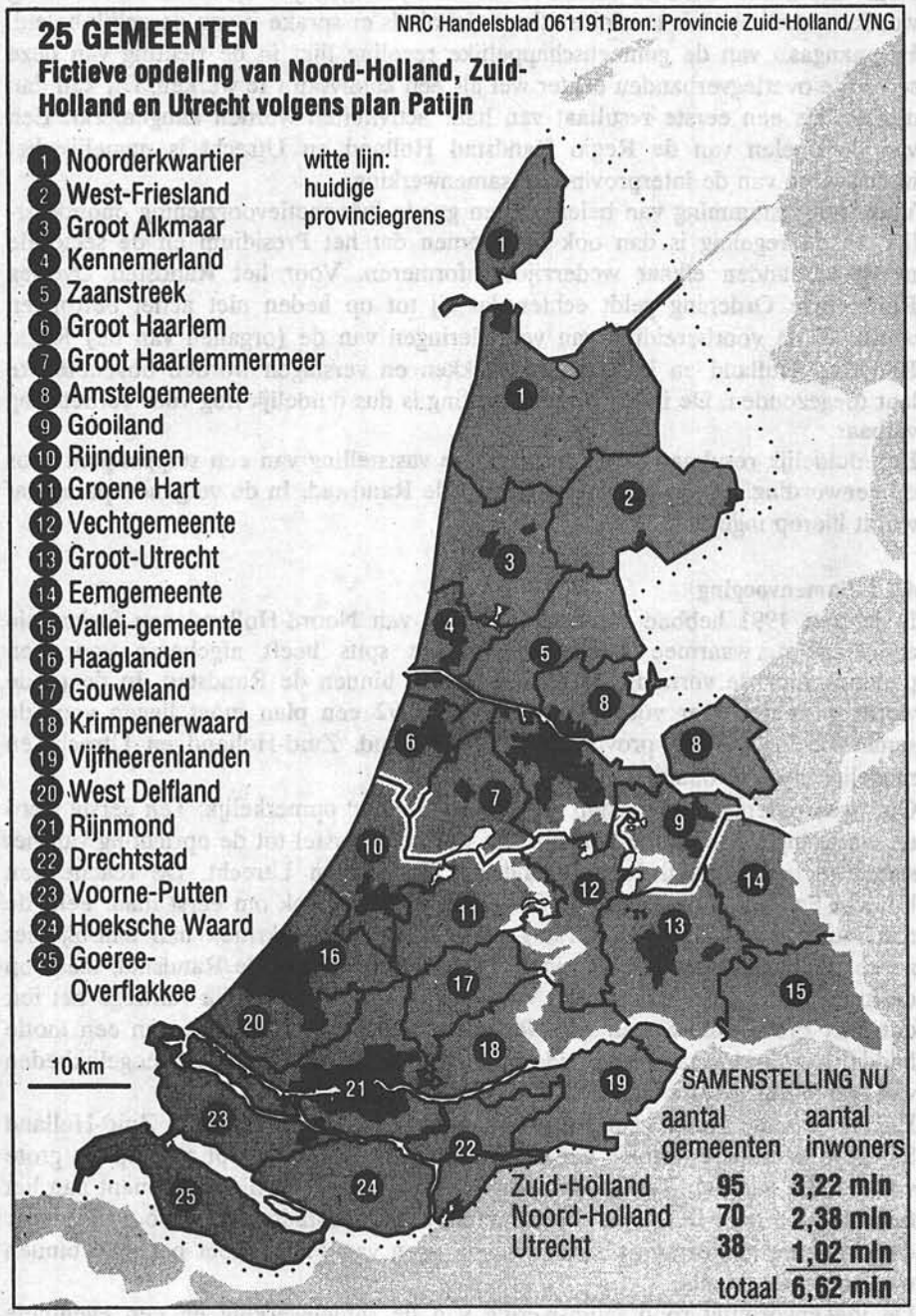
De gemeenschappelijke regeling bestaat nu bijna twee jaar. Het is dus interessant om na te gaan welke resultaten er tot op heden zijn geboekt. Naar aanleiding van de kanttekening dat op enkele beleidsterreinen het zogenoemde

Randstadoverleg (nog) zeer marginaal is kan geconcludeerd worden dat de Regio Randstad Holland en Utrecht haar tijd eigenlijk vooruit is. Afstemming van Randstadbeleid is tenslotte alleen zinvol als er sprake is van dergelijk beleid. Het aangaan van de gemeenschappelijke regeling lijkt in de richting van deze sectorale overlegverbanden echter wel als een katalysator te werken. Dit kan dan meteen als een eerste resultaat van haar activiteiten worden aangemerkt. Een van de doelen van de Regio Randstad Holland en Utrecht is namelijk het intensiveren van de interprovinciale samenwerking.
Voor een afstemming van beleid is een goede informatievoorziening onontbeerlijk. In de regeling is dan ook opgenomen dat het Presidium en de sectorale overlegverbanden elkaar wederzijds informeren. Voor het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening geldt echter dat zij tot op heden niet actief betrokken wordt bij de voorbereiding van vergaderingen van de (organen van de) Regio Randstad Holland en Utrecht. De stukken en verslagen worden bovendien te laat toegezonden. De informatieuitwisseling is dus duidelijk nog voor verbetering vatbaar.
Een duidelijk resultaat tot op heden is de vaststelling van een stappenplan voor de eenwording van de provincies binnen de Randstad. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

4.7.2 Samenvoeging

In januari 1991 hebben Provinciale Staten van Noord-Holland een fusiemotie aangenomen, waarmee Noord-Holland het spits heeft afgebeten voor een pleidooi voor de vorming van één provincie binnen de Randstad. In de motie wordt gesteld dat er vóór het einde van 1992 een plan moet liggen voor de samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht en mogelijk ook Flevoland.
Om twee redenen is deze stap van Noord-Holland opmerkelijk. Ten eerste werd de motie ingediend bij de behandeling van het voorstel tot de oprichting van het samenwerkingsverband Regio Randstad Holland en Utrecht. De reactie van Utrecht en Zuid-Holland op de fusiemotie was dan ook om eerst maar eens de resultaten van deze samenwerking af te wachten. De kritiek had daarbij niet zozeer betrekking op het idee van één provincie binnen de Randstad, maar op de in de motie gestelde termijn. Verder is de stap opmerkelijk vanwege het feit dat juist Provinciale Staten van Noord-Holland eind 1989 nog tegen een motie hadden gestemd, waarin een onderzoek werd voorgesteld naar de mogelijkheden van een intensievere samenwerking binnen de Randstad.
Enkele maanden later neemt de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland S. Patijn het estafettestokje van Noord-Holland over en werpt zich op als grote voorstander van een Randstadprovincie. Patijn voegt een nieuw element aan het fusieplan toe door te stellen dat er binnen één Randstadprovincie voor niet meer dan 25 grote gemeenten plaats is. In de ogen van Patijn moet het plan binnen tien jaar realiteit zijn.
De ideeënvorming rond intensivering van de samenwerking en een eventuele samenvoeging van de provincies binnen de Randstad gaat evenwel zeer snel.

Afbeelding 4.2 Plan Patijn: één Randstadprovincie met 25 gemeenten



Bron: NRC Handelsblad, 1991

In januari 1992 hebben de gezamenlijke provincies bijvoorbeeld een zogenoemd stappenplan vastgesteld. Om te komen tot een evenwichtige uitbouw van de samenwerking naar eenwording wordt in dit stappenplan een aantal onderzoeken noodzakelijk geacht. Het gaat om onderzoek:

- naar het beleid van de provincies op de verschillende beleidsterreinen;
- naar de rol van een Randstadprovincie in Europees verband;
- naar de taken en de rol van een Randstadprovincie in het binnenlands bestuur;
- naar de juridische, financiële en organisatorische consequenties van een eventuele fusie van de drie Randstadprovincies.

Hoewel Zuid-Holland en Utrecht het idee dat er eind 1992 een plan zou moeten liggen over samenvoeging als voorbarig afwezen, ligt de vaststelling van het stappenplan wel degelijk in het verlengde van de fusie-motie. Kennelijk zijn de provincies tot het inzicht gekomen dat de samenwerking op allerlei beleidsterreinen zich steeds verder ontwikkelt en dat het beter is om dit proces doelgericht te sturen en te begeleiden dan op zijn beloop te laten. In het stappenplan wordt dan ook uitdrukkelijk gesteld dat de discussie over opdeling van Nederland in landsdelen niet door de Randstad dient te worden afgewacht.

4.7.3 Regiovorming

Een geheel ander geluid dan de samenwerking en fusieplannen kan aan CDA-zijde worden beluisterd. Tijdens het kamerdebat over de nota Bestuur op Niveau 2, op 3 februari 1992, kwam het CDA bij monde van F.J. van der Heijden met een 25-regioplan. Dit plan behelst het opdelen van het land in 25 regio's onder gelijktijdige opheffing van de provincies. Hiermee geeft het CDA aan het zogenoemde Rijnmond-model, ook wel aangeduidt als provincievrije stadsregio en stadsprovincie, een zinvolle optie te vinden voor Nederland als geheel. Verder doet het plan sterk denken aan het concept van de doe-provincies uit de jaren zeventig.

Daarbij was het uitgangspunt echter dat alle traditionele provinciale taken aan de doe-provincies werden overgedragen. Uit uitlatingen van J.F. van der Heijden blijkt evenwel dat het niet ondenkbaar is dat, bij uitvoering van het 25-regioplan, veel provinciale taken terugvloeien naar het Rijk.[13] Een van de kritiekpunten is dan ook dat het plan centralistisch is. Verdere punten van kritiek zijn dat het plan sterk ingaat tegen de gestarte samenwerkingsverbanden tussen en fusieplannen van de provincies, dat er een bestuurlijk vacuüm tussen het Rijk en de regio's ontstaat en dat het de Europese ontwikkelingen negeert. Het plan heeft dan ook tot op heden geen steun ondervonden van andere fracties.

4.8 Tot slot

Het functioneren van de Randstadprovincies wordt beïnvloed door enerzijds schaalvergrotingstendensen en anderzijds ontwikkelingen in de verdeling van

taken en bevoegheden over de bestuurlijke eenheden. Centraal hierbij stonden samenhangen binnen de Randstad, Europese eenwording, intergemeentelijke samenwerking en decentralisatie- en centralisatietendensen.
Daarbij moet worden opgemerkt dat in de publieke discussie de aandacht met name uitgaat naar gevolgen voor de provincies van samenwerking op intergemeentelijk en Europees niveau. Daarbij wordt intergemeentelijke samenwerking veelal beschouwd als een bedreiging voor de provincies, terwijl de Europese eenwording vaak wordt gezien als een nieuwe uitdaging voor de provincies. Waarbij wel wordt gesteld dat indien de provincies de 'internationale boot' missen hun positie sterk zal verzwakken.
Getracht is het vrij negatieve beeld dat door de media wordt geschetst van de positie van de provincies te nuanceren en aan te vullen. Een blik op de jaren zeventig leert dat het functioneren van de provincies niet altijd problematisch is geweest. In de jaren zeventig werd de provincie gezien als een waardevolle intermediaire bestuurslaag met taken als planning, coördinatie, toezicht en administratief beroep.
Daarnaast is duidelijk gemaakt dat samenwerking niet alleen voortkomt uit een reactie op ontwikkelingen op gemeentelijk en Europees niveau. Ook door de samenhangende, complexe ruimtelijke problematiek enerzijds en de grote nadruk op ruimtelijke kwaliteit anderzijds komt de Randstad als plangebied en afwegingskader in beeld. In hoofdstuk 5 zal hier nader op worden ingegaan.
In tegenstelling tot de grote aandacht van de media heeft de regering verzuimd zich te bezinnen op een plaatsbepaling van de provincies binnen de huidige bestuurlijke ontwikkelingen. Mogelijkheden tot een dergelijke bezinning in Bestuur op niveau en bij de herziening van de Provinciewet, zijn niet opgepakt.
Ter afsluiting van dit hoofdstuk nog een nuancering in de aangedragen oplossingen voor het functioneren van de provincies in het bestuurlijk bestel. Binnen al deze oplossingen staat een aanpassing van het schaalniveau centraal. Op zich hoeft dit geen verwondering te wekken. Schaalvergroting in de ruimtelijke planning is een logisch antwoord op een schaalvergroting in de ruimtelijke ontwikkelingen. Op basis van de argumenten die in de publieke discussie naar voren worden gebracht is evenwel niet duidelijk geworden waarom juist *samenvoeging* van provincies strikt noodzakelijk zou zijn. Voor het profileren van de Randstad in een Europese context bijvoorbeeld kan *samenwerking* heel wel volstaan.
Anderen zijn dan ook de mening toegedaan dat schaalvergroting momenteel te veel fungeert als panacee voor alle bestuurlijke problemen. Met andere woorden: schaalvergroting als wondermiddel tegen alle kwalen. Het argument daarbij is dat de problemen zodanig complex zijn dat er geen eenduidige oplossingsrichting bestaat. De schaal van de problematiek is dus geen constante grootheid. Territoriale schaalvergroting is mogelijk een juist antwoord op bepaalde problemen, terwijl andere problemen juist een tegengestelde ontwikkeling vereisen. Aanhangers van deze opvatting zijn dan ook van mening dat schaalvergroting geen oplossing is voor de bestuurlijke problemen in Nederland. Salet van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is in dit verband voorstander

van een versterking van de bestaande bestuurslagen.[14] En hoogleraar bestuurskunde In 't Veld is van mening dat sturing van maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen veeleer door de vorming van netwerken plaats moet vinden. De bestaande hierarchische structuren moeten plaats maken voor een netwerksysteem binnen en tussen overheden.[15]
In het verlengde van versterking van bestaande bestuurslagen en netwerksystemen ligt het idee van samenwerking tussen verschillende overheden en mogelijk ook het bedrijfsleven. Een voorbeeld van een naar ieders tevredenheid functionerende samenwerking tussen meerdere overheden vormt de Nadere Uitwerking Groene Hart door de Stuurgroep Groene Hart.
Een dergelijke nadere uitwerking is natuurlijk een uitvloeisel van de handelingsgerichte planning van het Rijk, waarvan juist is opgemerkt dat deze door de provincies als centralisatie werd aangemerkt. Een voorwaarde voor het welslagen van samenwerking binnen de Randstad is dan ook dat daadwerkelijk een Randstedelijke invalshoek centraal wordt gesteld. Hoewel betrokkenen op diverse overheidsniveaus samenwerking als een wenselijke optie beschouwen blijkt dit in realiteit, positieve uitzonderingen daargelaten, vaak moeilijk haalbaar. Hier zal in hoodfstuk 7, in verband met de Nadere Uitwerking Randstad Internationaal, nog op worden teruggekomen.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 4

1. Klijnsma, 1989, blz. 226.

2. Mastop, 1985, blz. 12.

3. Mastop, 1985, blz. 8.

4. Instituut voor Toegepaste Sociologie, 1981, blz. 87 e.v.

5. Klijnsma, 1989, blz. 229.

6. Deze stelling werd bijvoorbeeld onderschreven door W. Ostendorf van het Instituut voor Sociale Geografie tijdens het forum 'Super provincie Randstad?' op 27 februari 1992.

7. Randstad projectteam, 1992, blz. 1 en 2.

8. Schendelen Van, 1992.

9. Voor de taken en bevoegdheden van een stedelijke gebiedsautoriteit wordt uitgegaan van twee elkaar uitsluitende varianten. Om de mogelijke ontwikkelingen op ruimtelijk ordeningsgebied aan te geven is uitgegaan van de variant met de meest vergaande gevolgen voor de provincies.

10. Provincie Noord-Holland, 1991, blz. 2.

11. Galle, 1992.

12. Het forum Randstad Superprovincie? is georganiseerd op 27 februari 1992. Het voorzitterschap was in handen van Faludi (PDI).

13. F.J. van der Heijden zegt hierover bijvoorbeeld het volgende: "Andere grootschalige milieutaken die de schaal van de regio's overschrijden kunnen nationaal ter hand worden genomen." En: "Grootschalige infrastructuur? Kan niet anders dan nationaal."

    Nieuwenhuijsen, 1992, blz. 29.

14. Salet tijdens het forum Superprovincie Randstad? op 27 februari 1992.

15. Deze opvatting van In 't Veld kwam naar voren tijdens een door hem gehouden voordracht over veranderingen binnen het openbaar bestuur in Nederland, Carrièredag, 7 maart 1992, RAI.

5

RANDSTAD OVERLEG RUIMTELIJKE ORDENING

5.1 Inleiding

Het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening is in 1985 ingesteld door de gedeputeerden ruimtelijke ordening van Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. De provincie Flevoland is in mei 1989 als ad-hoc lid tot het RoRo toegetreden. Dit hield in dat Flevoland op de hoogte zou worden gehouden van ontwikkelingen binnen het RoRo en uitgenodigd zou worden voor onderwerpen met een direct belang voor Flevoland. Op dat moment ging het dan voornamelijk om de op te stellen interprovinciale verstedelijkingsvisie.
Met name voor Noord-Holland en Utrecht was het betrekken van Flevoland van belang door de in deze provincie aanwezige ruimtelijke opvangcapaciteit. Zuid-Holland was evenwel van mening dat een toename van het aantal deelnemers aan het RoRo de besluitvorming zou bemoeilijken. Het compromis was om Flevoland als ad-hoc lid toe te laten. Feitelijk is Flevoland vanaf die tijd evenwel structureel bij het RoRo betrokken geweest, zodat momenteel sprake is van een samenwerkingsverband tussen vier provincies.
Samenwerking op allerlei beleidsterreinen tussen de provincies in de Randstad wordt door velen in het veld gezien als een logische stap binnen de huidige context. Door grootstedelijke samenwerking enerzijds en internationalisering anderzijds wordt de positie van de provincie bedreigd. Samenwerking zou dan het antwoord op deze bedreiging zijn. Het initiatief tot samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening is evenwel al in 1985 genomen. Het lijkt op het eerste gezicht dan ook niet terecht om de wens te komen tot samenwerking geheel en al te verklaren vanuit een poging tot lijfsbehoud.
Door een analyse van de samenwerking tussen de provincies op het terrein van de ruimtelijke ordening wordt getracht meer duidelijkheid te scheppen. Hierbij wordt alleen ingegaan op het ontstaan en het functioneren van het RoRo in de beginjaren. Vanaf 1989 stonden de werkzaamheden binnen het RoRo geheel in het teken van de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad, waaraan in het volgende hoofdstuk aandacht zal worden besteed. Bij de ontwikkelingen die in dit hoofdstuk aan de orde worden gesteld was Flevoland dus nog niet in beeld.

5.2 Instelling RoRo

In 1984 werd er een overlegverband tussen de gedeputeerden economische zaken van de Randstadprovincies gestart, het Randstad Overleg Economische Zaken (ROEZ). Voor wat betreft het terrein van de ruimtelijke ordening was dit economische overleg de aanleiding om eveneens een interprovinciaal overleg op te starten. Op twee manieren was het initiatief van de economen van invloed op de instelling van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening.
Ten eerste ging van de samenwerking een positieve stimulans uit. Het idee van interprovinciale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening was, zoals uit hoofdstuk 3 blijkt, niet nieuw. Door de instelling van het ROEZ werden de planologen met andere woorden gestimuleerd om de draad van samenwerking, die men enige jaren daarvoor had laten vallen, weer op te pakken.
Daadwerkelijk opgepakt werd deze draad door de provincie Noord-Holland. In deze provincie had men namelijk te maken met de verantwoordelijkheid voor het goed op elkaar afstemmen van de ruimtelijke ontwikkelingen binnen het gebied Schiphol en omgeving. Voor een voldoende aanbod van bedrijfsterrein bijvoorbeeld was Noord-Holland afhankelijk van haar buurprovincies. De wens van Noord-Holland om de samenwerking weer te starten werd door de provincies Zuid-Holland en Utrecht, na enig aarzelen, gehonoreerd.
De instelling van het RoRo vloeit evenwel niet alleen voort uit een positieve reactie op de ontwikkelingen binnen economische zaken. Ook een meer defensieve instelling bij deze ontwikkelingen heeft een rol gespeeld. De samenwerking van de provincies op het economische vlak kon voor de ruimtelijke ordening een verminderde greep op de ruimtelijke ontwikkelingen inhouden. Dit werd als een bedreiging ervaren. Een ruimtelijke tegenhanger op hetzelfde schaalniveau, de Randstad, kon deze bedreiging mogelijk ondervangen. Noord-Holland kwam dan ook met een voorstel over opzet, doel en taken van een in te stellen Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening. Zuid-Holland stond echter afwijzend tegenover het voorstel en wees Noord-Holland op de problemen van het scheppen van een extra institutie. Het voorstel van Noord-Holland om eerst op bestuurlijk niveau van gedachten te wisselen over de zin en de opzet van een dergelijk Randstadoverleg doorbrak de ontstane impasse.

5.2.1 Oprichtingsvergadering

Dit voorgestelde bestuurlijke overleg vond op 26 juni 1985 plaats. De bedoeling was om, indien overeenstemming werd bereikt, het RoRo direct in te stellen. Behalve de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht nam ook het Openbaar Lichaam Rijnmond hier aan deel. Tijdens deze vergadering werd gediscussieerd over de vraag of er een Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening moest worden ingesteld. Met andere woorden wat bond de vier overlegpartners gezamenlijk? Onderwerpen van gesprek vormden de volgende, in ambtelijk overleg opgestelde, vier punten:
- problematiek grote steden (beleidsvrijheid);

- randstadgroenstructuur;
- ruimtelijk voorwaardenscheppend beleid voor de economische ontwikkeling;
- afstemming en invulling van het beleid voor het Open Middengebied.

Hieronder zal worden aangegeven wat er ter vergadering over de verschillende onderwerpen naar voren werd gebracht.[1]

Beleidsvrijheid grote steden
Halverwege de jaren tachtig wensten de grote steden in de Randstad op het terrein van de ruimtelijke ordening meer bevoegdheden en een meer terughoudende opstelling van de provincies. Voor Zuid-Holland en het Openbaar Lichaam Rijnmond had dit reeds geleid tot het aangaan van een zogenoemde Raamovereenkomst met Den-Haag en Rotterdam. En Noord-Holland stelde zich ten opzichte van Amsterdam wat betreft de toetsing van bestemmingsplannen terughoudend op. Amsterdam wilde echter verder gaan en de toetsing van plannen van de stadsdeelgemeenten bij het centrale stadsbestuur leggen. Bovendien vond Amsterdam dat de grote steden voor hun grondgebied zelf de bevoegdheid tot het vaststellen van streekplannen moesten hebben. Vanwege deze problematiek werd het verstandig geacht als de drie provincies en het Openbaar Lichaam Rijnmond bij de ontwikkeling van hun beleid ten opzichte van de grote steden uiteindelijk tot een vergelijkbare opstelling zouden komen. Er werd dan ook ter vergadering besloten elkaar over het beleid voor de grote steden te informeren.

Randstadgroenstructuur
Voor de Randstadgroenstructuur stelde het Rijk een bedrag beschikbaar, waarbij geen vaste verdeling over de provincies werd gemaakt. Samenwerking zou kunnen voorkomen dat 'wie 't eerst komt, 't eerst maalt', hetgeen tot een onevenwichtige ontwikkeling van de Randstadgroenstructuur zou leiden. Uit de discussie blijkt evenwel dat de rol van het RoRo hierin betwijfeld werd. In IPO-verband vond er ook al overleg plaats en bovendien waren in Zuid-Holland en Utrecht andere, dan ruimtelijke ordening, gedeputeerden bij de ontwikkeling van een Randstadgroenstructuur betrokken. Afstemming tussen de provincies in het kader van de Randstadgroenstructuur werd wel van belang geacht, maar daarvoor werd een Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening niet als het geëigende kader gezien.

Voorwaardescheppend beleid
Er bestond tussen de gedeputeerden ruimtelijke ordening van de aanwezige provincies overeenstemming over het belang van een ruimtelijk voorwaardenscheppend beleid voor de economische ontwikkeling van de Randstad. Zaken als infrastructuur, de uitstraling van Schiphol en verbindingen met de rest van het land speelden daarbij een rol. Gediscussieerd werd evenwel over de vraag of de ruimtelijke vertaling van deze zaken in RoRo-verband zou moeten plaatsvinden. De noodzaak van bilateraal overleg werd erkend, maar wat

was het gemeenschappelijk belang? Men vond het verkrijgen van financiële steun van het Rijk voor infrastructuur belangrijk, maar meer een taak voor het Randstad Overleg Economische Zaken. Besloten werd dan ook om wat betreft dit onderwerp alleen ad-hoc bij elkaar te komen.

Afstemming beleid Open Middengebied

Wat het Open Middengebied betrof waren de Randstadprovincies van mening dat men vanuit de diverse streekplannen tot één gezamenlijk beleid zou moeten komen. De achtergrond hiervan werd gevormd door de wens van de Rijksplanologische Dienst om een vergelijkende studie van de betrokken streekplannen en andere beleidsstukken te maken. De gezamenlijke provincies vonden hier een centralistische tendens uit spreken en vreesden dat als er eenmaal een stuk van de RPD lag waar de provincies geen inbreng in hadden gehad het moeilijk zou zijn daar nog wijzigingen in aan te brengen. Het zal geen verwondering wekken dat de gezamenlijke provincies op het standpunt stonden dat vergelijking van het RO-beleid door de RoRo-partners zelf gedaan moest worden, waarna de resultaten aan de RPD konden worden meegegeven. Deze ontwikkelingen komen overigens heel bekend voor als we denken aan de Mirad-studie van het Rijk en de Structuurstudie Open Middengebied in Dripo-verband in de jaren zeventig!

De noodzaak om te komen tot een Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening komt niet overduidelijk uit de discussie naar voren. Alleen wat betreft de grote steden en het Open Middengebied zien de provincies een duidelijke functie voor een RoRo weggelegd. Op het gebied van de Randstadgroenstructuur zien de provincies op dat moment geen rol weggelegd voor een Randstadoverleg en wat betreft een voorwaardenscheppend beleid alleen op ad-hoc basis. Desalniettemin werd zonder enige verdere discussie besloten het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening in te stellen. Wel was de gedeputeerde van Zuid-Holland, dhr. Aalbers, ervoor beducht dat dit overleg een eigen leven zou gaan leiden en in bureaucratie zou blijven steken. Hij stelde daarom voor het overleg niet te zwaar op te tuigen. Alleen de allerbelangrijkste punten dienden aan de orde te komen en er mocht geen overlap met het IPO-RO ontstaan. Iedereen stemde hiermee in, waarmee het RoRo was ingesteld.

Overduidelijk blijkt dat de Randstad in internationaal perspectief ten tijde van de instelling van het RoRo nog geen aandachtspunt was. De aandacht ging voornamelijk uit naar aan de ene kant de neiging van het Rijk tot detailbemoeienis en de wens daartegen een vuist te maken. En aan de andere kant de verhouding tussen de provincies enerzijds en de grote steden anderzijds.

5.3 Doelstelling RoRo

Tijdens de vergadering werd geen besluit genomen over de precieze doelstelling van het RoRo. Uit de gevoerde discussie en uit de ambtelijke voorbereiding valt dit evenwel duidelijk af te leiden. De doelstelling van het RoRo luidde als volgt:

- kennisuitwisseling aangaande problemen die in alle delen van de Randstad spelen;
- gezamenlijke belangenbehartiging ten opzichte van het Rijk;
- afstemming van beleid.

Van ambtelijke zijde werd echter bij het eerste punt meteen al een kanttekening geplaatst. Men was van mening dat kennisuitwisseling maar in zeer beperkte mate een doel van het RoRo kon zijn. Voor kennisuitwisseling werden namelijk de gebruikelijke instanties en ambtelijke kanalen meer voor de hand liggend geacht dan een bestuurlijk overleg op Randstadniveau.

5.4 Functioneren RoRo

Na de instellingsvergadering kwam het bestuurlijk RoRo pas na tien maanden, in april 1986, weer bijeen. Twee geplande vergaderingen (8 november 1985 en 7 februari 1986) gingen niet door omdat deze, na ambtelijk overleg, niet zinvol werden geacht! Voor het bestuurlijk RoRo van april 1986 kwam het ambtelijk overleg dan ook met een voorstel tot opheffing van regulier bestuurlijk overleg. Het RoRo als regulier overleg bleek om de volgende redenen niet te werken.
Ten eerste bleek er op korte termijn geen gezamenlijke belangenbehartiging nodig.
Ten tweede struikelde onderlinge beleidsafstemming op de reeds vergevorderde procedures van de totstandkoming van nieuwe streekplannen. Met name Utrecht en Noord-Holland voelden er niets voor om in te breken in de normale streekplan-lijn. Analoog aan de jaren zeventig kan gesteld worden dat halverwege de jaren tachtig nog steeds geen draagvlak aanwezig was om tot een werkelijk gezamenlijk beleid te komen.
Ten derde stond het tegelijkertijd functioneren van andere overlegstructuren (Randstadstudiegroep, werkcommissie RPC) een efficiënt functioneren van het RoRo als regulier overleg in de weg. Het ambtelijke voorstel om het RoRo te handhaven als ad-hoc overlegorgaan met een vast secretariaat bij een van de provincies werd door het bestuurlijk RoRo overgenomen.

5.5 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening als katalysator van het Randstadbesef in het algemeen en het RoRo in het bijzonder

Halverwege de jaren tachtig werd de Randstad steeds meer als ruimtelijke én functionele entiteit ervaren en benaderd. Dit geldt met name voor het Rijk. Deze constatering wordt bevestigd door Zonneveld in zijn onderzoek naar patronen in de ruimtelijke conceptvorming. In de ontwikkeling van het Randstadconcept onderscheidt hij vijf stadia.[2] Vanaf 1988, met het verschijnen van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, wordt aan de Randstad een nationale voortrekkersrol toegekend. In de verscherpte internationale

concurrentiestrijd die na 1992 wordt verwacht is het de groeipool-functie van de Randstad die ervoor moet zorgen dat Nederland niet gaat behoren tot een 'désert européen'. Dit heeft tot gevolg dat dit enigszins zieltogende planconcept nieuw leven wordt ingeblazen.
In juni 1986 werd de Notitie Ruimtelijke Perspectieven van de RPD uitgebracht. Deze ambtelijke nota was bedoeld als voorloper van een Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. In de Notitie Ruimtelijke Perspectieven werd het accent sterk gelegd op de economische potenties die Nederland heeft. Hierbij werd de aandacht in grote mate op de Randstad gevestigd. De Randstad werd in een Europees kader geplaatst.
Naar aanleiding hiervan werd in het voorjaar van 1987 ambtelijk besloten tot het instellen van een RoRo-werkgroep Vierde Nota. Gezien de mogelijke rol van de Randstad in de Vierde Nota leek enig gecoördineerd optreden van de drie Randstadprovincies van belang. De werkgroep Vierde Nota stelde de notitie Toekomstige positie van de Randstad op. Hierin wordt een gezamenlijke visie van de drie Randstadprovincies op de Randstad beschreven. De notitie kende een interne functie en was bedoeld om binnen het bestuurlijk RoRo tot een gemeenschappelijk standpunt te komen over de Randstad. Daarna moest de notitie dienen als onderlegger voor een gemeenschappelijk commentaar op de Vierde Nota.

5.6 Tot slot

Uit de wijze waarop het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening is ingesteld blijkt duidelijk dat dit samenwerkingsverband geen wettelijke basis kent. Het ingestelde overleg berust slechts op het feit dat de betrokken provincies hier zelf voorstanders van waren. Dit ondanks dat de noodzaak om te komen tot een Randstadoverleg niet erg duidelijk uit de discussie naar voren was gekomen. Dat het RoRo niet formeel werd ingesteld, maar slechts berustte op de afspraak elkaar meer op de hoogte te houden van ontwikkelingen met een gemeenschappelijk belang, verklaart ook het gemak waarmee het ingesteld overlegverband werd omgezet in een ad-hoc overlegorgaan.
In de inleiding van dit hoofstuk is de vraag gesteld of internationalisering enerzijds en grootstedelijke samenwerking anderzijds een rol hebben gespeeld in de totstandkoming van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening. Geconcludeerd kan worden dat internationalisering geen rol heeft gespeeld in de oprichting van het RoRo, maar dat de voortschrijdende internationalisering en de aandacht daarvoor in de Vierde Nota wel een sterk stimulerende invloed heeft gehad op de reeds in gang gezette samenwerking. Van het besluit om het RoRo slechts als ad-hoc overlegorgaan te laten functioneren is derhalve feitelijk niets terecht gekomen.
Samenwerking is wel heel duidelijk opgepakt om sterker tegenover het Rijk te kunnen staan, met name wat betreft het beleid voor het Groene Hart. Ook de door de grote steden geclaimde beleidsvrijheid vormde een directe aanleiding

om een samenwerkingsverband te starten. Op dit terrein was evenwel geen sprake van een defensieve houding van de provincies. De claims van de grote steden werden niet als bedreigend ervaren en afzonderlijk waren alle provincies ook al in onderhandeling over een overheveling van bepaalde taken dan wel over een terughoudende opstelling van de provincie. Samenwerking werd met name van belang geacht om al deze initiatieven op elkaar af te stemmen.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 5

1. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1988b, blz. 14.
2. Zonneveld, 1991, hfd. 8.

6
IPVR: PROCES VAN TOTSTANDKOMING

6.1 Inleiding

Voor de eerste maal in de geschiedenis van de ruimtelijke ordening is door de provincies binnen de Randstad een gezamenlijke ruimtelijke visie ontwikkeld. In dit hoofdstuk zal worden nagegaan hoe deze visie tot stand is gekomen. Een dergelijke analyse geeft inzicht in de planningprincipes van de samenwerkende provincies, als onderdeel van een Randstedelijke planningdoctrine. Hoe hebben zij met andere woorden de ruimtelijke planning van de Randstad aangepakt?
Bij het opstellen van de IPVR moesten bestaande afzonderlijke provinciale visies verenigd worden. Afwegingen moesten worden gemaakt vanuit een ander ruimtelijke schaalniveau; de Randstad in plaats van één enkele provincie. Het nagaan van dit proces geeft derhalve niet alleen informatie voor wat betreft de denkbeelden van de provincies over de aanpak van de ruimtelijke planning van de Randstad, maar ook hoe deze aanpak daadwerkelijk verlopen is, het functioneren van de samenwerking tot op heden.
Hoewel de aandacht uitgaat naar de procedurele kant van de IPVR, is deze natuurlijk niet los te zien van het inhoudelijke resultaat, de IPVR als drager van het door de provincies voorgestane inrichtingsprincipe. Inhoudelijke uitgangspunten worden dan ook niet als een losstaand geheel beschreven, maar worden sterk gerelateerd aan en meegenomen in de beschrijving van het totstandkomingsproces. Als eerste gaat evenwel de aandacht uit naar de aanleiding tot de IPVR. Wat was voor de provincies het argument om het opstellen van een interprovinciale planvorm ter hand te nemen?

6.2 Aanleiding tot de IPVR

Het is van belang om te achterhalen hoe het idee om een interprovinciale visie op de Randstad op te stellen precies is ontstaan. Het opstellen van deze interprovinciale visie heeft namelijk geleid tot een veel intensievere samenwerking tussen de provincies dan voor die tijd het geval was. En deze samenwerking eindigde niet na de publikatie van de IPVR. Het tegendeel is zelfs waar. Door

de instelling van een projectteam trachten de provincies het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening te verstevigen. Duidelijk zal worden dat het idee van een interprovinciale visie is ontstaan in wisselwerking tussen denkbeelden van het Rijk en denkbeelden van de provincies over de aanpak van de verdere ontwikkeling van de Randstad. De ideevorming heeft plaatsgevonden in het traject tussen het verschijnen van deel A en deel D van de Vierde Nota.

6.2.1 Karakter van de Vierde Nota

De Vierde Nota is selectief van aard in de zin dat alleen is ingegaan op maatschappelijke veranderingen waarvan de ruimtelijke gevolgen zo ingrijpend zijn dat beleidsaanpassingen noodzakelijk werden geacht. De Vierde Nota is dus niet opgesteld met het doel een volledig nieuw en integraal beeld van de gewenste ruimtelijke inrichting van het land te geven. Dit impliceert dat het bestaande ruimtelijke beleid op veel punten nog toereikend werd geacht.
In dit onderzoek is het van belang om te beseffen dat met het verschijnen van de Vierde Nota de Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden uit 1983, tenzij anders vermeld, van kracht bleef. De grondslag voor de Vierde Nota wordt gevormd door twee 'kijkrichtingen'. Enerzijds is ingegaan op de veranderingen in de dagelijkse leefomgeving van individuen (DALO) en anderzijds is aandacht besteed aan een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor Nederland als geheel (ROP). Binnen dit ruimtelijk ontwikkelingsperspectief stond Nederland in zijn internationale omgeving centraal.
Deel A, het beleidsvoornemen van de Vierde Nota, is in maart 1988 verschenen. In het beleidsvoornemen stelde het Rijk, op het niveau van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief, twee nadere uitwerkingen voor. Het ging om uitwerking van het ontwikkelingsperspectief voor het westelijk deel van de Randstad en die voor het Groene Hart. Deze nadere uitwerkingen zouden in samenwerking met de betrokken provincies en gemeenten tot stand moeten komen, maar het initiatief hiertoe zou bij het Rijk moeten liggen.
Ook uit het concept Westelijk deel Randstad blijkt het selectieve karakter van de Vierde Nota. Deze nadere uitwerking zou wat het Rijk betreft namelijk alleen gericht moeten zijn op de ontwikkeling van hoogwaardige woon-, werk-, recreatie- en voorzieningenmilieus in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Zowel inhoudelijk als geografisch werd dus een zekere selectiviteit nagestreefd. Binnen het kader van de nadere uitwerking voor het westelijk deel van de Randstad was het niet de bedoeling om enerzijds overige inrichtingsvraagstukken en anderzijds de stad en de provincie Utrecht in deze uitwerking te betrekken. Deze opvatting van het Rijk blijkt ook heel duidelijk uit een door het Rijk gegeven omschrijving van een nadere uitwerking: "Een nadere uitwerking is uitdrukkelijk geen integraal ruimtelijk plan waarin alle inrichtingsvraagstukken aan de orde komen en in samenhang tot een oplossing worden gebracht."[1]

Afbeelding 6.1 Concept Westelijk deel Randstad: ontwikkeling van een internationaal vestigingsmilieu in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag

Bron: Archief Rooilijn

6.2.2 Reactie van de provincies

De Randstadprovincies hadden over de Vierde Nota in het algemeen en de nadere uitwerking Westelijk deel Randstad in het bijzonder op drie punten een van het Rijk afwijkende mening. Als eerste bestond, met name binnen de provincies Noord- en Zuid-Holland, de kritiek dat er in verhouding veel te weinig aandacht was besteed aan beleid voor de dagelijkse leefomgeving van individuen. Deze algemene kritiek op de Vierde Nota vertaalde zich bij de nadere uitwerking voor het westelijk deel van de Randstad in de wens meer aandacht te besteden aan het verstedelijkingsbeleid in algemene zin.

Met name de consequenties van een (eventuele) realisering van een internationaal vestigingsmilieu voor de kwaliteit van de steden met hun inwoners zouden in de nadere uitwerking meegenomen moeten worden. Het idee van het Rijk om in een internationaal vestigingsmilieu alleen aandacht te besteden aan hoogwaardige voorzieningen werd met andere woorden niet ondersteund.
Een tweede punt van kritiek betrof de uitsluiting van Utrecht. In de ogen van de provincies hoorde Utrecht om twee redenen bij de nadere uitwerking Westelijk deel Randstad betrokken te worden. Ten eerste omdat Utrecht, zowel ruimtelijk als functioneel, als een onderdeel van de Randstad werd gezien en ten tweede omdat uitsluiting van Utrecht het functioneren van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening zou frustreren. Daarnaast werd door de provincies kritiek geuit op het initiatief van het Rijk bij de nadere uitwerkingen. Bij alle provincies stond de gedachte centraal dat zij, in verband met hun verantwoordelijkheid voor het regionale ruimtelijke beleid, zelf de verantwoordelijkheid wensten te dragen voor nadere uitwerkingen op dit schaalniveau.

6.2.3 Bestuurlijk overleg

Tijdens het bestuurlijk overleg over de Vierde Nota legden de afzonderlijke provincies dan ook een, in RoRo-verband opgesteld, voorstel op tafel waarin aan de kritiekpunten tegemoet werd gekomen. Inhoudelijk betekende dit dat binnen de nadere uitwerking Westelijk deel Randstad aan de complete verstedelijkingsproblematiek binnen de Randstad aandacht zou worden geschonken. Organisatorisch lag in dit voorstel het voortouw van beide nadere uitwerkingen bij de provincies, waarbij tevens Utrecht werd betrokken.
Het bestuurlijk overleg van de minister met de afzonderlijke provincies bracht evenwel geen oplossing in zicht, daar het Rijk onvoorwaardelijk aan een selectieve benadering wenste vast te houden. Daarom werd afgesproken om een extra overleg met de gezamenlijke provincies, dus in RoRo-verband, te voeren. Dat het selectieve karakter van de Vierde Nota een essentieel uitgangspunt voor het Rijk vormde wordt met de volgende uitspraak van minister Nijpels duidelijk verwoord: "Ik waardeer het dat de provincies in RoRo-verband tot een afgestemd beleid voor de Randstad willen komen. De selectiviteit van de nadere uitwerking voor het Westelijk deel Randstad wil ik daarmee echter niet belasten."[2]
Dit betekende overigens niet dat het Rijk het belang van andere verstedelijkingsvraagstukken dan het internationaal vestigingsmilieu ontkende. Uit het beleidsvoornemen van de Vierde Nota blijkt immers dat het Rijk er op dat moment van overtuigd was dat er tot 2015 alleen al in de Randstad nog een miljoen woningen moesten worden gebouwd. De nadruk die het Rijk in de Vierde Nota legde op 'ruimtelijke kwaliteit' en handhaving van het Groene Hart maakten, in samenhang met het grote absolute aantal, toekomstige keuzen voor verstedelijkingrichtingen niet eenvoudig. Het Rijk verschilde echter wél met de provincies van mening over wanneer en in welk kader dergelijke onderwerpen aan de orde moesten worden gesteld. In de ogen van het Rijk lag er wel een inrichtingsvraagstuk voor de Randstad, maar vormde dit vraagstuk de uitwerking van de op dat

moment vigerende Structuurschets Stedelijke Gebieden uit 1983. Een uitwerking die door de provincies ter hand moest worden genomen.
Tijdens het overleg met het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, op 24 oktober 1988, kwam het Rijk met het voorstel om de verdere ontwikkeling van de Randstad via de volgende drie in plaats van twee lijnen ter hand te nemen:
- nadere uitwerking Groene Hart;
- nadere uitwerking internationaal vestigingsmilieu;
- interprovinciale verstedelijkingsvisie op te stellen in RoRo-verband.

Dit voorstel was een compromis tussen de selectieve benadering van het Rijk en de integrale benadering van de provincies. Het RoRo ging akkoord met het voorstel, waarbij tevens werd afgesproken dat de door de provincies op te stellen visie *mede* als bouwsteen zou dienen voor de herziening van de Structuurschets voor de Stedelijke en Landelijke Gebieden (SSLG). De verantwoording voor het opstellen van een dergelijke visie kwam bij het RoRo te liggen. Hierbij werd door de RoRo-partners wel benadrukt dat de opstelling van een dergelijke visie in eerste instantie tot doel had een bijdrage te leveren aan het streekplanbeleid van de eigen provincies. De achtergrond hiervan werd gevormd door de angst dat het Rijk zijn eigen, met name financiële, verantwoordelijkheid voor een verdere verstedelijking van de Randstad zou verwaarlozen. De herziening van de Structuurschets voor de Stedelijke en Landelijke Gebieden is later overigens opgenomen in het proces van de Vierde Nota Extra. Nog duidelijk zal worden dat deze verandering van invloed is geweest op het totstandkomingsproces van de IPVR.[3]

6.2.4 Interprovinciale visie

Heel opvallend is dat deze in het bestuurlijk overleg gemaakte afspraak in eerste instantie door het Rijk en de provincies verschillend werd geïnterpreteerd. Het Rijk benadrukte het interprovinciale karakter van de door de provincies op te stellen visie. Voor het Rijk was het namelijk van belang, vanwege de wens te komen tot een internationaal aantrekkelijk vestigingsmilieu in de Randstad, over een totaalbeeld van de Randstad te beschikken.[4] De provincies legden bij de interpretatie van de afspraak evenwel de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de provincies voor het regionaal beleid. In dit verband was het van belang dat de verstedelijkingsvisie op de Randstad niet werd opgevat als een nadere uitwerking van de Vierde Nota, maar als een verantwoordelijkheid van de provincies. In tegenstelling tot het Rijk was de opstelling van een dergelijke verstedelijkingsvisie in de ogen van de provincies meer een provinciale dan een interprovinciale aangelegenheid. De volgende twee citaten uit ambtelijke stukken naar aanleiding van de gemaakte afspraken geven dit duidelijk weer.
De ambtelijke reactie van Noord-Holland op het concept-verslag van het overleg over de uitwerkingen van de Vierde Nota: "Van principiële aard is de wens van de Rijksplanologische Dienst om het gebruik van 'interprovinciale visie' in plaats van (inter)provinciale visie te handhaven. Zij baseren die op hun gedachten en wens dat de Randstadprovincies tot één visie (stuk/nota/kaartbeeld) komen. Ik

denk niet dat Noord-Holland aan die wens moet toegeven. Het geïnitieerde Noordvleugelinitiatief baseert zich op een samenwerking/consensus voor dat gebied. Hetzelfde gaat, hoogstwaarschijnlijk, geschieden in de Zuidvleugel. Of beide initiatieven straks tot een integraal beeld worden gemaakt zal ter zijner tijd bestuurlijk moeten worden afgewogen."[5]
En in een ambtelijke vergelijking door Zuid-Holland van deel A en deel D van de Vierde Nota wordt dit standpunt als volgt weer gegeven: "Deel d maakt van de Randstad-verstedelijkingsvisie melding, doch niet geheel correct. De bedoelde activiteit wordt geheel als interprovinciaal aangemerkt, in plaats van primair als provinciale taak. [...] De aanpak van de (inter)provinciale verstedelijkingsvisie is te stellig geformuleerd. Het is niet de bedoeling één interprovinciale Randstadstructuurschets of een soortgelijk stuk te produceren; het gaat erom provinciale ruimtelijk structuur-activiteiten voor de verstedelijking onderling op elkaar af te stemmen."[6]
Dat men binnen de provincies nog weinig open stond voor een interprovinciale visie had te maken met het feit dat elke provincie afzonderlijk op dat moment al een beleidsnota over verdere verstedelijking van een deel van de Randstad in procedure had. In dit verband kunnen de volgende beleidsnota's worden genoemd:

- Structuurvisie Noord-Holland 2015;
- De Toekomst getekend, Perspectievenschets (provincie Utrecht);
- Zuid-Holland voorbij het jaar 2000.

Toch kan gesteld worden dat binnen de afzonderlijke provincies het belang van een goede samenwerking tussen de provincies werd onderkend. Hier doet zich heel duidelijk het probleem voor dat in hoofdstuk 1 is aangehaald. Tussen ambtenaren enerzijds en bestuurders anderzijds, maar ook tussen ambtenaren onderling kunnen zeer verschillende opvattingen bestaan, die wel allemaal hun invloed hebben op de ontwikkelingen. Met het onderstaande voorbeeld over de behandeling van de nota Zuid-Holland voorbij het jaar 2000, zal duidelijk worden dat binnen de provincie Zuid-Holland het belang van een interprovinciale visie wel degelijk werd ingezien.
Ten tijde van het verschijnen van het beleidsvoornemen van de Vierde Nota in maart 1988 werd het ontwerp van de nota Zuid-Holland voorbij het jaar 2000, besproken door de Vaste Commissie voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (VCROV). Hierbij werd duidelijk dat een instrumentele paragraaf wenselijk was, waarbij de Vierde Nota als inspiratiebron zou kunnen dienen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat, in de daarna opgestelde instrumentele paragraaf, voor het interprovinciaal niveau twee nadere uitwerkingen, te weten Westelijk deel Randstad en Groene Hart, van belang werden geacht.
De noodzaak van samenwerkingsverbanden, op onder andere interprovinciaal niveau, werd met de volgende zinsnede in de nota door de provincie Zuid-Holland onderstreept: "Er bestaat een toenemende behoefte aan planfiguren die gezamenlijke actie van de provincie en andere overheden en/of particulieren mogelijk maken, zoals convenanten en ontwikkelingsschetsen. Hierdoor kan de

provincie een actieve, stimulerende rol spelen bij het uitvoeren van haar ruimtelijke plannen."[7]
De nadruk ligt hierbij wel duidelijk op uitvoeringsgerichte samenwerkingsverbanden en niet zo zeer op planvormende acties, maar in het kader van een instrumentele paragraaf is dit niet verwonderlijk. De Vaste Commissie voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting voegde hier nog aan toe dat de nadere uitwerkingen dienden uit te monden in door alle betrokken overheden gedragen beleidsvisies. De samenwerking bij de nadere uitwerkingen van de Vierde Nota en de nota Zuid-Holland voorbij het jaar 2000 mocht met andere woorden niet in vrijblijvendheid blijven steken.
In juni 1988 werd de nota Zuid-Holland voorbij het jaar 2000, met de daarin voorgestelde nadere uitwerkingen in Provinciale Staten besproken. Een door de Jong e.a. (PvdA) ingediende motie over de nadere uitwerking Westelijk deel Randstad werd daarbij met algemene stemmen aangenomen. Middels deze motie benadrukten Provinciale Staten van Zuid-Holland enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van de provincie voor het regionale beleid en anderzijds de noodzaak van een goede samenwerking van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland bij het ontwikkelen van een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad met inbegrip van het daarbinnen gelegen middengebied. Door Provinciale Staten van Zuid-Holland werd samenwerking met de buurprovincies dus wel degelijk gezien als voorwaarde om voor de Randstad tot een samenhangend beleid te kunnen komen.

6.3 Werkproces

De totstandkoming van de IPVR kan achteraf bezien in een aantal fasen worden ingedeeld die het proces inzichtelijk weergeven:

fase 1:	*Besluitvorming IPVR*	
	oktober 1988 - mei 1989;	7 maanden
fase 2:	*Werkzaamheden van de interprovinciale werkgroep*	
	juli 1989 - januari 1990;	6 maanden
fase 3:	*Omslag in de aanpak van de IPVR*	
	januari 1990 - maart 1990;	2 maanden
fase 4:	*Instelling interprovinciale projectgroep in atelier-verband*	
	maart 1990 - juni 1990;	3 maanden

Hieronder zal op deze onderscheiden fasen in het totstandkomingsproces worden ingegaan.

6.3.1 Besluitvorming IPVR

In paragraaf 6.2.4 is reeds duidelijk gemaakt dat ten tijde van het bestuurlijk overleg over de Vierde Nota men binnen de provincies nog weinig open stond voor een interprovinciale visie. Dit ondanks een door Provinciale Staten van Zuid-Holland aangenomen motie waarin het belang van een totaalvisie op de

Randstad werd benadrukt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in het eerste bestuurlijke RoRo, in januari 1989, na de gemaakte afspraken met het Rijk werd besloten om geen aparte interprovinciale structuurschets op te stellen, maar de samenhangen binnen de Randstad in de eigen provinciale nota's te schetsen. In RoRo-verband konden de afzonderlijke provinciale visies op elkaar worden afgestemd.
In april 1989 kwam de secretaris van het RoRo met twee mogelijke opzetten om aan de afspraak met de minister gehoor te kunnen geven:

1. Het uitbrengen van de provinciale visies met een RoRo-kaftje;
2. Het opstellen van een nieuw document met provinciale visies als toeleveranciers.

In de eerste opzet werd uitgegaan van een afstemming achteraf van de afzonderlijke provinciale visies op Randstadniveau terwijl in opzet twee het niveau van de Randstad als uitgangspunt werd genomen. Bij Noord-Holland bestond ambtelijk verzet tegen optie 2 in verband met capaciteitsproblemen. Met name de huidige projectleider van het Randstadprojectteam maakte zich evenwel sterk voor optie 2. Het ambtelijk RoRo stelde in de lijn hiervan voor om te kiezen voor opzet 2 en daarvoor een werkgroep in te stellen. Op 31 mei 1989 werd dit ambtelijke voorstel in het bestuurlijk RoRo besproken. Tijdens dit overleg spraken de gedeputeerden zich unaniem uit voor het opstellen in RoRo-verband van een aparte ruimtelijke visie op de Randstad als geheel. Hoewel het belang van een planvorm voor de Randstad als geheel wel werd erkend, met name het schetsen van een scherp beeld van de Randstad welke het RoRo voor ogen stond werd van belang geacht, kwamen de gedeputeerden voornamelijk vanuit een defensieve opstelling tot hun besluit.
Zo werd opzet 1 bijvoorbeeld als 'bestuurlijk onhandig' aangemerkt. Hiermee werd gedoeld op het risico dat door het ontbreken van een totaalvisie op de verstedelijking van de Randstad het oplossen van tegenstrijdigheden in de afzonderlijke provincale visies in feite zou worden overgelaten aan het ministerie van VROM. De volgende opmerking van de gedeputeerde ruimtelijke ordening van de provincie Utrecht, geeft een aardige indruk van het belang dat werd gehecht aan een totaalvisie op de Randstad: "Hij is van mening dat opzet 1 bestuurlijk zeer onhandig is, terwijl opzet 2 geen pijn hoeft te doen voor wat betreft de (ambtelijke) inzet. Het schrijven van een globale notitie hoeft niet veel tijd in beslag te nemen: hij kan zich voorstellen zo'n notitie in zijn eentje op een middag te kunnen schrijven."[8]
Geconcludeerd kan worden dat het bestuurlijk RoRo er na de afspraak met de minister nog zeven maanden over heeft gedaan om tot het inzicht en het besluit te komen dat er in RoRo-verband een ruimtelijke visie op de Randstad diende te worden opgesteld. Hoewel dit besluit op voorstel van het ambtelijk RoRo genomen werd kan niet gesteld worden dat op ambtelijk niveau de noodzaak van een interprovinciale visie wel steeds volledig was onderstreept. De in paragraaf 6.2.4 aangehaalde ambtelijke reacties op het bestuurlijk overleg over de Vierde Nota geven dit overduidelijk weer. Ook op ambtelijk niveau heeft met andere

woorden het besef dat een interprovinciale visie een meerwaarde zou kunnen opleveren zich moeten ontwikkelen.

6.3.2 Interprovinciale werkgroep

Naar aanleiding van de besluitvorming binnen het RoRo werd voor de interprovinciale visie een ambtelijke werkgroep ingesteld. Als eerste boog de werkgroep zich over de vraag hoe een dergelijke interprovinciale planvorming het best kon worden aangepakt. Daarbij stonden de volgende mogelijke werkwijzen centraal:

1. Inductieve aanpak, werken van klein naar groot;
2. Beeldvormende aanpak, werken van groot naar klein.

Bij de eerste aanpak vormt een totaalbeeld van de Randstad het eindresultaat, terwijl zo'n beeld in de tweede benadering het uitgangspunt vormt. De werkgroep besloot de beeldvormende aanpak te volgen, waarin 'beelden, concepten en slagwoorden' centraal staan. Bij deze keuze speelden de volgende argumenten een rol:

* Beeldvorming heeft het voordeel dat problemen en meningsverschillen tijdig worden opgespoord;
* Een uitvoerige confrontatie van vraag en aanbod (inductieve aanpak) heeft vanwege de vele onzekerheden, door het hoge schaalniveau en de lange termijn, weinig zin;
* De beeldvorming rond de Randstad is al op gang gekomen: denk aan de Vierde Nota en aan de RoRo-notitie De toekomstige positie van de Randstad.

In hoofdstuk 2 is duidelijk gemaakt dat het gebruik van metaforen binnen de ruimtelijke planvorming enerzijds het genereren van consensus bevordert en anderzijds voorziet in een soort raamwerk waarmee we de complexe ruimtelijke werkelijkheid kunnen simplificeren en daarmee begrijpen. De eerste twee argumenten die de werkgroep noemde om een beeldvormende aanpak te volgen refereren aan de mogelijke voordelen van het gebruik van metaforen.
De gekozen opzet van groot naar klein werd als volgt ingevuld. Via een beschrijving van de ruimtelijke en functionele structuur van de Randstad en formulering van uitgangspunten kwam men binnen de werkgroep tot een ruimtelijk wensbeeld voor de Randstad, waarin de toekomstige verstedelijkingzones werden aangegeven. Deze gezamenlijke visie op de ontwikkelingsrichting van de Randstad diende als onderlegger te fungeren voor de afzonderlijke provinciale visies. Bij deze nadere invulling werd een onderscheid gemaakt naar projecten die van belang zijn voor de Randstad als geheel, voor de Noordvleugel en voor de Zuidvleugel.
Wat de toekomstige verstedelijkingszones betreft werden, behalve het bekende principe van het zoeken naar locaties in en aan de steden, de volgende keuzen gemaakt:

* Nieuwe ruimtelijk relevante ontwikkelingen ten behoeve van de Randstad vinden binnen de twee vleugels plaats. De kansen voor grote nieuwe stedelij-

ke ontwikkelingszones binnen de Randstad liggen vooral tussen Amsterdam en Almere en tussen Den Haag en Rotterdam;

* Bijzonder goede mogelijkheden worden gevonden in een zone aan de binnenzijde van de Randstad: de Binnenflank.

Als de werkgroep zo'n zes maanden bezig is worden in het RoRo de eerste hoofdstukken besproken. Deze bevatten de gezamenlijke onderlegger en de invulling daarvan met projecten van belang voor de Randstad als geheel en voor de Zuidvleugel. De invulling van de Noordvleugel door de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland ontbreekt dan echter nog. Door de reeds aangehaalde capaciteitsproblemen in Noord-Holland was de ambtelijke inzet van Noord-Holland in de beginperiode gering. Noord-Holland was veelvuldig afwezig bij vergaderingen en stukken werden niet of te laat aangeleverd. Ook Utrecht was niet erg actief. In beide provincies was de aandacht meer gericht op het opstellen van de eigen provinciale verstedelijkingsvisie. Zuid-Holland was dan ook de 'trekker' van het geheel.

6.3.3 Omslag in de aanpak

Tijdens de bespreking in het bestuurlijk RoRo bleek het belangrijkste punt van kritiek betrekking te hebben op de presentatie van de notitie en niet zo zeer op de inhoud daarvan. Binnen het RoRo was men van mening dat alleen de essentie in de tekst moest worden verwoord en dat overige aspecten op een meer beeldende manier moesten worden weergegeven. Aangezien een dergelijke beeldvormende aanpak juist het uitgangspunt vormde voor de werkzaamheden van de werkgroep moet worden geconcludeerd dat zij, in de ogen van het RoRo, niet in haar opzet geslaagd was.

Ruim een maand na dit bestuurlijk overleg kwamen, op 26 februari 1990, de vier directeuren Ruimte en Groen uit de betrokken provincies bij elkaar. Dit overleg vond plaats op initiatief van de directeur Ruimte en Groen van Noord-Holland, M. van den Berg. In aansluiting op het bestuurlijk overleg kwam ook hier de mening naar voren dat de IPVR een beeldend stuk diende te worden. Het werd echter bovenal heel belangrijk gevonden om te komen tot een gezamenlijk gedragen visie.

De IPVR mocht geen optelsom van ideeën zijn, maar moest trachten verschillen te overbruggen. Voor Utrecht was bijvoorbeeld de ruimtelijke kwaliteit bepalend voor de hoeveelheid woningen die de komende 25 jaar op provinciaal grondgebied gebouwd mochten worden. Het uitgangspunt in Noord- en Zuid-Holland was echter om te trachten te voldoen aan de waargenomen woningbehoefte. Het opstellen van de interprovinciale visie zo zou nodig gepaard moeten gaan met het niet honoreren van individuele wensen van de afzonderlijke provincies.

Het is natuurlijk legitiem, als het gaat om een interprovinciale planvorm, te streven naar een gezamenlijk gedragen visie. Op basis van de resultaten van de werkgroep op dat moment kan echter nauwelijks de conclusie getrokken worden dat sprake was van een optelsom van afzonderlijke provinciale ideeën. Juist doordat de werkgroep van een aanpak van groot naar klein uitging was de

aandacht tot dan toe voornamelijk op het totaalbeeld gericht geweest. Desondanks werd door de directeuren Ruimte en Groen de wens uitgesproken van een meer samenhangende visie voor de Randstad als geheel.
De achtergrond van het benadrukken van het belang van een werkelijk interprovinciale visie werd gevormd door de aankondiging, middels de Stellingnamebrief, van de Vierde Nota Extra. De Vierde Nota Extra moest onder andere de gebrekkige instrumentering van de Vierde Nota ondervangen. Op rijksniveau leefde namelijk het gevoel dat het door het Rijk gewenste beleid onvoldoende doorwerking vond bij de lagere overheden. Het gevolg hiervan was dat het Rijk, meer dan tot dan toe het geval was geweest, de ruimtelijke ontwikkelingen in detail wenste te sturen. De provincie Noord-Holland zag in deze koerswijziging van het Rijk een aantasting van de eigen verantwoordelijkheden van de provincie. Ten tijde van het verschijnen van de Stellingnamebrief is dan ook door de gedeputeerde R.O. en de directeur Ruimte en Groen van de provincie Noord-Holland overleg gevoerd met minister Alders. Dit overleg resulteerde in de harde toezegging van minister Alders dat hij, indien de IPVR in juni 1990 op tafel zou liggen, zeer ernstig rekening zou houden met de interprovinciale visie bij het opstellen van de Vinex.
Er lag dus een harde politieke toezegging op tafel waardoor het opstellen van een interprovinciale visie aan belang won. Dit legitimeerde voor Van den Berg dan ook een ingrijpen in het reeds in gang gezette werkproces, dat in zijn ogen tot dan toe een zekere vrijblijvendheid vertoonde. Het ingrijpen in het werkproces werd dus ingegeven door politieke ontwikkelingen op rijksniveau. Daarnaast lag de wens om tot een beeldende aanpak te komen geheel in de lijn van de op dat moment vigerende opvatting over de ruimtelijke planning die ongeveer halverwege de jaren tachtig was doorgedrongen.
Duidelijk is dat door de aankondiging van de Vierde Nota Extra voor de directeuren het belang van een interprovinciale visie toenam. Van de zijde van Noord-Holland werd dan ook ineens volledige ambtelijke inzet en de inzet van externe krachten toegezegd. Deze ambtelijke inzet werd mogelijk doordat inmiddels de eigen provinciale nota's, structuurvisie en bouwscenario, gereed waren gekomen. Het vreemde feit deed zich dus voor dat de directeur Ruimte en Groen van Noord-Holland pleitte te komen tot een daadwerkelijk gezamenlijke visie op een moment dat de eigen provinciale visie net van de pers was gerold. En dat ten tijde van de opstelling van deze eigen provinciale visie de inbreng in de interprovinciale werkgroep zeer gering was. Van een kruisbestuiving zal dus geen sprake zijn geweest. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een maand later in hetzelfde directeurenoverleg geconstateerd werd dat het ontwerpproces tot een van te voren vast liggend resultaat moest leiden. Dit op grond van het feit dat de structuurschets van Noord-Holland met algemene stemmen was aangenomen en dat de perspectievenscehts van Utrecht inmiddels openbaar was en dat beide nota's weinig tot geen ruimte lieten voor alternatieven.

6.3.4 Beeldvorming centraal

De uitkomst van het directeurenoverleg was voor de bestaande ambtelijke werkgroep tamelijk frustrerend. Er werd door de directeuren namelijk vrij sterk in het lopende werkproces ingegrepen. Per 1 maart 1990 werd een nieuwe ambtelijke projectgroep ingesteld. Geheel in de lijn van een beeldende visievorming moest de projectgroep in atelier-verband gaan werken. Het directeurenoverleg zag voor zichzelf een taak weggelegd tussen het RoRo en het atelier in. De bedoeling hiervan was om de voortgang en hoedanigheid van de IPVR te bewaken. En om de inpassing van de IPVR in de Vierde Nota Extra te bewerkstelligen moest de IPVR op de uitgangspunten van de stellingnamebrief aansluiten, te weten: mobiliteit, milieubeleid, terugdringen achterstanden en versterking internationale positie van de Randstad.

In de nieuwe aanpak werkte men met motto's en onderleggers. Onder een motto verstond men een kernachtige aanduiding van een mogelijke integrale beleidsstrategie c.q. keuzerichting. Voorbeelden zijn De Randstad als internationale mededinger en De Randstad op weg naar het perfecte leefklimaat.

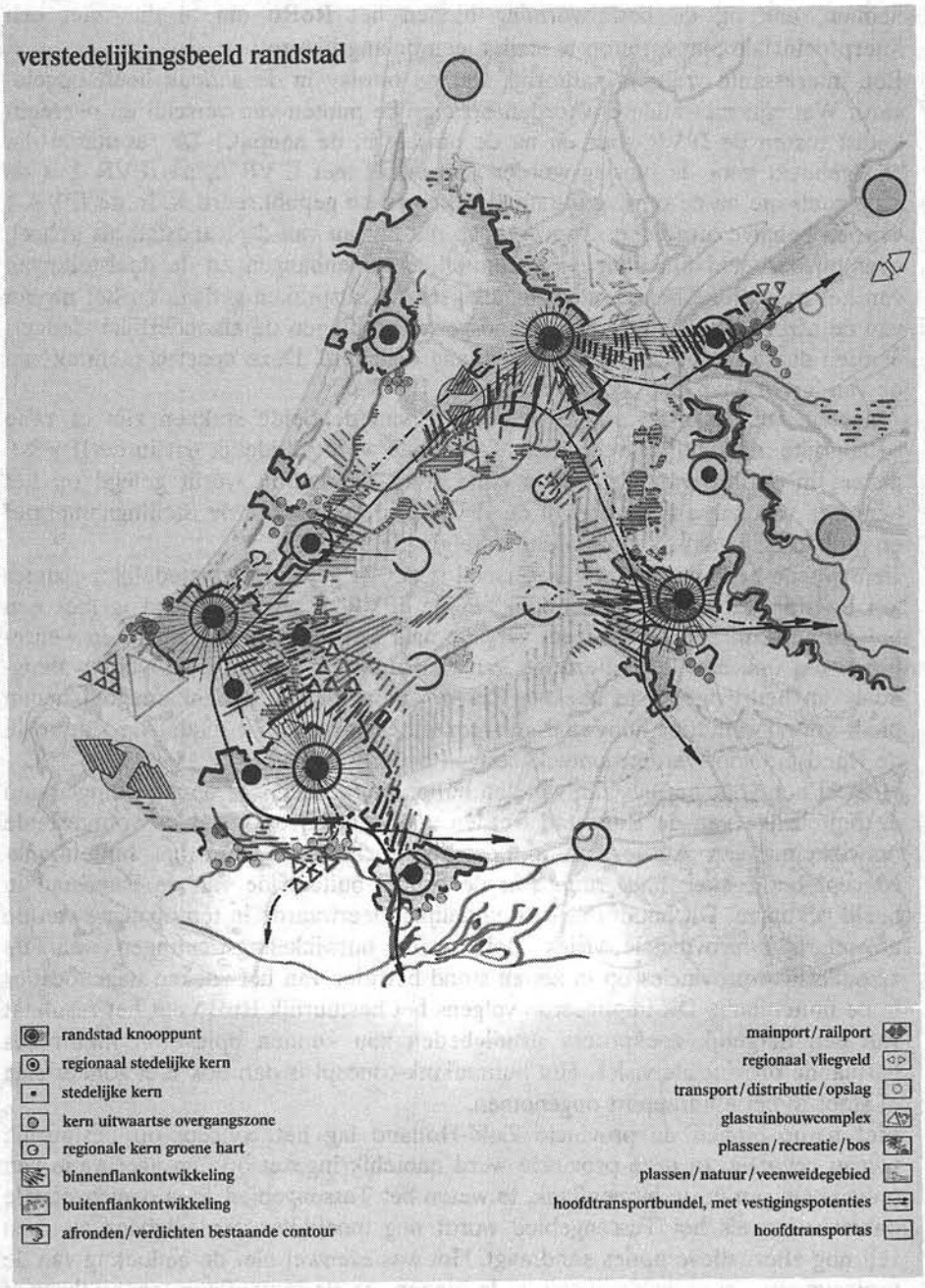
Het door de projectgroep gehanteerde begrip motto kan dus vergeleken worden met het begrip metafoor, zoals dat in hoofdstuk 2 is aangehaald. Beide hebben tot doel een heel scala van ruimtelijke ideeën over het betreffende plangebied kort en krachtig weer te geven. Het door middel van taal vormgeven aan ideeën over de gewenste ruimtelijke inrichting kan als 'verbaal ontwerpen' worden gekwalificeerd. Onder een onderlegger verstond men het in kaartbeelden weergeven van wensen, ideeën, voornemens, plannen, bestaande en te behouden kwaliteiten. Alle ruimtelijk relevante informatie moest met andere woorden in kaartbeelden vervat zijn. Duidelijk is dus dat de wens om te komen tot beeldende visievorming door de projectgroep op twee manieren werd opgepakt. Beeldende visievorming moest zowel in tekst als in kaart tot uitdrukking worden gebracht.

In de IPVR wordt overigens geen keuze tussen de twee aangehaalde motto's gemaakt. De aanwezige beleidsmarges tussen beide opties zijn naar de menig van het RoRo zo weinig reëel dat het niet zinvol is om verschillende oplossingsrichtingen uit te werken.

In de IPVR wordt dan ook volstaaan met het presenteren van één voorkeursrichting: een gelede Randstad die zich zowel in economisch als in leefbaarheidsopzicht kan meten met andere Europese metropolen.

Neumann stelt dat het werken met één voorkeursrichting zeker zal zijn ingegeven door het karakter van de IPVR. In een dergelijke bestuurlijke nota kunnen, volgens Neumann, geen varianten worden opgenomen, die in eerdere provinciale nota's zijn afgewezen.[9] Dit zal ongetwijfeld een rol hebben gespeeld. Een van de belangrijkste uitgangspunten van de IPVR na de omslag was namelijk het 'etaleren van de eenheid'. Een ander punt echter is dat door het publiceren van één variant de provincies sterker stonden in het overleg met de minister. In een situatie waarin de beleidsmarges erg klein zijn, door het aangescherpte beleid in de stellingnamebrief, komt, indien de provincies werken met varianten, de keuze in wezen bij het Rijk te liggen.

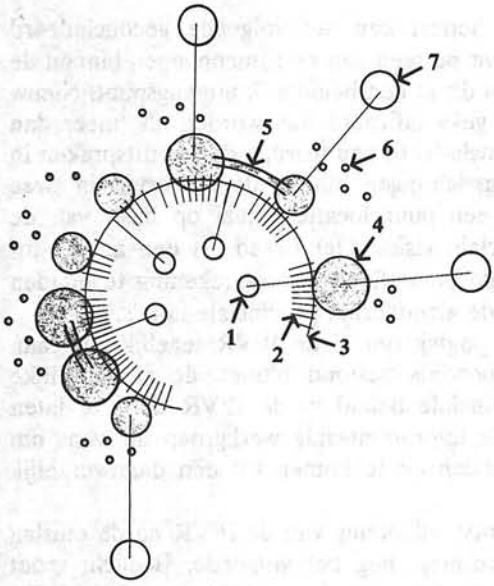
Afbeelding 6.2 Beeldende visievorming in de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad



Bron: Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, 1990

Het naar buiten treden met één variant kan dus ook vanuit tactische overwegingen zijn ingegeven. Dit laatste argument speelde, zoals we gezien hebben, ook bij de besluitvorming binnen het RoRo om al dan niet een interprovinciale planvorm op te stellen een belangrijke rol.
Een interessante vraag is natuurlijk wat de omslag in de aanpak heeft opgeleverd. Wat zijn met andere woorden belangrijke punten van verschil en overeenkomst tussen de IPVR voor en na de omslag in de aanpak? De resultaten die zijn geboekt voor de omslag worden aangeduid met IPVR 0, de IPVR 1 is de visie zoals die na de omslag tot stand gekomen en gepubliceerd is. In de IPVR 1 worden behalve algemene uitspraken op het niveau van de Randstad als geheel, over bijvoorbeeld functionele en ruimtelijke samenhangen en de doelstellingen van het ruimtelijke beleid, meer locatiegerichte uitspraken gedaan op het niveau van de afzonderlijke vleugels. De stadsgewesten binnen de afzonderlijke vleugels worden daarbij nadrukkelijk in samenhang benaderd. Deze opzet is identiek aan de van 'groot naar klein benadering' in de IPVR 0.
Afgezien van de opzet en de presentatie van de beide stukken zijn er twee belangrijke inhoudelijke veschillen. Ten eerste wordt duidelijk dat in de IPVR 0 geheel in de lijn van de Vierde Nota sterk de nadruk wordt gelegd op het benutten van kansen. Dit terwijl de IPVR 1 in de lijn van de Stellingnamebrief en de Vinex in gaat op kansen én bedreigingen.
Een tweede belangrijk punt van verschil is dat de gewenste verstedelijkingszones 'op de ring' en in de 'binnenflank' in de IPVR 1 gecompleteerd is met een buitenflank-concept. Dit concept verwijst naar het idee dat het zinvol en wenselijk is om ook aan de buitenzijde van de Randstad naar locaties voor woningbouw en bedrijvigheid te zoeken. Zinvol omdat de buitenflank mogelijkheden biedt voor kwalitatief hoogwaarige woonmilieus. Wenselijk omdat de ruimte in de Randstad voor verdere ontwikkelingen beperkt is.
Hoewel ook vóór het bestaan van een buitenflank-concept al ontwikkelingen aan de buitenzijde van de Randstad werden voorzien, bijvoorbeeld de voorgestelde ontwikkeling van Amsterdam in oostelijke richting, is door het buitenflank-concept het zoeken naar ruimte in de gehele buitenzijde van de Randstad in beeld gekomen. Dit houdt dus een duidelijke meerwaarde in ten opzichte van de afzonderlijke provinciale visies. Behalve de ontwikkelingsrichtingen waar de afzonderlijke provincies op in zetten stond het idee van het zoeken naar locaties in de buitenflank. Dit impliceerde volgens het bestuurlijk RoRo dat het resultaat van een dergelijk zoekproces strijdigheden zou kunnen opleveren met reeds bestaande provinciale visies. Het buitenflank-concept is dan ook niet zonder slag of stoot in het eindrapport opgenomen.
Met name binnen de provincie Zuid-Holland lag het concept op bestuurlijk niveau gevoelig. In deze provincie werd namelijk ingezet op een acceptatie van ontwikkelingen in de binnenflank, te weten het Tussengebied. Een controversiële ontwikkeling als het Tussengebied wordt nog moeilijker verdedigbaar als men zelf nog alternatieve opties aandraagt. Het was evenwel niet de bedoeling van de projectgroep om ontwikkelingen in de binnen- en de buitenflank tegen elkaar af te wegen, maar om beide richtingen tot ontwikkeling te brengen.

Afbeelding 6.3 Verstedelijkingszones IPVR 1: uitgebreid met een buitenflank-concept



'Rode Lijn'

1. **regionale kern Groene Hart**
2. **binnenflank**
3. **hoofdverkeersstructuur**
4. **stedelijke ring**
5. **interstedelijke zone**
6. **buitenflank**
7. **kern, uitwaartse overgangszone**

Bron: Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, 1990

Het voorgestelde model voor de Randstad met ontwikkelingen in de binnenflank, op de ring en in de buitenflank was dus geen 'of-of' maar een 'en-en' verhaal. Hoewel het idee van ontwikkelingen in de buitenflank uiteindelijk wel in het rapport is opgenomen wordt het niet verder uitgewerkt. In de IPVR is dus alleen de kiem gelegd voor het buitenflank-concept. In hoofdstuk 7 zal worden nagegaan of deze boodschap van de ambtelijke projectgroep door andere actoren in het veld is opgepakt.
De vergelijking tussen de IPVR 0 en 1 maakt het volgende duidelijk. De omslag in de aanpak werd ingegeven door de wens om de inpassing van de IPVR in de Vinex te bewerkstelligen. Hiertoe diende de IPVR aan te sluiten op de inhoude-

lijke uitgangspunten van de Vinex en moest sprake zijn van een duidelijke meerwaarde ten opzichte van het provinciale niveau. Wat het eerste punt betreft sluit de IPVR 1 inhoudelijk inderdaad aanmerkelijk beter aan op de Vinex dan bij de IPVR 0 het geval was.
Wat de meerwaarde van de IPVR betreft kan het volgende geconcludeerd worden. Er wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de samenhangen binnen de Randstad, maar ook in de IPVR 0 was dit al een belangrijk uitgangspunt. Nieuw is het buitenflank-concept, wat zeker gekwalificeerd kan worden als 'meer dan de som der afzonderlijke delen'. Geconcludeerd kan worden dat de uitspraken in de IPVR over gewenste ontwikkelingsrichtingen binnen de Randstad in twee delen uiteen valt. Het eerste vormt een puur locatieverhaal op basis van de reeds bestaande afzonderlijke provinciale visies. Het tweede is een aanzet tot verkenning van de mogelijkheden in de buitenflank zonder rekening te houden met de al vastgelegde beleidslijnen in de afzonderlijk provinciale nota's.
Deze tweedeling komt voort uit een poging om in de IPVR tegelijkertijd aan tegenstrijdige wensen te voldoen. Enerzijds bestond binnen de afzonderlijke provincies de eis om het eigen provinciale beleid in de IPVR door te laten klinken. Anderzijds bestond binnen de interprovinciale werkgroep de wens om zich te ontdoen van deze strakke banden en te komen tot een daadwerkelijk vernieuwende visie op de Randstad.
Tot slot van deze paragraaf over de totstandkoming van de IPVR na de omslag in de aanpak, naar beeldende visievorming, nog het volgende. Bedacht moet worden dat deze omslag zo'n drie maanden voor de geplande aanbieding (13 juni 1990) aan de minister plaats vond. Aan deze datum werd onvoorwaardelijk vastgehouden, omdat vertraging een verkleining zou inhouden van de kans dat de IPVR zou worden ingepast in de Vinex. De tijdsdruk was dus enorm.
Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het eindresultaat al min of meer vaststond en dat gebruik kon worden gemaakt van het 'voorwerk' dat was gedaan voor de omslag in de aanpak plaatsvond.
Een duidelijke consequentie van deze tijdsdruk was dat er weinig overleg plaatsvond met belanghebbenden, als de Rijksplanologische Dienst en de lijnstructuren binnen de afzonderlijke provincies. Binnen de Rijksplanologische Dienst bijvoorbeeld hield een werkgroep zich eveneens bezig met de verdere ontwikkeling van de Randstad tot 2015. De studienota De randstad op weg naar 2015, vormt de voorbereiding van de Vierde Nota Extra.
Enig overleg en afstemming lag dan ook voor de hand, maar werd door de tijdsdruk bemoeilijkt. En door het korte tijdsbestek waarin de IPVR tot stand moest komen is dit proces vrijwel geheel aan de aandacht van de mensen binnen de lijnstructuur van de afzonderlijke provincies ontsnapt. Zij kregen pas inzicht in de IPVR op het moment dat het plan al uitgebracht was. Dit heeft de acceptatie van de IPVR in het bijzonder en de samenwerking in het algemeen binnen de afzonderlijke provincies niet bevorderd.

6.4 Tot slot

In dit hoofdstuk stond het werken aan een interprovinciale visie op de Randstad centraal. Duidelijk is dat de initiatieven van het Rijk meerdere malen van invloed zijn geweest op dit proces. Zo is de aanleiding om een dergelijke interprovinciale visie op te stellen terug te voeren op de publikatie van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Terwijl de niet geringe omslag in de aanpak van de IPVR geheel is te herleiden op de aankondiging van de Vierde Nota Extra. Centraal stond het bewerkstelligen van een inpassing van de IPVR in de Vinex. Deze door de gezamenlijke provincies beoogde werking van de IPVR werd nagestreefd middels een beeldvormende planningaanpak.
Bij de keuze voor een beeldende aanpak, zowel in tekst als in kaart, spelen over het algemeen dan ook twee zaken een rol, wat samenhangt met de in hoofdstuk 2 aangehaalde voordelen van het gebruik van metaforen. Een metafoor kan in dit verband als 'verbaal ontwerpen' worden gekwalificeerd. Metaforen bezitten enerzijds een wervende kracht, waardoor het mogelijk wordt consensus te genereren. Anderzijds voorzien ze in een soort raamwerk waarmee we de complexe ruimtelijke werkelijkheid kunnen simplificeren en daarmee begrijpen. Een van de achterliggende ideeën is dus dat door een wervend plan de 'handen op elkaar te krijgen' zijn. Of de provincies erin zijn geslaagd om de IPVR daadwerkelijk te laten doorwerken in het besluitvormingsproces rond de Vinex zal in hoofdstuk 7 worden bezien.
Onafhankelijk van al deze invloeden van het Rijk kan geconcludeerd worden dat binnen het RoRo het opstellen van de IPVR het denken en werken op het niveau van de Randstad een grote impuls heeft gegeven. In dit verband kan gesproken worden over een groeiproces naar een Randstedelijke invalshoek. Duidelijk is namelijk dat na het bestuurlijk overleg over de Vierde Nota weinig animo binnen de provincies aanwezig was, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau, om de interprovinciale planvorming ter hand te nemen. Tijdens de rit is echter wel degelijk het besef gegroeid dat een aparte interprovinciale visie voor de Randstad een meerwaarde kon opleveren.
Op bestuurlijk niveau was het omzetten van dit besef in daden evenwel problematischer dan voor de ambtelijke inbreng in de provinciale werkgroep. Bestuurlijk bleef, ondanks het groeiende Randstadbesef, toch tot het einde van het proces de eis bestaan om het eigen provinciale beleid geheel in de IPVR door te laten klinken. Daarentegen bestond binnen de interprovinciale werkgroep de wens om zich te ontdoen van deze strakke banden en te komen tot een daadwerkelijk vernieuwende visie op de Randstad.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 6

1. Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Vino), 1988b, blz. 14.

2. Verslag van het op 10 september 1988 gehouden bestuurlijk overleg tussen het Provinciaal Bestuur van Noord-Holland en de minister van VROM over de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, blz. 102.

3. Het opnemen van de herziening van de SSLG in de Vinex kent de volgende achtergrond. De Vierde Nota verving de drie delen van de Derde Nota, waarbij tegelijkertijd het inrichtingsbeleid van de twee bijbehorende Structuurschetsen, die van de Stedelijke Gebieden uit 1983 en die van de Landelijke Gebieden uit 1985, werd samengevoegd tot één. Na parlementaire goedkeuring van de PKB van de Vierde Nota zou worden gestart met een actualisering van de samengevoegde structuurschetsen. Deze parlementaire goedkeuring is er evenwel nooit gekomen. In 1989 trad namelijk een nieuw kabinet aan, waarin het ministerie van VROM een aanscherping van onderdelen van de Vierde Nota wenste. Dit vormde de aanleiding tot het opstellen van de Vierde Nota Extra. In de Vierde Nota Extra zijn de Vierde Nota en de Structuurschets Stedelijke en Landelijke Gebieden (SSLG) in één PKB opgenomen. Daarbij is in het verlengde van de zogenoemde Stellingnamebrief het beleid van de Vierde Nota op onderdelen aangescherpt. De SSLG is geactualiseerd.

4. Duidelijk zal zijn dat in eerste instantie, voor het bestuurlijk overleg over de Vierde Nota, interprovinciaal voor het Rijk de inzet van slechts twee provincies betekende! Later in het proces, in het kader van een algemeen verstedelijkingsbeeld van de Randstad stond voor het Rijk interprovinciaal gelijk aan de RoRo-partners.

5. Provinciale Planologische Dienst Noord-Holland, 1988, reactie op concept-verslag uitwerkingen Vierde Nota, 25 november, blz. 2.

6. Provincie Zuid-Holland, 1988, Vergelijking van deel A en deel D van de Vierde Nota, blz. 7 en 8.

7. Provincie Zuid-Holland, 1988, blz. 35.

8. Notulen van de vergadering van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, gehouden op 31 mei 1989 in het provinciehuis te Haarlem, blz. 2.

9. Neumann, 1990, blz. 290.

7
IPVR: PROCES VAN DOORWERKING

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad geëvalueerd. Beleidsevaluatie verwijst naar de vraag welke effecten het beleid heeft opgeleverd, welke effecten heeft met andere woorden de IPVR gesorteerd? Bij de effectiviteitsmeting van de IPVR staat het begrip doorwerking centraal. Aan doorwerking wordt in de planningliteratuur een ruime betekenis toegekend. Zo is er niet alleen sprake van doorwerking van een ruimtelijk plan als de daarin vervatte uitgangspunten door overige actoren worden overgenomen. Ook indien bewust en beargumenteerd van een plan wordt afgeweken is sprake van doorwerking. Van belang is dat het plan van waarde is voor het eigen plan-, ontwerp- en besluitvormingsproces van bepaalde doelgroepen. Voordat wordt ingegaan op de doorwerking van de IPVR, wordt aandacht besteed aan de vraag waarom de effectiviteit van een ruimtelijk plan als de IPVR wordt afgemeten aan de mate van doorwerking.

7.2 Doorwerking van ruimtelijke plannen

Plannen worden opgesteld om bepaalde effecten te sorteren. Het zal dus duidelijk zijn dat de mate van effectiviteit van dergelijke plannen wordt afgemeten aan het voorkomen van die effecten. In gangbare evaluatiemethoden van beleid wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen bedoelde en onbedoelde effecten en in hoeverre bedoelde effecten zijn toe te schrijven aan de genomen beleidsmaatregelen. Elk plan wordt dus opgesteld met het doel bepaalde effecten te sorteren, maar niet alle plannen hebben dezelfde soorten effecten als doel. Daar komt bij dat over één en hetzelfde plan, afhankelijk van de door diverse actoren beoogde doelen, meerdere effectiviteits-uitspraken mogelijk zijn. En uitspraken over effectiviteit zijn alleen zinvol indien men dit baseert op de bedoelde effecten.
Met het opstellen van zogenoemde projectplannen bijvoorbeeld wordt gepoogd de maatschappelijke werkelijkheid in overeenstemming te brengen met het in

het plan vastgelegde beeld. Een projectplan is dan ook effectief als plan en werkelijkheid met elkaar overeenstemmen. Voor bijvoorbeeld een bestektekening is een dergelijke opvatting van effectiviteit een zinvolle en werkbare benadering. Voor een ruimtelijk plan op rijksniveau is een dergelijke benadering evenwel gebaseerd op een wel heel optimistische opvatting over de maakbaarheid van de samenleving.
Tussen een ruimtelijk plan op rijksniveau en daadwerkelijke veranderingen in de ruimtelijke orde van een gebied bevindt zich namelijk een scala van actoren en onvoorziene omstandigheden. Overige overheden, het bedrijfsleven, maatschappelijke groeperingen en individuen hebben eigen opvattingen over de wenselijkheid van bepaalde ontwikkelingen en kennen een eigen verantwoordelijkheid voor door hen genomen besluiten.
Strikte uitvoering van een ruimtelijk plan is in zo'n situatie bijna onmogelijk, omdat niet alleen het desbetreffende plan maar vele andere plannen én actoren die werkelijkheid trachten te beïnvloeden. Bovendien maakt het vóórkomen van omstandigheden die tijdens de opstelling van een plan niet waren voorzien zo'n strikte uitvoering van de in het plan genoemde beleidslijnen vaak zelfs ongewenst. Binnen de zogenoemde sociocratische planningbenaderingen staat dan ook de afwijzing van een allesoverheersende centrale overheid die de samenleving met behulp van een omvattend plan naar haar hand zet centraal.
Met de constatering dat maatschappelijke veranderingen slechts op indirecte wijze een gevolg kunnen zijn van strategische plannen is het weinig zinvol om dergelijke veranderingen als object van planning en dus als maatstaf voor de effectiviteit van strategische plannen te blijven hanteren. Binnen de zogenoemde beslissingsgerichte planningbenadering wordt het object van planning dan ook niet gevormd door maatschappelijke veranderingen, maar door het tussenliggende besluitvormingsproces.
Geen één plan sorteert evenwel uit zich zelf effect. Op de vaststelling van een plan zullen dan ook altijd besluiten en handelingen dienen te volgen die aan het plan uitvoering dan wel doorwerking kunnen geven. Dit geldt derhalve niet alleen voor strategische plannen maar ook voor projectplannen. Wat is dan de ratio om bij projectplannen niet en bij strategische plannen wel het object van planning te verschuiven naar de besluitvormingsprocessen?
Deze ratio wordt gevormd door het feit dat bij een strategisch, indicatief plan het daaropvolgende besluitvormingsproces een eigen dynamiek kent, waardoor het verdedigbaar en zinvol wordt om dit besluitvormingsproces zélf het object van planning te laten zijn. Veranderingen in de maatschappelijke werkelijkheid zijn dan een gevolg van dit besluitvormingsproces en niet (direct en alleen) van het plan. Het plan dient dan bij te dragen aan een zinvol verloop van dit besluitvormingsproces. Het is een investering vooraf waardoor van diverse ontwikkelingsrichtingen snel de consequenties kunnen worden nagegaan en waardoor allerlei beslissingen in samenhang genomen kunnen worden. Het gaat met andere woorden dus niet om besluiten die planuitspraken ten uitvoer brengen, maar andersom geredeneerd om planuitspraken die besluiten onderbouwen.

Bij projectplannen daarentegen worden de doorslaggevende besluiten genomen tijdens het proces van totstandkoming van het plan. Besluiten die na de opstelling van het plan worden genomen om aan het plan uitvoering te geven vloeien eenvoudig voort uit het plan. Binnen de opvatting van een plan als projectplan is het dan ook verdedigbaar om de maatschappelijke werkelijkheid het object van planning te laten zijn.
Doordat lange tijd het succes van strategische ruimtelijke plannen wél is afgemeten aan de veranderingen die het in de maatschappelijke werkelijkheid tot stand bracht, ruimtelijke planning werd opgevat als blauwdrukplanning, waren de oordelen hieromtrent over het algemeen zeer negatief. Binnen de Rijksplanologische Dienst ontstond dan ook het besef dat strategische plannen 'slechts' tot doel hebben het daarop volgende besluitvormingsproces te beïnvloeden. De vraag was natuurlijk wel wanneer een dergelijk plan dan effectief te noemen is?
In de praktijk werd hier door de Rijksplanologische Dienst het begrip doorwerking voor gehanteerd. Van doorwerking en daarmee van een succesvol ruimtelijk plan was sprake indien beleidsuitingen van doelgroepen, bijvoorbeeld lagere overheden, en beleidsuitingen uit het plan met elkaar in overeenstemming waren.
Dit is echter een heel beperkte opvatting van het begrip doorwerking. Het kan namelijk enerzijds zo zijn dat gelijkgestemde beleidsuitingen niet zijn toe te schrijven aan de inspanningen van de plannende organisatie en anderzijds kan van een succesvol plan sprake zijn ondanks het feit dat de beleidsuitingen niet overeenstemmen. Een doelgroep kan namelijk bewust en beredeneerd afwijken van een plan, waarbij wel degelijk gebruik wordt gemaakt van de in het plan vervatte informatie. Er is dan ook getracht aan het begrip doorwerking een bredere inhoud te geven, waardoor het begrip momenteel als volgt te omschrijven valt: "Van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of dit leidt tot concrete beleidsbesluiten en handelingen, die corresponderen met de initiële beleidsuitspraak."[1]
Uit de definitie wordt duidelijk dat wil er van doorwerking sprake zijn de planuitspraken effect dienen te sorteren in besluitvormingsprocessen van de doelgroep(en). Welke effecten daarmee precies worden beoogd wordt uit de definitie niet duidelijk. Wallagh komt evenwel in zijn onderzoek naar de werking van het Structuurplan Amsterdam 'De stad centraal' tot een nadere duiding van situaties waarin gesproken kan worden van doorwerking van een plan. Van doorwerking is sprake indien tussen planuitspraken en besluiten sprake is van:

* conformiteit die te herleiden is op het plan;
* afwijkingen waarbij de argumenten ontleend worden aan het plan;
* afwijkingen waarvan de gevolgen bezien worden in het licht van het plan;
* voortschrijving van het plan naar aanleiding van het cumuleren van afwijkingen.[2]

Conformiteit is dus een vorm van doorwerking, maar doorwerking is meer dan conformiteit alleen. Het zal duidelijk zijn dat de opstellers van een ruimtelijk plan wel het liefst de in het plan vervatte beleidslijnen zien overgenomen. Zij streven met andere woorden wel naar conformiteit, maar dit geldt alleen indien de omstandigheden waar in het plan op is geanticipeerd en de zich werkelijk voordoende omstandigheden niet wezenlijk van elkaar verschillen. Het gaat met andere woorden dus te ver om conformiteit te betitellen als de, in alle gevallen, meest nastrevenswaardige vorm van doorwerking.
Duidelijk is dus dat een plan heeft doorgewerkt als de doelgroepen van het plan gebruik hebben gemaakt. Een heel belangrijke consequentie hiervan is dat het vaststellen van de mate van doorwerking van een ruimtelijk plan in grote mate afhangt van de oordelen van de doelgroepen daarover.
Een ander belangrijk punt is dat alleen nieuw beleid zinvol op doorwerking kan worden onderzocht. Over het groeikernenbeleid bijvoorbeeld heeft tussen de verschillende overheden jarenlang consensus bestaan. Dit beleid was dan ook in allerlei plannen op allerlei niveaus verwoord. In zo'n situatie is het weinig zinvol om de uitspraken over groeikernen in een nieuw aan deze stapel toegevoegd plan op doorwerking te onderzoeken. Een dergelijk plan is 'slechts' een bevestiging van een reeds bestaande en algemeen geaccepteerde beleidslijn.
Hiermee is overigens niet gezegd dat er geen zinvolle uitspraken over de doorwerking van het groeikernenbeleid mogelijk zijn. Integendeel, het groeikernenbeleid is juist een voorbeeld van beleid waarbij sprake is van een grote mate van doorwerking. Zinvol doorwerkingsonderzoek dient met andere woorden te starten bij de 'bron' van het beleid.

7.3 Doorwerking van de IPVR

De Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad is een strategisch plan. Het succes van het plan moet dus worden afgemeten aan de mate van doorwerking van het plan in de besluitvormingsprocessen van de doelgroepen. Een eerste vraag die daarbij gesteld moet worden is of het in de IPVR neergelegde beleid wel nieuw is, in de zin zoals bovenstaand beschreven. In hoofdstuk 6 is namelijk geconstateerd dat de IPVR voor een groot deel bestaat uit overname van afzonderlijke provinciale visies. Deze afzonderlijke provinciale visies waren evenwel óf nog in procedure óf zeer recent vastgesteld, waardoor sprake was nieuw beleid. Derhalve kan ook de overname van deze visies in de IPVR als nieuw beleid worden aangemrkt. Veeleer was sprake van parallelle planvorming.
Een consequentie van deze parallelle, overeenstemmende planvorming is wel dat het van belang is om bij een eventuele correspondentie tussen de IPVR en beleidsuitingen van de doelgroepen na te gaan of deze correspondentie ook daadwerkelijk is terug te voeren op de inspanningen in RoRo-verband. Behalve de samenwerking in RoRo-verband zijn de gezamenlijke provincies ook afzonderlijk, via het opstellen van provinciale visies en het voeren van overleg met het Rijk, werkzaam aan de ruimtelijke ontwikkeling van delen van de Randstad. Het

moge duidelijk zijn dat de vraag of het RoRo resultaten heeft geboekt die zonder interprovinciale samenwerking niet tot stand waren gekomen niet eenvoudig valt te beantwoorden. Desondanks is gepoogd om het proces van doorwerking van de IPVR te verhelderen.

7.3.1 Aanpak

Met de vaststelling dat de evaluatie van een strategisch plan als de IPVR een onderzoek naar de nageschakelde besluitvorming omvat is nog weinig duidelijk over hoe zo'n onderzoek uitgevoerd dient te worden. Hoe is met andere woorden de nageschakelde besluitvorming van een ruimtelijk plan boven tafel te krijgen? Mastop en Faludi geven hiervoor een handvat met de formulering van een onderzoeksdesign voor doorwerking.[3] De onderstaande aanpak is op dit onderzoeksdesign gebaseerd.

Een heel belangrijke consequentie voor de aanpak is al genoemd. Gedoeld wordt op de constatering dat de mate van doorwerking afhankelijk is van de oordelen van de doelgroep(en) daarover. Doorwerkingsonderzoek zal zich dus moeten richten op deze doelgroepen. Deze doelgroepen gebruiken in hun besluitvormingsprocessen echter niet dé IPVR, maar afzonderlijke beleidsuitspraken daaruit. Dit impliceert dat doorwerkingsonderzoek tevens op deze afzonderlijke beleidsuitspraken gericht moet zijn. Duidelijk zal dus moeten zijn wélke actoren in de IPVR worden aangesproken en welke uitspraken op doorwerking worden onderzocht. Daar de selectie van specifieke beleidsuitspraken bepaalt welke doelgroep(en) in het geding is (zijn) zal worden aangevangen met een selectie van relevant geachte uitspraken uit de IPVR.

7.3.2 Uitspraken

In hoofdstuk 6 is geconcludeerd dat er in de IPVR wat betreft de gewenste ontwikkelingsrichtingen sprake is van een tweedeling. Enerzijds gaat het om een een puur locatieverhaal op basis van de reeds bestaande afzonderlijke provinciale visies. Anderzijds wordt de kiem gelegd voor een verkenning van de mogelijkheden in de buitenflank zonder rekening te houden met de al vastgelegde beleidslijnen in de afzonderlijke provinciale nota's.

Het lijkt zinvol om bij de selectie van beleidsuitspraken deze tweedeling aan te houden. Op deze wijze wordt, ondanks dat het gaat om individuele beleidsuitspraken, het meeste recht gedaan aan de inhoud van de IPVR bij het doorwerkingsonderzoek. Dit betekent dat zowel aan de doorwerking van expliciet uitgesproken voorkeursrichtingen over de ontwikkeling van woningbouw en bedrijvigheid als aan een kwalitatieve verkenning van eventueel mogelijke ontwikkelingsrichtingen aandacht zal worden besteed.

Soorten beleidsuitspraken IPVR:

1. Concreet uitgesproken voorkeursrichtingen
2. Verkenning van eventueel mogelijke ontwikkelingsrichtingen

Binnen de in de IPVR concreet uitgesproken voorkeursrichtingen zal eerst door de veelheid van uitspraken nog een nadere uitsplitsing worden gemaakt.

7.4 Voorkeursrichtingen en doelgroepen

Elke provincie heeft bepaalde opvattingen over de locaties waar de toekomstige behoefte aan ruimte voor woningbouw en bedrijvigheid moet worden opgevangen. Deze voorkeuren zijn in de diverse provinciale visies en in de IPVR neergelegd. Elke provincie heeft daarbij het uitgangspunt gehanteerd dat in eerste instantie ruimte moet worden gevonden in en direct grenzend aan bestaand stedelijk gebied.
Het is evenwel niet zinvol om dergelijke uitspraken op doorwerking te onderzoeken daar het hier gaat om reeds bestaand beleid, zoals dat bijvoorbeeld op rijksniveau is neergelegd in de Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden uit 1983. Over de uit de compacte-stadfilosofie voortvloeiende locatiecriteria bestaat met andere woorden reeds overeenstemming tussen Rijk en provincies.
Hoewel is gesteld dat de IPVR nieuw beleid verwoordt gaat dit dus niet op voor alle uitspraken afzonderlijk. Het is voor alle actoren, zowel provincies als Rijk, evenwel duidelijk dat de benodigde ruimte binnen de Randstad niet alleen in de bestaande stedelijke gebieden van de Randstad gevonden kan worden. Nieuw zijn derhalve de uitspraken over waar die aanvullende ruimte dan wel gevonden moet worden.
De uitspraken uit de IPVR over toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen zijn als volgt in te delen:

1. Bestaand beleid; locatiecriteria op basis van de compacte-stadfilosofie;
2. Nieuw beleid; gewenste ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied.

De uitspraken aangaande punt 2 zijn opgedeeld naar de Noord- en de Zuidvleugel en daarbinnen naar de afzonderlijke stadsgewesten. Binnen dit geheel van uitspraken is in dit onderzoek de aandacht gericht op het gewenste verstedelijkingsmodel voor het Amsterdamse stadsgewest. Een argument hiervoor is dat met de ondertekening van het startconvenant in februari 1992 tussen de betrokken partijen, Rijk, provincies Noord-Holland en Flevoland en de ROA-gemeenten, een duidelijk resultaat van het tot op heden gevoerde overleg is bereikt. Het proces van doorwerking kent daarmee een duidelijk eindpunt.[4] [5] Daarentegen zijn bijvoorbeeld de discussies over de gewenste ontwikkelingen in het stadsgewest Utrecht nog gaande, waardoor het scheppen van een helder en eenduidig beeld bemoeilijkt wordt.
Op welke actoren zijn de beleidsuitspraken uit de IPVR over het stadsgewest Amsterdam nu gericht? Van belang hierbij is dat de IPVR onder andere is opgesteld om op rijksniveau als bouwsteen te dienen voor de Vierde Nota Extra. Deze nota van het Rijk is dan ook een belangrijk meetpunt. Nagegaan dient te worden in hoeverre het Rijk bij het totstandkomingsproces van de Vinex voor wat betreft de gewenste ontwikkelingsrichting van het stadsgewest Amsterdam gebruik heeft gemaakt van de IPVR. Het Rijk is evenwel niet de enige actor die mogelijk gebruik heeft gemaakt van beleidsuitspraken uit de IPVR over het Amsterdamse stadsgewest.

Met de vaststelling van de Vinex geeft het Rijk namelijk slechts zijn intenties aan voor de ontwikkelingsrichting van de Randstad en daarbinnen van het stadsgewest Amsterdam. Voor een daadwerkelijke ontwikkeling van locaties is het Rijk afhankelijk van lagere overheden. In aansluiting op deel 1 van de Vinex heeft daarom op inititatief van het Rijk overleg plaatsgevonden met de bij de ontwikkeling van het stadsgewest Amsterdam overige betrokken overheden, te weten: de provincies Flevoland en Noord-Holland, de gemeenten Amsterdam, Almere, Haarlemmermeer, Zaanstad en Purmerend en het Regionaal Overleg Amsterdam. Het resultaat van dit overleg is neergelegd in een door de betrokkenen ondertekend startconvenant en spoorboekje.
Om een juist beeld te krijgen van de doorwerking van de IPVR is het van belang om na te gaan of in dit onderhandelingsproces de samenwerking tussen de Randstadprovincies in het algemeen en de IPVR in het bijzonder een rol hebben gespeeld. Als 'meetpunt' van dit onderhandelingsproces is gekozen voor de provincie Noord-Holland, daar zij de opstelling van het startconvenant en spoorboekje hebben gecoördineerd.

Soort beleidsuitspraak:	**Aandacht gaat uit naar:**
Concreet uitgesproken voorkeursrichtingen	Stadsgewest Amsterdam

Uitspraken over het stadsgewest Amserdam worden onderzocht op hun doorwerking in:
1. De totstandkoming van de Vinex; Rijksplanologische Dienst;
2. Het op de Vinex volgende onderhandelingsproces; provincie Noord-Holland.

Hierna wordt eerst ingegaan op het door het RoRo gewenste ontwikkelingsmodel voor het Amsterdamse stadsgewest. Daarna komt de doorwerking van deze uitspraken in de Vinex en het onderhandelingsproces aan bod.

7.5 Stadsgewest Amsterdam

Hoewel in de IPVR per stadsgewest uitspraken worden gedaan over de gewenste toekomstige ontwikkelingen, worden op het niveau van de Randstad de relaties tussen deze stadsgewesten nadrukkelijk meegenomen. Zo wordt binnen de Noordvleugel gestreefd naar een versterking van de samenhang tussen Almere en Amsterdam. Het uiteindelijke doel daarbij is een in functioneel opzicht samenhangend grootstedelijk gebied, met elkaar aanvullende woon- en werkmilieus. De zone tussen Amsterdam en Almere dient dan ook via IJ-as/Nieuw-Oost/Pampus/Almere verder tot ontwikkeling te worden gebracht.

Afbeelding 7.1 Onzekerheid over de geluidscontouren van Schiphol

Bron: Archief Rooilijn (E.J. Maalderink)

Een belangrijke factor in deze ontwikkeling is de aanleg van de zogenoemde 'Pampuslijn' door het IJ-meer.
De voorkeur voor een verdere verstedelijking van Amsterdam in oostelijke richting hangt, behalve met de wens om de onevenwichtigheid tussen wonen en werken in (zuidelijk) Flevoland te verminderen, samen met een nadrukkelijke afwijzing van verstedelijking in andere richtingen. Zo is verdere verstedelijking in westelijke richting uitgesloten vanwege de (onzekerheid over de) geluidscontour van het uitgebreide Schiphol, vanwege de bufferende functie van dit gebied en vanwege de daar aanwezige bollenteelt. Een ontwikkeling in noordelijke richting is niet mogelijk vanwege de natuur-, landschaps-, ecologische en recreatieve functie van Waterland. Door de wens het Groene Hart te vrijwaren van verdere verstedelijking is tevens een uitbreiding in zuidelijke richting ongewenst.

De keuzen om in bovengenoemde richtingen verdere verstedelijking te voorkomen zijn vrij algemeen onderschreven en derhalve weinig controversieel. Door het Rijk bijvoorbeeld worden Waterland en het Groene Hart tot de gebieden gerekend waar een zeer stringent restrictief beleid gevoerd dient te worden. De opvattingen van het Rijk over verdere ontwikkelingsmogelijkheden in deze gebieden gaan daarbij zelfs verder dan de opvattingen van de gezamenlijke provincies daarover.
Zoals verder in dit rapport nog duidelijk zal worden bestaan over de afwijzing van de gezamenlijke provincies om aan Haarlemmermeer-West een functie toe te kennen voor de woningbehoefte van Haarlem en Amsterdam wel degelijk verschillen van mening. Naar de mening van het RoRo is de uitbreiding in het westelijk deel van de Haarlemmermeer vooral bedoeld voor de eigen woningbehoefte van Zuid-Kennemerland.

7.6 IPVR en Vinex

De verwachting dat de IPVR op rijksniveau daadwerkelijk een rol heeft gespeeld is zeker gerechtvaardigd. Uit de beschrijving van het totstandkomingsproces van de IPVR blijkt immers dat de minister de provincies zelf heeft uitgenodigd tot het opstellen van een dergelijke visie. En na de kabinetswisseling werd door de nieuw aangetreden minister Alders nog eens toegezegd dat de IPVR tijdens het opstellen van de Vinex serieus zou worden meegenomen. Wat is hier in de praktijk van terecht gekomen?
In het beleidsvoornemen van de Vinex wordt tweemaal heel duidelijk naar de IPVR verwezen en één maal wordt inhoudelijk op de IPVR ingegaan: "Rijk, provincies, samenwerkingsverbanden en afzonderlijke gemeenten moeten samen de periode na 1995 verkennen en in de ruimtelijke beleidsstukken afwegen. De Randstadprovincies hebben met het uitbrengen van de Interprovinciale Structuurschets voor de Randstad al een belangrijke stap gezet."[6] [7]
"In de tripartite werkgroepen voor de verstedelijking van de vier grote stadsgewesten heeft, voorafgaand aan de keuzen, een brede verkenning van de mogelijkheden plaatsgevonden. De Randstadprovincies hebben hun voorkeursmodel in de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie Randstad kenbaar gemaakt. Rekening houdend met deze voorafgaande stappen komt het Rijk tot de volgende twee hoofdkeuzen."[8]
"Over de mogelijkheid van een nieuwe verbinding naar Almere door het IJmeer kan thans geen rijksuitspraak worden gedaan. Het past evenwel bij het openhouden van bovengenoemde alternatieven (voor na 2005, HJQ), dat door de ruimtelijke ontwikkeling van Amsterdam Nieuw-oost en Almere zo'n verbinding niet onmogelijk wordt gemaakt."[9]
Het Rijk geeft met deze uitspraken aan de IPVR een belangrijke stap in de beleidsvorming voor de Randstad te vinden en stelt dat de afwegingen uit de IPVR in het eigen besluitvormingsproces zijn meegenomen. Dit zijn belangrijke aanwijzingen over de doorwerking van de IPVR, maar onduidelijk blijft welke

betekenis de IPVR daadwerkelijk heeft gehad in het afwegingsproces op rijksniveau. Om hier meer inzicht in te krijgen is nagegaan welke overeenstemming dan wel afwijkingen er bestaan tussen het Rijk en het RoRo over de gewenste ontwikkelingsrichting van het stadsgewest Amsterdam en in hoeverre beleidsuitingen van het Rijk zijn terug te voeren op de IPVR.
Voor het Rijk staat een aanscherping ofwel strakkere hantering van de in de Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden geformuleerde locatiecriteria centraal. Dit komt voort uit de wens om het mobiliteitsbeleid veel sterker dan tot nu toe het geval is geweest te laten doorklinken in de geldende principes voor ruimtelijke inrichting. Het gevolg is dat het Rijk bij de locatie van nieuwe woon-, werk- en recreatiegebieden een sterke nadruk legt op nabijheid: "Het geheel overziend is bereikbaarheid voor alle uitbreidingen vereist, maar van alle bereikbare lokaties verdienen nabijgelegen uitbreidingsmogelijkheden de voorkeur."[10]
Op grond van deze overwegingen komt het Rijk voor het stadsgewest Amsterdam, naast een maximale benutting van de mogelijkheden voor herstructurering en verdichting in het bestaand stedelijk gebied, tot 2005 tot de volgende gewenste woningbouwlocaties: Amsterdam West, Haarlemmermeer-West (15.000 woningen), Almere-stad, Almere-west, Nieuw-Oost1. Hierbij wordt sterk de nadruk gelegd op een versterking van het stadsgewestelijke openbaar vervoer. Pas na 2005 komt een eventuele Pampuslijn in zicht.
Hoewel het Rijk de door het RoRo bepleite locaties in oostelijke richting wel overneemt in haar eigen verstedelijkingsbeeld blijft het leggen van een door het RoRo gewenste relatie tussen Amsterdam en Almere, in ieder geval tot 2005, achterwege. Het idee een Pampuslijn te realiseren wordt door het Rijk niet ondersteund maar de mogelijkheid daartoe na 2005 wordt wel opengehouden.
Of deze uitspraak van het Rijk nu overeenstemt met dan wel afwijkt van de IPVR is moeilijk te beoordelen. In de IPVR wordt namelijk alleen een beeld geschetst van het uiteindelijke doel: een in functioneel opzicht samenhangend grootstedelijk gebied. Over het tijdstip waarop een dergelijk grootstedelijk gebied gerealiseerd moet zijn worden in het geheel geen uitspraken gedaan. Als een Pampuslijn na 2005 een serieuze optie voor het Rijk zal blijken te zijn komt realisering van het in de IPVR gestelde doel alsnog in zicht.
Wel een heel duidelijke en belangrijke afwijking tussen het Rijk en het RoRo is de voorgestane functie van Haarlemmermeer-West. Het Rijk staat voor dit gebied een forse ontwikkeling voor ogen van circa 15.000 woningen. Naar de mening van het RoRo is de uitbreiding in het westelijk deel van de Haarlemmermeer vooral bedoeld voor de eigen woningbehoefte van Zuid-Kennemerland. Het gaat dan om circa 5000 woningen.
Zoals in het theoretische gedeelte over het begrip doorwerking is gesteld hoeven afwijkingen niet te betekenen dat het Rijk geen gebruik heeft gemaakt van de IPVR. Indien de argumenten om af te wijken aan het plan zijn ontleend en/of de gevolgen van een afwijking worden bezien in het licht van het plan is wel degelijk sprake van doorwerking van het bewuste plan. Zelf is het Rijk van mening dat in dit opzicht de IPVR slechts in zeer geringe mate bruikbaar was.

De toegevoegde waarde van de IPVR in het besluitvormingsproces van het Rijk rond het stadsgewest Amsterdam wordt door het Rijk zelf als gering beoordeeld. Meer informatie dan het standpunt van de RoRo-partners over de gewenste ontwikkeling van het stadsgewest Amsterdam kon het Rijk niet aan de IPVR ontlenen.
Deze geringe bruikbaarheid van de IPVR voor het Rijk hangt enerzijds samen met een verschil in planningniveau tussen de IPVR en de Vinex en anderzijds met kritiekpunten van het Rijk op de IPVR samenhangend met een verschil in planningbenadering van het Rijk en het RoRo. Hieronder wordt op beide punten nader ingegaan.

7.6.1 Planningniveau

Het zal geen verwondering wekken dat de IPVR een landsdelige invalshoek kent. Een van de beweegredenen van de Randstadprovincies om samen te werken is, zoals duidelijk is geworden, juist de erkenning van de Randstad als relevant plangebied. Behalve algemene uitspraken, over bijvoorbeeld functionele en ruimtelijke samenhangen en de doelstellingen van het ruimtelijke beleid, op het niveau van de Randstad als geheel, worden meer locatiegerichte uitspraken gedaan op het niveau van de afzonderlijke vleugels. De stadsgewesten binnen de afzonderlijke vleugels worden nadrukkelijk in samenhang benaderd. Voor de Noordvleugel is dat bovenstaand reeds voldoende duidelijk geworden. Maar ook voor de Zuidvleugel wordt door middel van het zogenoemde Tussengebied een versterkte samenhang tussen de stadgewesten Den Haag en Rotterdam beoogd.
In de Vinex daarentegen staat het stadsgewestelijke niveau centraal. In de gehele nota wordt uitgegaan van het afzonderlijke stadsgewest en dit wordt ook meermalen concreet benadrukt: "In het bovenstaande beleid (voor verstedelijking en mobiliteit HJQ) hebben stadsgewesten een spilfunctie. De gewenste bundeling van de verstedelijking en de afstemming van de woon-, werk-, en recreatiefunctie moet binnen dat geheel plaatsvinden."[11] In het verstedelijkingsbeleid van de Vinex staat dé Randstad weliswaar centraal, maar op het niveau van de Randstad gaat de aandacht uit naar de afzonderlijke stadsgewesten daarbinnen. En ook bij de doorwerking van het in de PKB neergelegde beleid wordt veel aandacht besteed aan het stadsgewestelijke niveau. Veelzeggend is dat structurele intergemeentelijke bestuurlijke samenwerking van groot belang wordt geacht, terwijl interprovinciale samenwerking niet eens genoemd wordt.
Het zal duidelijk zijn dat de stadsgewestelijke invalshoek van het Rijk en de Randstedelijke invalshoek van het RoRo slecht op elkaar aansluiten. Interstadsgewestelijke onderwerpen uit de IPVR vallen dan in het besluitvormingsproces van het Rijk 'buiten de boot'. Zo wordt in de Vinex in verband met het stadsgewest Amsterdam met geen woord gerept over interstadsgewestelijk openbaar vervoer. Door het verschil in planningniveau zijn de uitspraken in de Vinex dan ook een stuk gedetailleerder dan de uitspraken in de IPVR.
De keuze van het Rijk voor een stadsgewestelijke invalshoek zal zeker samenhangen met de, in de volgende paragraaf verder uitgewerkte, nadruk van het

Rijk op fasering en uitvoerbaarheid. Het grotere geheel komt tot stand door het gefaseerd in kleine onderdelen te realiseren.
Een tweede voorzichtige conclusie is evenwel dat het negeren van de interprovinciale samenwerking in de PKB van de Vinex voortkomt uit problemen van de regering om een standpunt in te nemen over deze bestuurlijke ontwikkelingen. Zoals de samenwerkende gemeenten een claim leggen op bepaalde taken en bevoegdheden van de provincie, zo zullen de samenwerkende provincies op het terrein van de ruimtelijke ordening een claim willen leggen op bepaalde taken en bevoegdheden van de Rijksplanologische Dienst. Het is te eenvoudig om te veronderstellen dat de Rijksplanologische Dienst om deze reden interprovinciale samenwerking afwijst. Duidelijk zal evenwel zijn dat dergelijke aanspraken het bepalen van een standpunt over interprovinciale samenwerking niet eenvoudig maken. In hoofdstuk vier is duidelijk geworden dat ook in Bestuur op niveau, en bij de herziening van de Provinciewet de mogelijkheden voor het Rijk tot een bezinning op een plaatsbepaling van de provincies binnen de huidige bestuurlijke ontwikkelingen niet zijn opgepakt.

7.6.2 Kritiek op de IPVR

Op rijksniveau leeft sterk de wens om de uitvoerbaarheid van het beleid te vergroten. Tegen de achtergrond dat de uitvoering in het verleden te vaak is tegengevallen wil de regering zich ervan verzekeren dat de beleidsintenties tot realiteit worden. Het organiseren van de verdere besluitvorming door middel van het opstellen door alle betrokkenen van een zogenoemd spoorboekje is een duidelijk uitvloeisel van de uitvoeringsgerichtheid bij het Rijk.
In samenhang hiermee legt de regering in de Vinex sterk de nadruk op een zorgvuldige fasering van de uitspraken over gewenste ontwikkelingen. Dit vanuit het besef dat lange termijn planning per definitie met onzekerheden is omgeven. Zo is het niet uitgesloten dat de werkelijke ontwikkeling van de ruimtebehoefte voor woningbouw en bedrijfsterrein aanzienlijk, naar boven dan wel naar beneden, afwijkt van de huidige ramingen. In beide gevallen moeten de dan reeds genomen beslissingen toch een samenhangende en gezonde ruimtelijke structuur tot gevolg hebben. Het inbouwen van flexibiliteit door een zorgvuldige fasering is een middel om met dergelijke onzekerheden om te gaan.
In de IPVR echter schitteren uitspraken over financiële uitvoerbaarheid en fasering van het voorgestelde beleid door afwezigheid. Zo is in de IPVR geen enkele uitspraak te vinden over wanneer welke ontwikkelingsrichtingen urgent worden. En bij de voorgestelde bouwlocaties ontbreekt elk inzicht in de aantallen woningen die daar eventueel gebouwd zouden kunnen worden. Alleen aan de bestuurlijke uitvoerbaarheid van de in de IPVR voorgestelde ontwikkelingen wordt, door te pleiten voor de instelling van een Coördinerend College Randstad, enige aandacht besteed.
Het ontbreken van deze elementen vormt het belangrijkste punt van kritiek van het Rijk op de IPVR. En vormt tevens de reden dat de IPVR voor het Rijk in zijn eigen besluitvormingsproces weinig bruikbaar was. Aan de IPVR kon met andere woorden niet meer informatie ontleend worden dan de voorkeuren van

het RoRo voor bepaalde toekomstige ontwikkelingen. De financiële consequenties voor het Rijk bij een overname dan wel afwijzing van deze voorkeuren zijn niet duidelijk gemaakt.
Niet alleen het Rijk, maar ook de ambtelijke opstellers van de IPVR zelf bevestigen dat het plan op deze punten tekort schiet. Het korte tijdsbestek waarin de interprovinciale visie moest worden opgesteld wordt als oorzaak voor het ontbreken van een inzicht in uitvoerbaarheid en fasering aangedragen. Een andere oorzaak is evenwel dat in de aanpak van de IPVR bewust is gekozen voor een beeldende plan- en visievorming. Een van de achterliggende ideeën daarbij is dat door een wervend plan de 'handen op elkaar te krijgen' zijn. In een dergelijke aanpak staan bovengenoemde elementen, ongeacht de tijdsdruk, minder centraal. De financiering komt pas in zicht wanneer er consensus over het te volgen beleid is bereikt, terwijl door de ontstane consensus de financiële dekking geen onoverkomelijk struikelblok meer hoeft te vormen.
Hoewel de kritiek van het Rijk op de IPVR door de opstellers zelf niet wordt tegengesproken is het duidelijk dat het Rijk en het RoRo bij hun planvorming van verschillende benaderingen zijn uitgegaan, die niet goed op elkaar aansloten.

7.7 Onderhandelingsproces

Deel 1 van de Vinex is in november 1990 verschenen. Zoals duidelijk is geworden had het Rijk op dat moment een van de Randstadprovincies afwijkende mening voor wat betreft de functie van Haarlemmermeer-West en het versterken van de samenhang tussen Amsterdam en Almere. Het op de Vinex volgende overleg moest de partijen dan ook naderbij brengen. Voor het Rijk was een discussie over de wenselijkheid van een Pampuslijn al buiten beeld daar het overleg gericht was op de totstandkoming van een convenant over de periode 1995-2005. Voor alle duidelijkheid zij bovendien vermeld dat niet het RoRo, maar alleen de provincies Noord-Holland en Flevoland aan het overleg hebben deelgenomen. Dit overleg resulteerde in november 1991 in een concept-startconvenant en in februari 1992 in een definitief startconvenant.
De vraag is of in dit proces de samenwerking in het algemeen en de IPVR in het bijzonder een rol hebben gespeeld. Dat daarbij niet alleen gekeken wordt naar uitspraken uit de IPVR, maar ook naar de samenwerking tussen de provincies in RoRo-verband heeft de volgende reden. De uitspraken in de IPVR over het stadsgewest Amsterdam komen overeen met en zijn gebaseerd op de structuurvisie van Noord-Holland. In dit geval is het dan ook zinloos om na te gaan of de beleidsuitingen van de provincie Noord-Holland overeenstemmen met dan wel afwijken van de IPVR. Het is wel zinvol om na te gaan of de IPVR en de Randstadsamenwerking door de provincie Noord-Holland zijn gebruikt als krachtige ondersteuning van de eigen beleidslijnen. Niet alleen de provincie Noord-Holland, maar nog drie andere provincies hebben een overeenkomstige visie over de gewenste ontwikkelingen binnen het stadsgewest Amsterdam.

Naar de mening van vertegenwoordigers van de provincie Noord-Holland in het overleg hebben de IPVR en de Randstadsamenwerking evenwel geen rol van betekenis gespeeld. Dit is vanzelfsprekend een belangwekkende uitspraak. Terwijl de provincie Noord-Holland een partner is in de Randstadsamenwerking is deze samenwerking binnen de eigen provincie, in het overleg over de Vinex, niet verder opgepakt.
Hoewel deze bevinding niet is gebaseerd op een analyse van notulen en verslagen van het gevoerde overleg maar op uitspraken van betrokkenen, wordt het geschetste beeld van rijkszijde ondersteund. In het onderhandelingsproces over het gewenste verstedelijkingsmodel voor het Amsterdamse stadsgewest is door de provincie Noord-Holland geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om door middel van de IPVR of de Randstadsamenwerking, het door haar gewenste model te ondersteunen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat binnen de provincie Noord-Holland het denken en werken op Randstadniveau nog ontwikkeld moet worden. Een tweede verklaring ligt in het verloop van het gevoerde overleg.
Heel opvallend is namelijk dat in het overleg tussen alle betrokken partijen de nadruk niet lag op het gewenste ontwikkelingsmodel voor het Amsterdamse stadsgewest zelf, maar op de hoogte van de rijksbijdrage voor de verdere ontwikkeling van het stadsgewest. Niet de inrichtingsvoorstellen, maar de financiële dekking daarvan vormde (het grootste deel van het overleg) het onderwerp van discussie. Daarbij komt nog dat het niet ging om de financiële dekking van de door diverse betrokkenen voorgestane ontwikkelingen, maar om de financiële dekking van inrichtingsvoorstellen op basis van de Vinex. Van invloed op het verloop van het overleg over het stadsgewest Amsterdam was het zogenoemde rijksvoorstel, dat het Rijk ter voorbereiding van het overleg aan de overige partijen voorlegde. Met dit voorstel bracht het Rijk een bod uit voor de financiële bijdrage van het Rijk aan de daarbij beschreven inrichtingsvoorstellen.
Geconcludeerd kan worden dat de reeds aangehaalde nadruk van het Rijk op uitvoerbaarheid van beleid zijn stempel heeft gedrukt op het verloop van het onderhandelingsproces. Daar realisering van woningbouwlocaties ook voor de overige actoren van groot belang is en het Rijk de daartoe benodigde financiën in handen heeft raakte een inhoudelijke discussie op de achtergrond. Hiermee was ook de IPVR minder bruikbaar geworden in het proces, daar deze ruimtelijke visie juist ingaat op het gewenste verstedelijkingsmodel en niet op de weg die bewandeld moet worden om dat model te realiseren.

7.8 Buitenflank

In paragraaf 7.3.2 is een onderscheid gemaakt in twee soorten beleidsuitspraken. In deze paragraaf zal worden nagegaan door welke actoren en op welke wijze de uitspraken uit de IPVR over een verkenning van eventueel mogelijke ontwikkelingsrichtingen zijn opgepakt.

Het gaat hierbij om de volgende uitspraken uit de IPVR: "Op enkele, zorgvuldig te kiezen plaatsen biedt de buitenflank mogelijkheden voor hoogwaardige woonmilieus in een aantrekkelijke omgeving."[12] En: "Het verdient aanbeveling een nauwgezette verkenning uit te voeren naar eventuele beperkte hoogwaardige verstedelijkingsmogelijkheden op zorgvuldig gekozen plekken in deze zone, met name in de Zuidvleugel. Hiermee zouden de uitbreidingen op de stedelijke 'ring' en aan de binnenflank gecompleteerd kunnen worden."[13]
Het idee om in de zogenoemde buitenflank van de Randstad naar locaties voor woningbouw en bedrijvigheid te zoeken is, zoals blijkt uit hoofdstuk 6, na de omslag in de aanpak van de IPVR als nieuw element in de IPVR ingebracht. In de IPVR is het idee wel aanwezig, maar het wordt nauwelijks verder uitgewerkt dan naar voren komt uit de aangehaalde citaten. Het summiere karakter van de uitspraken blijkt ook uit het feit dat er geen specifieke actoren worden aangesproken. Voor het doorwerkingsonderzoek betekent dit dat de vraag moet worden gesteld of er wél sprake is van 'zich geadresseerd voelende actoren'? Uit gesprekken blijkt dat dergelijke actoren gezocht moeten worden binnen het totstandkomingsproces van de Nadere Uitwerking Randstad Internationaal. De aandacht zal dan ook verder gericht worden op de wijze waarop de IPVR in Nuri-verband is opgepakt.

Soort beleidsuitspraak:	**Aandacht gaat uit naar:**
Verkenning van eventueel mogelijke ontwikkelingsrichtingen	Totstandkoming Nadere Uitwerking Randstad Internationaal

7.8.1 IPVR en Nuri

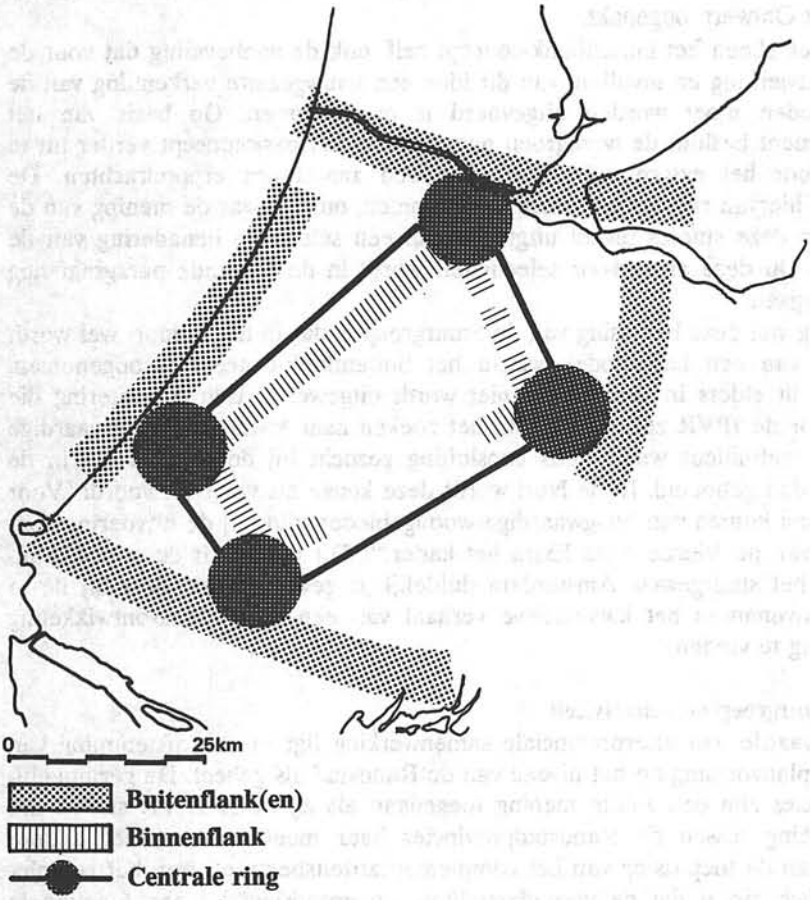
In de regeringsbeslissing over de Vierde Nota wordt bahalve het opstellen in RoRo-verband van een interprovinciale visie op de Randstad, een nadere uitwerking voor het grootstedelijk vestigingsmilieu voor de Randstad aangekondigd. In dit verband wekt de vraag of bepaalde uitspraken uit de IPVR zijn meegenomen in deze nadere uitwerking wellicht enige verbazing. Een verklaring is dat ondanks hetzelfde 'startschot' de publikatie van beide stukken ver uit elkaar ligt. De IPVR is in juni 1990 verschenen, terwijl het eindverslag van de Nadere Uitwerking Randstad Internationaal in november 1991 het licht zag.
Het opstellen van de nadere uitwerking werd vertraagd doordat de behandeling van de Vierde Nota vanwege een kabinetscrisis was uitgesteld. Het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening hoefde deze kamerbehandeling niet af te wachten daar de IPVR niet als een officiële uitwerking van de Vierde Nota werd aangemerkt. Hierdoor is de IPVR verschenen nog voor de formele fase van de Nuri in september 1990 van start ging.
De nadere uitwerking is geen beleidsstuk van het Rijk, maar vormt een gezamenlijke visie van de verschillende overheden. Hoewel niet in RoRo-verband hebben de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht meegewerkt aan de

totstandkoming van de nadere uitwerking. Zij hebben elementen uit de IPVR die samenhangen met de realisering van een grootstedelijk vestigingsmilieu in de Randstad dus actief kunnen inbrengen.
Zoals nog duidelijk zal worden moet als het gaat om een dergelijke actieve inbreng onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de ambtelijke en anderzijds de bestuurlijke afvaardiging van de provincies. Ambtelijk zijn er voor de Nuri twee werkgroepen ingesteld, namelijk een werkgroep Programma van Eisen en een werkgroep Ruimtelijk Ontwerp. De bestuurlijke inbreng kwam via een zogenoemde Stuurgroep tot stand.
In de Nadere Uitwerking Randstad Internationaal vinden we de volgende verwijzing naar de IPVR: "Als meerkernige stedelijke regio biedt de Randstad in potentie een grote verscheidenheid aan vestigingsmilieus. De verscheidenheid krijgt structuur in het gangbare basismodel voor de Randstad (bijvoorbeeld zoals gehanteerd in de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad of de nota De Randstad op weg naar 2015) waarin drie zones worden onderscheiden rond het Groene Hart. Allereerst een zone bestaande uit de vier stedelijke knooppunten met hun tussengebieden. Vervolgens een zone aan de buitenkant hiervan met daarin vier 'buitenflanken' en tenslotte een zone aan de binnenkant die de overgang vormt naar het Groene Hart."[14]
Een dergelijke verwijzing vormt een aanwijzing voor de doorwerking van het buitenflank-concept, maar maakt nog niet duidelijk welke betekenis de IPVR daadwerkelijk heeft gehad in het afwegingsproces rond de Nuri. Hierop wordt dan ook nader ingegaan, waarbij de werkgroep Ruimtelijk Ontwerp centraal staat en waarbij duidelijk zal worden dat een verwijzing naar de IPVR tussen haakjes geen recht doet aan de werkelijke rol van dit plan in Nuri-verband.

7.8.1.1 Werkgroep Ruimtelijk Ontwerp

Binnen het algemene doel van de nadere uitwerking van 'een versterking van het internationale grootstedelijke vestigingsmilieu van de Randstad' had de werkgroep Ruimtelijk Ontwerp de volgende taak. Ze moest een beeld geven van enerzijds de ruimtelijke hoofdstructuur van de Randstad en anderzijds waar in de Randstad locaties te vinden zijn die voldoen aan de door de werkgroep Programma van Eisen geformuleerde vestigingseisen van topactiviteiten.
Het beeld van de ruimtelijke hoofdstructuur vinden we terug in het reeds aangehaalde basismodel uit de Nuri, bestaande uit een binnenflank, een stedenring en een buitenflank. Hoe was de werkgroep Ruimtelijke Ontwerp nu tot dit model, waarbij we het idee van een buitenflank uit de IPVR terugvinden, gekomen? Uit een werkdocument blijkt dat de werkgroep bij het ontwikkelen van een samenhangende visie voor de Randstad in een internationale context zoveel mogelijk wilde aansluiten bij reeds ontwikkelde plannen en concepten, door deze op elkaar af te stemmen en te integreren. Naar de mening van de werkgroep werden de beste aanknopingspunten voor een dergelijke integratie geboden door het tijdens het Vino-werkproces ontwikkelde vier-gewestenmodel.[15]

Afbeelding 7.2 In de Nadere Uitwerking Randstad Internationaal is het buitenflank-concept uit de IPVR overgenomen



Bron: Nadere Uitwerking Randstad Internationaal, 1991

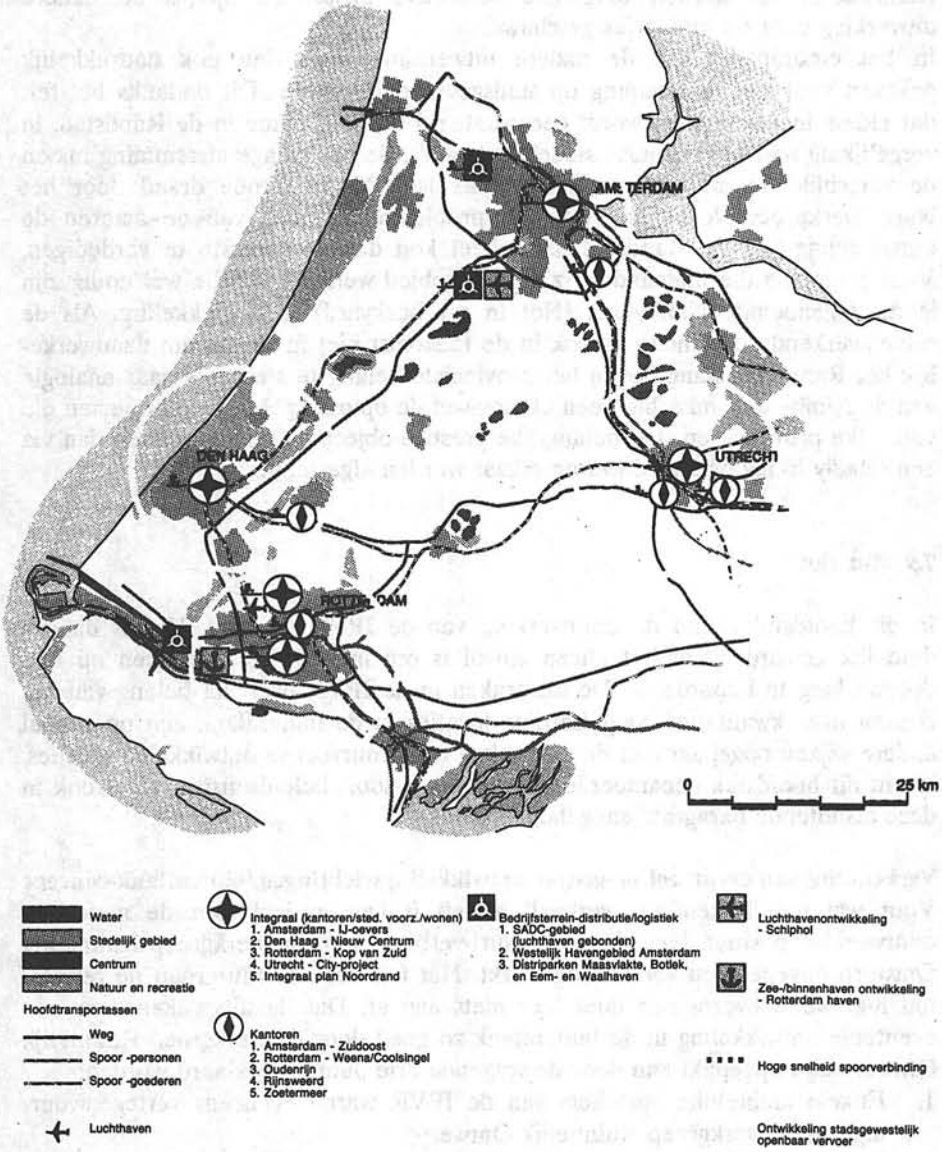
In het werkdocument wordt dit als volgt verwoord: "Het vier-gewestenmodel sluit het beste aan bij denkbeelden ontwikkeld in de nadere uitwerking Groene Hart, de Randstad op weg naar 2015 en last but not least de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad 'De Randstad maakt zich op'."[16]
De IPVR is door de werkgroep Ruimtelijke Ontwerp bij het schetsen van de ruimtelijke hoofdstructuur van de Randstad dus zeer nadrukkelijk meegenomen. Bedacht moet worden dat de provinciale inbreng in deze ambtelijke werkgroep voor een deel overeenkwam met de invulling van de interprovinciale werkgroep die kort daarvoor zelf de IPVR had opgesteld. Zij konden het idee dat een model waarin behalve van een stedenring en een binnenflank zou worden uitgegaan van een buitenflank een versterking van de ruimtelijke verscheiden-

heid zou inhouden steeds weer naar voren brengen. Door betrokken actoren wordt dit beeld ook bevestigd. De provinciale ambtelijke inbreng maakte zich sterk voor het buitenflank-concept en dit is positief door de gehele werkgroep Ruimtelijk Ontwerp opgepakt.
Echter, niet alleen het buitenflank-concept zelf, ook de aanbeveling dat voor de verdere uitwerking en invulling van dit idee een nauwgezette verkenning van de mogelijkheden moet worden uitgevoerd is overgenomen. Op basis van het werkdocument besloot de werkgroep namelijk om het basisconcept verder uit te werken door het extern uitbesteden van een aantal ontwerpopdrachten. De resultaten hiervan zijn evenwel niet overgenomen, omdat naar de mening van de Stuurgroep deze studies teveel uitgingen van een selectieve benadering van de Randstad. Op deze angst voor selectiviteit wordt in de volgende paragraaf nog nader ingegaan.
Een gevolg van deze beslissing van de Stuurgroep is dat in het rapport wel wordt uitgegaan van een basismodel waarin het buitenflank-concept is opgenomen, maar dat dit elders in het rapport niet wordt uitgewerkt. Een constatering die ook al voor de IPVR zelf opging. Bij het zoeken naar kwalitatief hoogwaardige woon- en leefmilieus wordt zelfs aansluiting gezocht bij de locaties die in de Vinex worden genoemd. In de Nuri wordt deze keuze als volgt verwoord: "Voor het tot stand komen van hoogwaardige woongebieden zijn [...] de uitvoeringsconvenanten van de Vierde Nota Extra het kader."[17] Dit terwijl uit de ontwikkelingen rond het stadsgewest Amsterdam duidelijk is geworden dat juist bij de te sluiten convenanten het kwalitatieve verhaal van een buitenflank-ontwikkeling niet is terug te vinden.

7.8.1.2 Stuurgroep en selectiviteit

De meerwaarde van interprovinciale samenwerking ligt in een afstemming van beleid en planvorming op het niveau van de Randstad als geheel. De gezamenlijke provincies zijn een zelfde mening toegedaan als zij in de IPVR stellen dat samenwerking tussen de Randstadprovincies haar meerwaarde onder andere ontleent aan de toepassing van het complementariteitsbeginsel. Aan het complementariteitsbeginsel ligt de veronderstelling ten grondslag dat een functionele taakverdeling tussen de stadsgewesten de samenhangen binnen de Randstad versterkt. Complementariteit c.q. een functionele taakverdeling vereist dus een zekere selectiviteit.
Een gerechtvaardigde verwachting is dan ook dat de provincies, hoewel zij niet in RoRo-verband aan de nadere uitwerking deelnamen, het belang van een afstemming op Randstadniveau naar voren zouden brengen. Het is dan ook opvallend dat de binnen de Stuurgroep geuite kritiek, dat er in de ontwerpstudies teveel sprake zou zijn van selectiviteit, behalve van de gemeenten met name van de provincies afkomstig was. De oorzaak hiervan moet gezocht worden in het feit dat er onafhankelijk van het werkproces van de Nuri voor de Randstad al heel veel afzonderlijke stedelijke inrichtingsprojecten zijn of worden ontwikkeld.

Afbeelding 7.3 Stedelijke inrichtingsprojecten in de Randstad



Bron: Nederlands Economisch Instituut, 1991

De heersende opvatting binnen de gemeenten en de provincies was dat deze projectvoorstellen tijdens de nadere uiwerking niet kritisch tegen het licht mochten worden gehouden. Reeds lopende projecten mochten met andere woorden niet worden bedreigd. Terwijl het Randstad Overleg Ruimtelijke

Ordening zijn bestaansrecht zal moeten ontlenen aan een afstemming op Randstadniveau, werden dergelijke selectieve uitspraken tijdens de nadere uitwerking door de provincies geschuwd.
In het eindrapport van de nadere uitwerking wordt dan ook nadrukkelijk gekozen voor een afstemming op stadsgewestelijk niveau. Dit ondanks het feit dat elders in het rapport wordt geconstateerd dat met name in de Randstad, in vergelijking met buitenlandse stedelijke regio's, de onderlinge afstemming tussen de verschillende majeure projecten zwak is.[18] Als een rode draad door het Nuri- werkproces loopt dan ook het probleem dat geen van de actoren de ontwikkeling van de Randstad als geheel kon dan wel wenste te verdedigen. Voor projecten die niemand op z'n grondgebied wenst, maar die wel nodig zijn is de zogênoemde Nimby-wet (Not in my backyard) in ontwikkeling. Als de samenwerkende provincies er ook in de toekomst niet in slagen om daadwerkelijk het Randstadbelang boven het provinciale belang te stellen is naar analogie van de Nimby-wet, misschien een Gimby-wet de oplossing. Majeure projecten die voor elke provincie en stad belangrijke prestige-objecten vormen kunnen dan via een Gladly in my backyard-wet op elkaar worden afgestemd.

7.9 Tot slot

In dit hoofdstuk stond de doorwerking van de IPVR centraal. Het is daarbij duidelijk geworden dat het alleen zinvol is om individuele uitspraken op hun doorwerking te beoordelen. De uitspraken in de IPVR over het belang van het zoeken naar kwalitatief hoogwaardige locaties in de buitenflank zijn op geheel andere wijzen opgepakt dan de uitspraken over concreet te ontwikkelen locaties. De in dit hoofdstuk gehanteerde indeling naar soort beleidsuitspraken is ook in deze afsluitende paragraaf aangehouden.

Verkenning van eventueel mogelijke ontwikkelingsrichtingen/buitenflank-concept
Voor wat het 'buitenflank verhaal' betreft is het oordeel over de mate van doorwerking positief. Het idee is in Nuri-verband door de werkgroep Ruimtelijk Ontwerp opgepakt en verder uitgewerkt. Het feit dat de Stuurgroep de resultaten niet wilde overnemen doet hier niets aan af. Dat de uitspraken over een eventuele ontwikkeling in de buitenflank zo goed door de werkgroep Ruimtelijk Ontwerp zijn opgepakt kan door de volgende drie punten verklaard worden:

1. Enkele ambtelijke opstellers van de IPVR waren eveneens vertegenwoordigd in de werkgroep Ruimtelijk Ontwerp;
2. De omslag in de aanpak van de IPVR legde de nadruk op een beeldende visievorming. Er werd een atelier ingesteld en allerlei ontwerpers aangetrokken. De werkgroep Ruimtelijk Ontwerp kende dezelfde disciplinaire achtergrond. Ontwerpers van de diverse overheden waren in de werkgroep vertegenwoordigd;
3. Het buitenflank-concept sloot aan bij een van de opdrachten van de werkgroep Ruimtelijk Ontwerp, namelijk het zoeken naar mogelijkheden voor de

realisatie van hoogwaardige leef- en woonmilieus. Binnen beide lijnen was sprake van een kwalitatieve in plaats van een kwantitatieve invalshoek.

Behalve deze conclusie aangaande de doorwerking van de IPVR in de Nadere Uitwerking Randstad Internationaal zijn door de analyse van het werkproces rond de Nuri nog twee dingen duidelijk geworden. De ontwikkelingen onderstrepen het belang van een afstemming op Randstadniveau, maar tegelijkertijd wordt echter duidelijk dat er bij de nadere uitwerking geen institutie was om de belangen van de Randstad als geheel te verdedigen. Hiermee vormen de ontwikkelingen een sterke aanwijzing voor het belang van een Randstadorgaan mét voldoende bevoegheden en middelen om beslissingen te kunnen 'doordrukken'.

Concreet uitgesproken voorkeursrichtingen

Het is minder eenvoudig om een oordeel te geven over de doorwerking van concrete voorkeursrichtingen uit de IPVR. Met een voorbeeld zal duidelijk worden gemaakt dat er meer opvattingen over doorwerking mogelijk zijn. Van het in de IPVR voorgestelde Tussengebied worden tot 2005 alleen de locaties Rijswijk/Nootdorp (Ypenburg), Berkel & Rodenrijs en Bergschenhoek (Noordrand 1 en 11) gerealiseerd. Realisering van Pijnacker-Oost en - West na 2005 moet nog nader worden afgewogen.

Op grond van deze besluitvorming zijn twee opvattingen over de doorwerking van het idee om het Tussengebied te realiseren mogelijk, te weten:

1. Het idee is goed opgepakt door het Rijk, want het plan wordt gefaseerd uitgevoerd;
2. Het Rijk heeft het idee om een samenhangend stedelijk gebied te realiseren naast zich neergelegd, want het Rijk is voorstander van het ontwikkelen van 'losse' locaties.

Dit probleem gaat ook op voor de reeds aangehaalde Pampuslijn, waarvan het Rijk de beslissing tot na 2005 heeft verschoven.

De moeilijkheid ligt dus niet zo zeer op het vlak van het vaststellen van de mate van doorwerking, maar voorafgaande daaraan bij het beoordelen of voorstellen van diverse overheden nu zijn te kwalificeren als met elkaar in overeenstemming dan wel als afwijkend van elkaar. De getrokken conclusies, aangaande de rol van de IPVR in het totstandkomingsproces van de Vinex en het daarop volgende onderhandelingsproces, moeten met deze kanttekening in het achterhoofd worden gelezen.

In hoofdstuk 6 is duidelijk gemaakt dat in het totstandkomingsproces van de IPVR een omslag in de aanpak heeft plaatsgevonden. In de nieuwe aanpak stond enerzijds het komen tot een daadwerkelijk interprovinciale visie en anderzijds een beeldende planvorming centraal. Deze omslag werd ingegeven door de neiging van het Rijk om via de Vinex de ruimtelijke ontwikkelingen in detail te sturen. Voor de gezamenlijke provincies nam daardoor de wens om invloed op

het rijksbeleid uit te oefenen sterk in belang toe. Bij de keuze voor een beeldende aanpak speelt het achterliggende idee een rol dat door een wervend plan de 'handen op elkaar te krijgen zijn'. Financieel-economische uitvoerbaarheid staat in een dergelijke benadering niet voorop. Paradoxaal genoeg heeft juist de keuze om het rijksbeleid via wervende beelden te beïnvloeden veroorzaakt dat de IPVR slechts in geringe mate door het Rijk bruikbaar werd geacht. Voor het Rijk stonden elementen als fasering en uitvoerbaarheid juist centraal.
Eenzelfde conclusie kan worden getrokken voor het op de Vinex volgende onderhandelingsproces. Door de sterke uitvoeringsgerichtheid van het Rijk raakte een inhoudelijke discussie over gewenste ontwikkelingen op de achtergrond, terwijl de IPVR juist ingaat op deze ontwikkelingen.
De conclusie is dat het in dit hoofdstuk geschetste beeld van het proces van doorwerking van de IPVR een ondersteuning vormt van de opvattingen binnen de zogenoemde beslissingsgerichte benadering. Een voorwaarde voor de effectiviteit van een ruimtelijk plan is dat het plan zal moeten aansluiten bij de eigen inzichten van de doelgroep. De in de IPVR gegeven aanzet tot het zoeken naar mogelijkheden in de buitenflank sloot aan bij de opdracht van de werkgroep Ruimtelijk Ontwerp en is in dit verband positief opgepakt. De uitspraken uit de IPVR over concrete voorkeursrichtingen sloten niet aan bij het planningniveau en de planningbenadering van het Rijk waardoor de IPVR voor het Rijk minder bruikbaar werd.
Welke consequentie het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening hier voor toekomstige planvorming aan moet verbinden valt niet eenvoudig aan te geven. Het rekening houden met de eigen inzichten van de doelgroep hoeft niet per definitie te betekenen dat de planvormende organisatie zich lijdzaam en volgzaam bij de (planning)opvattingen van de doelgroep aansluit. Er is tenslotte geen sprake van wetenschappelijke beleidsadvisering waarin de planner, vanuit de opvatting dat wetenschap een onvoldoende basis vormt voor het nemen van beslissingen, dienstbaar dient te zijn aan degenen die de politieke besluiten nemen.
In het onderhavige geval is sprake van twee politieke instituties, het Rijk en het RoRo, met elk hun eigen verantwoordelijkheden. Zou het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening meegaan in de hang van het Rijk om ontwikkelingen tot in detail te sturen dan wordt de meerwaarde van een interprovinciale invalshoek geheel onderuit gehaald.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 7

1. Mastop en Faludi, 1992, blz. 6.

2. Wallagh, 1988, blz. 14 en 15.

3. Mastop en Faludi, 1992, blz. 7.

4. Provincie Noord-Holland, 1992.

5. Het startconvenant wordt momenteel op zijn uitvoerbaarheid onderzocht. Mochten bepaalde locaties niet realiseerbaar zijn, dan worden alternatieve, minder optimale, locaties in de planning opgenomen. Deze procedure doet echter niets af aan het feit dat tussen de betrokkenen een principebesluit is genomen over het verdere verstedelijkingsmodel voor het Amsterdamse stadsgewest.

6. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990b, blz. 9.

7. Hopelijk is de onjuiste benaming door het Rijk van de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad geen indicatie voor het werkelijke belang welke het Rijk aan deze ruimtelijke visie hecht.

8. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990b, blz. 33.

9. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990b, blz. 47.

10. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990b, blz. 13.

11. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990b, blz. 21.

12. Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, 1990, blz. 12.

13. Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, 1990, blz. 10.

14. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991d, blz. 20.

15. In het totstandkomingsproces van de Vierde Nota streden uiteindelijk twee concepten voor de Randstad met elkaar om voorrang, te weten het Westvleugel-model en het vier-gewestenmodel. Zoals bekend is de keuze in het voordeel van het Westvleugel-model uitgevallen. De Tweede Kamer vond evenwel het Westvleugel-model/Westelijk deel Randstad geen wenselijk concept om de structuur van de Randstad weer te geven. Het is dan ook niet verwonderlijk

dat bij de Nuri terug werd gegrepen op een eerder naar voren gebracht concept het viergewestenmodel.

16. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991c, blz. 77.

17. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991d, blz. 41.

18. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991d, blz. 39.

8
HET RANDSTADPROJECTTEAM

8.1 Inleiding

Het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening kent per 14 augustus 1991 een formele ambtelijke ondersteuningsstructuur. Ambtenaren van de deelnemende provincies werken samen in het Randstadprojectteam. Eind '89 is reeds een interprovinciale projectgroep gestart die heeft gewerkt aan het opstellen van de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad. Deze projectgroep kent thans een formele basis.
De inhoudelijke werkzaamheden van het Randstadprojectteam, maar ook de instelling van het projectteam zelf, kunnen worden gevat onder de interne doorwerking van de IPVR. Door de instelling van het Randstadprojectteam vindt dan ook een verdere uitbouw plaats van een planningsubject voor de ruimtelijke planning van de Randstad. De inbreng van deskundigen
is in hoofdstuk 2 onder het begrip planningsubject in ruime zin gevat. In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe binnen het Randstadprojectteam verder vorm wordt gegeven aan de samenwerking en hoe het Randstadprojectteam momenteel functioneert.

8.2 Instelling van het Randstadprojectteam

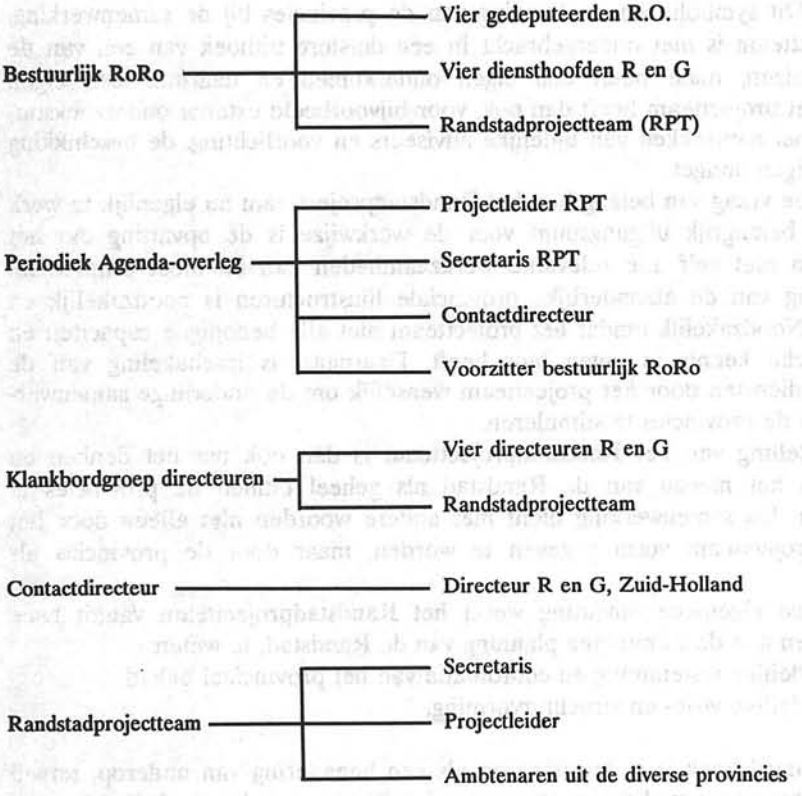
Eerder in dit rapport is al gesteld dat het opstellen van de IPVR het denken en werken op het niveau van de Randstad een grote impuls heeft gegeven. Na de publikatie van de IPVR in juni 1990 is door de directeuren Ruimte en Groen van de vier provincies dan ook nagedacht over de vraag op welke wijze aan de tot stand gekomen samenwerking verder gevolg zou kunnen worden gegeven. De IPVR zou, als eerste resultaat van dit gemeenschappelijk denken en handelen, verder moeten worden uitgewerkt en geconcretiseerd. Doordat met het werken in interprovinciale projectgroepen reeds goede ervaringen waren opgedaan, werd deze structuur ook gekozen voor een meer structurele ondersteuning van het RoRo.

Duidelijk is dat het binnen de provincies ontstane Randstadbesef zich verder heeft ontwikkeld. In een notitie formuleren de provincies zelf het als volgt: "De instelling van een projectteam, gericht op een samenhangende verstedelijking in de Randstad alsmede een onderling afgestemd beleid voor het Groene Hart, past in het groeiende besef dat de Randstad meer is dan een theoretisch begrip."[1]
Hoewel de instelling van het Randstadprojectteam dus rechtstreeks voortvloeide uit de wens om een nadere uitwerking aan de IPVR te geven oftewel uit de opvatting dat de Randstad een relevant plangebied vormt, speelden ook nog andere argumenten een rol. Met name de opvatting van de provincies dat het Rijk de neiging vertoonde om in de provinciale verantwoordelijkheden te treden vormde een argument om de samenwerking uit te bouwen en te verstevigen.
Het Randstadprojectteam moet dus ook een tegenkracht voor initiatieven op Rijksniveau vormen. Het volgende citaat geeft dit duidelijk weer: "De gedetailleerde wijze waarop het Rijk in de Vierde Nota Extra de weg voor de provincies denkt te moeten uitstippelen vraagt om een snel en passend antwoord. [...] Door het instellen van zo'n projectteam wordt meer 'body' gegeven aan het RoRo, waardoor de Randstadprovincies meer slagvaardig en beter bewapend kunnen optreden richting Rijk en de grote steden."[2]

8.3 Structuur

Het Randstadprojectteam wordt gevormd door een projectleider, een secretaris en acht ambtenaren van de Dienst Ruimte en Groen uit de vier provincies. De projectleider is full-time bij het projectteam werkzaam. De leden werken de helft van hun tijd binnen het projectteam en de andere helft binnen de dienst Ruimte en Groen van de eigen provincie.
Het voeling houden met provinciale aangelegenheden vormt een belangrijk argument voor deze constructie. Men wil voorkomen dat het Randstadprojectteam een afzonderlijke eenheid, geheel los van de diensten, gaat vormen. Binnen het projectteam zijn twee algemene coördinatoren aangesteld, één voor de juridische aspecten en één voor de inhoudelijke aspecten. Daarnaast is er per provincie een coördinator aangesteld voor wederzijdse informatieuitwisseling. Het projectteam krijgt zijn opdrachten van en is verantwoording verschuldigd aan het bestuurlijk RoRo.
Schema 8.1 maakt duidelijk dat de samenwerking tussen de Randstadprovincies op het beleidsterrein ruimtelijke ordening niet alleen inhoudelijk, maar ook organisatorisch inmiddels vergaand is uitgewerkt. Het feit dat dit niet opgaat voor de Randstadoverleggen op andere beleidsterreinen maakt dat de Randstadsamenwerking zeer onevenwichtig is opgebouwd. Nog ingegaan wordt op de consequenties hiervan voor een plaatsbepaling en het functioneren van het Randstadprojectteam.

Schema 8.1 Organisatiestructuur Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening



Opvallend is dat aan de vergaderingen van het bestuurlijk RoRo door het voltallige Randstadprojectteam wordt deelgenomen. Voor deze opzet is gekozen om wederzijds goed op de hoogte te kunnen blijven van meningen en opvattingen over ruimtelijke ontwikkelingen binnen de Randstad. Verder is duidelijk dat de afzonderlijke lijnstructuren nadrukkelijk bij het Randstadoverleg betrokken worden. Zo participeren de diensthoofden Ruimte en Groen in het bestuurlijk RoRo en is er een klankbordgroep directeuren. Binnen deze klankbordgroep vindt een inhoudelijke terugkoppeling plaats van de werkzaamheden van het Randstadprojectteam. Het Randstadprojectteam is evenwel alleen aan het bestuurlijk RoRo verantwoording verschuldigd. Het periodiek agenda-overleg is zoals de naam al aangeeft bedoeld om de agenda van het bestuurlijk RoRo vast te stellen.

8.4 Werkwijze

Sinds enige tijd beschikt het projectteam over een eigen vaste behuizing in Haarlem. Dit symboliseert de houding van de provincies bij de samenwerking. Het projectteam is niet ondergebracht in een duistere uithoek van een van de provinciehuizen, maar heeft een eigen onderkomen en daarmee een eigen gezicht. Het projectteam heeft dan ook, voor bijvoorbeeld externe onderzoeksopdrachten, het aantrekken van tijdelijke adviseurs en voorlichting, de beschikking over een eigen budget.
Verder is de vraag van belang hoe het Randstadprojectteam nu eigenlijk te werk gaat. Een belangrijk uitgangspunt voor de werkwijze is de opvatting dat het projectteam niet zelf alle relevante werkzaamheden kan èn moet ontplooien. Inschakeling van de afzonderlijke provinciale lijnstructuren is noodzakelijk en wenselijk. Noodzakelijk omdat het projectteam niet alle benodigde capaciteit en specialistische kennis in eigen huis heeft. Daarnaast is inschakeling van de bestaande diensten door het projectteam wenselijk om de onderlinge samenwerking tussen de provincies te stimuleren.
Een doelstelling van het Randstadprojectteam is dan ook om het denken en werken op het niveau van de Randstad als geheel binnen de provincies te bevorderen. De samenwerking dient met andere woorden niet alleen door het Randstadprojectteam vorm gegeven te worden, maar door de provincies als geheel.
Binnen deze algemene opvatting werkt het Randstadprojectteam vanuit twee invalshoeken aan de ruimtelijke planning van de Randstad, te weten:
1. Randstedelijke afstemming en coördinatie van het provinciaal beleid;
2. Randstedelijke visie- en structuurvorming.

De eerste invalshoek is te kwalificeren als een benadering van onderop, terwijl het bij de tweede invalshoek gaat om een benadering van bovenaf. De door de interprovinciale werkgroep voor de aanpak van de IPVR afgewogen alternatieven, een benadering van klein naar groot of van groot naar klein, worden binnen het Randstadprojectteam dus beide ter hand genomen.

Benadering van onderop
Binnen deze werkwijze ligt het accent op ruimtelijke onderwerpen die binnen de afzonderlijke provincies zijn opgepakt en tot beleidsontwikkeling hebben geleid. Het Randstadprojectteam dient door afstemming van deze provinciale initiatieven en activiteiten tot een meerwaarde voor de Randstad te komen. Zoals duidelijk is geworden dient het projectteam hiervoor gebruik te maken van de aanwezige expertise binnen de afzonderlijke provincies.

Benadering van bovenaf
Binnen deze werkwijze ligt het accent op plan- en visievorming. Het gaat daarbij om ruimtelijke thema's die expliciet op het niveau van de Randstad spelen en daar als probleem of als kans worden ervaren. De resultaten van een dergelijk

planvormingsproces voor de Randstad zal naar de afzonderlijke provincies moeten doorwerken en daar verder moeten worden opgepakt.
Op dit moment ligt het accent binnen het Randstadprojectteam voornamelijk op een Randstedelijke afstemming en coördinatie van reeds bestaand of in ontwikkeling zijnde provinciaal beleid. Verwacht wordt dat na verloop van tijd de visievorming op het niveau van de Randstad als geheel aan belang zal winnen. De lijn 'van bovenaf' dient uiteindelijk uit te monden in een IPVR 2. Hierin zal de nadruk liggen op de reeds in de Randstad aanwezige waarden en de potenties van de Randstad. De aanzet in de IPVR van het zoeken naar ontwikkelingsmogelijkheden van kwalitatief hoog niveau zal in een IPVR 2 centraal staan.
Inhoudelijk is het werkterrein van het Randstadprojectteam opgedeeld in een aantal projecten. Hiertoe heeft het RoRo een lijst van prioritaire onderwerpen vastgesteld. Momenteel wordt aan de volgende onderwerpen aandacht besteed:
* glastuinbouw
* bollenteelt
* afsprakenkader restrictief beleid
* locatiebeleid
* startconvenanten kleine stadsgewesten
* betrokkenheid 'vervolgactiviteiten Groene Hart-uitwerking'

Behalve deze projecten zijn er een aantal activiteiten die meer permanent van aard zijn. Binnen deze werkzaamheden staan het opbouwen van een netwerk informatievoorziening en de voorbereiding van gezamenlijke advisering over en reacties op rijksnota's centraal.
Op het eerste gezicht zullen de onderwerpen van de projecten enige verbazing wekken. Waarom houdt het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening zich bezig met sectorale onderwerpen als de glastuinbouw en de bollenteelt? De verklaring is dat de ontwikkelingen binnen deze sectoren zoveel ruimtelijke problemen opleveren dat dit niet alleen de aandacht van de ruimtelijke ordening rechtvaardigt, maar tevens noodzakelijk maakt.
In hoofdstuk 4 is bijvoorbeeld duidelijk geworden dat door de vele ruimteclaims in de Bollenstreek zowel een goede ontwikkeling van de bollensector zelf als een kwalitatief hoogwaardige ruimtelijke inrichting van de Bollenstreek zeer problematisch is. Een zelfde conclusie kan worden getrokken voor de verdere ontwikkeling van gebieden in de Randstad met een concentratie van glastuinbouw. Ook in deze gebieden conflicteren allerlei ruimteclaims met elkaar.
Daarnaast is een onderwerp als het uitwerking geven aan het afsprakenkader restrictief beleid een gevolg van het bestuurlijk overleg tussen het RoRo en minister Alders over de Vinex. Vanwege de Vinex hebben het Rijk en de gezamenlijke Randstadprovincies afspraken gemaakt over het te voeren beleid voor het Groene Hart. Deze afspraken zijn opgenomen in het afsprakenkader restrictief beleid Groene Hart. Het Randstadprojectteam dient de uitwerking van dit afsprakenkader te coördineren. Een belangrijk onderwerp daarbij is het definiëren van lokaal en regionaal gebonden bedrijvigheid.

Samenvattend kan worden gesteld dat de sectorale ontwikkelingen van grote invloed zijn op de toekomstige ruimtelijke inrichting van de Randstad. Alle projecten, afzonderlijk en tezamen, zijn met andere woorden voorwaardescheppend voor de verdere verstedelijkingsmogelijkheden in de Randstad. Hierin ligt dan ook de duidelijke meerwaarde van de ruimtelijke ordening.
Binnen het projectteam is per onderwerp een 'trekker' aangesteld. Ideeën over bovenstaande onderwerpen worden inhoudelijk uitgewerkt in het zogenoemde atelier. Alle 'trekkers' nemen hieraan deel. Eenmaal per week is er een plenaire vergadering en eveneens éénmaal per week is er een vergadering van het atelier. Het hanteren van de term atelier duidt erop dat de ontwerpers binnen het Randstadprojectteam domineren. Dit zal in de toekomst zijn weerslag hebben op de wijze waarop de visie- en planvorming ter hand zal worden genomen. Het is overigens niet verbazingwekkend dat de ontwerpers de overhand hebben. Na de omslag in de aanpak van de IPVR werd immers ingezet op een beeldende visievorming en het Randstadprojectteam vormt de formele voortzetting van de toen geformeerde interprovinciale projectgroep.

8.5 Functioneren

Voor een evaluatie van de inhoudelijke werkzaamheden van het Randstadprojectteam is het eigenlijk nog te vroeg. Veel projecten verkeren in de fase van startnotities, een eerste verkenning van de problematiek, of van het extern laten uitvoeren van een onderzoek op het betreffende terrein. De aandacht is dan ook gericht op de vraag hoe het projectteam momenteel functioneert.
Daartoe kan een onderscheid worden gemaakt naar het intern en extern functioneren van het Randstadprojectteam. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een groep die naar eigen tevredenheid samenwerkt maar waarvan de produkten niet door de omgeving worden geaccepteerd. En andersom, een geblokkeerd groepsproces maar met resultaten die door de omgeving enthousiast onthaald worden. Effectiviteit is tenslotte een afgeleide van zowel kwaliteit als acceptatie. Kwaliteit is voornamelijk een resultante van het intern functioneren van het Randstadprojectteam. Acceptatie verwijst naar de omgeving van het Randstadprojectteam.
Bestaat er in de omgeving een draagvlak voor het bestaan èn de produkten van de samenwerking? Aangezien het Randstadprojectteam nog geen resultaten van zijn werkzaamheden naar buiten toe heeft gepresenteerd zal binnen het extern functioneren alleen de vraag naar het bestaan van een draagvlak voor de samenwerking op zich centraal staan. Eerst wordt evenwel kort ingegaan op het intern functioneren van het Randstadprojectteam.

8.5.1 Intern functioneren

Het intern functioneren wordt beïnvloed door aanloopproblemen. Mensen met een eigen taal en cultuur moeten met elkaar samenwerken. En mensen die

gewend zijn om op het schaalniveau van een provincie over ruimtelijke zaken na te denken moeten nu werken op het niveau van de Randstad.
Veel zal afhangen van het belang dat de leden van het projectteam zelf aan samenwerking toekennen. Zo zijn alle provincies voorstander van het projectteam, maar elke provincie kent aan het projectteam een andere urgentie toe. Dit weerspiegelt zich in de ambtelijke ondersteuning die is afgevaardigd. Niet alle deelnemers kennen een zelfde ambitieniveau. Toch kan gesteld worden dat binnen het Randstadprojectteam zelf de wens te komen tot een daadwerkelijk interprovinciale visie centraal staat.
Een gevolg van de verantwoordingsplicht aan de gezamenlijke RO-gedeputeerden is dat ideeën van projectteamleden kunnen afwijken van de opvattingen van de eigen gedeputeerde en toch doorgang kunnen vinden. Dit doet zich voor indien de overige gedeputeerden binnen het RoRo het idee wel wensen te ondersteunen en dit voor de eigen gedeputeerde geen principiële bezwaren oproept.
Bedacht moet namelijk worden dat elke gedeputeerde nadrukkelijk de eigen bevoegdheden behoudt, waardoor binnen het RoRo nooit de stem van de meerderheid doorslaggevend kan zijn. Het gaat om een overlegverband waarin men tot gezamenlijke standpunten tracht te komen. Toch blijkt dat de leden in het Randstadprojectteam steeds meer het RoRo als geheel en niet de eigen gedeputeerde als verantwoordelijk wensen te zien.
Zo heeft het bestuurlijk RoRo besloten zich nader te bezinnen op een onderzoek naar de ruimtelijke identiteit, kwaliteit en differentiatie van de te onderscheiden subregio's in de Randstad. Met name de leden uit de provincie Zuid-Holland hielden zich binnen het Randstadprojectteam met dit onderwerp bezig. Deze werkzaamheden moesten evenwel nog door besluitvorming in het RoRo bekrachtigd worden. De gedeputeerde ruimtelijke ordening van Zuid-Holland zag niet veel in het project, terwijl haar eigen ambtenaren de initiatiefnemers waren. Ondanks bedenkingen van de kant van Zuid-Holland is besloten om het project binnen het Randstadprojectteam, zij het 'op een laag pitje', doorgang te laten vinden.

8.5.2 Extern functioneren

De bestuurlijke kaart van Nederland is volop in beweging. Vervoerregio's, stedelijke gebiedsautoriteiten, discussies in de media, stellingnamen van het Rijk. Het werk van het projectteam wordt door deze dynamische omgeving beïnvloed. Vele ogen zijn op hen gericht. Gemeenten in het Groene Hart, mensen binnen de lijnstructuur van de eigen provincies, de Rijksplanologische Dienst en andere interprovinciale overlegverbanden zijn alle alert op de consequenties die samenwerking heeft voor hun eigen werkterrein.
Een minimale voorwaarde voor het goed functioneren van het RoRo met zijn Randstadprojectteam, binnen zo'n dynamische omgeving, is de aanwezigheid van een draagvlak voor het bestaan van deze samenwerking bij direct betrokkenen. Het gaat daarbij met name om de overige interprovinciale overlegverbanden en

de eigen lijnstructuren binnen de afzonderlijke provincies. Op de opvattingen van deze twee betrokken partijen wordt meer in detail ingegaan.

Interprovinciale overlegverbanden

Door de Regio Randstad Holland en Utrecht wordt het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening aangemerkt als een van de sectorale overlegverbanden. Dit doet geen recht aan de functie die de ruimtelijke ordening heeft als integratiekader van ruimtevragende sectoren. De ruimtelijke ordening legt zelf geen claims op de ruimte, maar tracht de door anderen gestelde claims op een bevredigende wijze te integreren.

Ondanks, of misschien wel dankzij, deze taakopvatting van de ruimtelijke ordening wordt de taakinvulling van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening met argusogen door de sectorale overlegverbanden gevolgd. Dit wantrouwen wordt versterkt door het opdelen van het taakveld van het Randstadprojectteam in thematische projecten als glas, bollen, restrictief beleid e.d. Zo zijn in Noord-Holland over het door het projectteam aan te pakken c.q. te coördineren onderzoek naar de glastuinbouw en het opstellen van een beleidsnota hierover problemen ontstaan.

De gedeputeerde Agrarische Zaken is van mening dat de glastuinbouw een agrarische aangelegenheid met ruimtelijke aspecten vormt en geen specifiek ruimtelijke aangelegenheid. Hij is voorstander van een Randstad Overleg Groen (ROG). Het Randstad Overleg Groen vormt in zijn visie de landelijke tegenhanger van het RoRo, waar de aandacht met name op de stadsgewesten is gericht. Het bezwaar van het RoRo is dat het facet ruimtelijke ordening zijn samenhang verliest en uiteen valt in afzonderlijke sectoren. Als compromis is een bestuurlijk Randstad Overleg Groen ingesteld waarbij, om de samenhang te bewaren, het Randstadprojectteam ten dienste staat van zowel het RoRo als het ROG.

Een ander netelig probleem is dat in Noord- en Zuid-Holland de verantwoording voor de ruimtelijke ordening over meer gedeputeerden is gespreid. In Zuid-Holland is de verdeling als volgt:

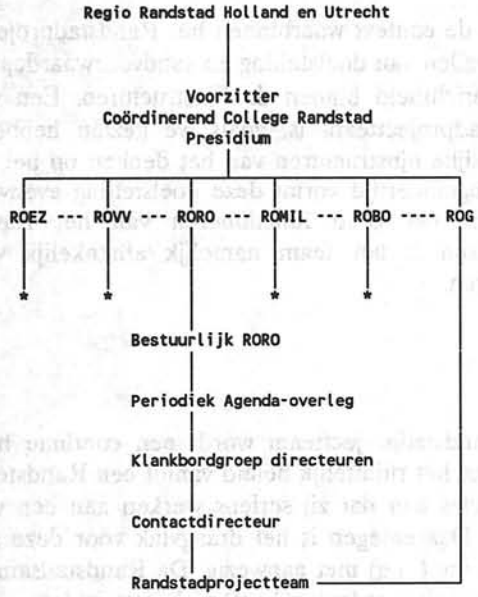
- gedeputeerde ruimtelijke ordening: ruimtelijke ordening algemeen en streekplangebieden West en Rijnmond;
- gedeputeerde verkeer en vervoer: streekplangebieden Zuid en Oost.

In Noord-Holland is de verdeling als volgt:

- gedeputeerde ruimtelijke ordening: regionale planologie (streekplannen, visievorming);
- gedeputeerde agrarische zaken: lokale planologie (plantoetsing).

Alleen de R.O. gedeputeerden nemen deel aan het RoRo, terwijl de overige gedeputeerden geen beslissingen wensen uit te voeren waarop zij zelf geen invloed hebben kunnen uitoefenen. Aan dit probleem tracht men tegemoet te komen door deze gedeputeerden toch zoveel mogelijk bij het RoRo te betrekken.

Schema 8.2 Organisatiestructuur samenwerkende Randstadprovincies



Aan het verschijnsel dat de sectorale overlegverbanden met argusogen de werkzaamheden van het RoRo en het Randstadprojectteam volgen ligt nog een andere oorzaak ten grondslag. Binnen de organisatiestructuur van de samenwerkende provincies, in schema 8.2 samengevat, valt één punt onmiddellijk op. Het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening kent als enig overlegverband een, formeel ingestelde, ambtelijke overlegstructuur. Op andere terreinen dan de ruimtelijke ordening bestaan tot op heden op het niveau van de Randstad dus geen permanente ambtelijke structuren welke zich bezighouden met de ontwikkelingsrichting van die Randstad.

Het zal duidelijk zijn dat dit de onderlinge samenwerking tussen de verschillende overlegverbanden niet bevordert. Deze onevenwichtige opbouw in de samenwerking van de provincies vormt eveneens een oorzaak van het wantrouwen van de overige sectorale overlegverbanden jegens de ruimtelijke ordening. Er bestaat wel een algemeen directeurenoverleg, tussen de directeuren van de diensten die in het interprovinciale overleg vertegenwoordigd zijn, dat ongeveer vier maal per jaar bijeenkomt. De eventuele uitkomsten van dit overleg worden evenwel nauwelijks teruggekoppeld naar bijvoorbeeld het Randstadprojectteam.

Lijnstructuur afzonderlijke provincies

Binnen de lijnstructuren van de afzonderlijke provincies bestaat in het algemeen nog geen draagvlak voor de samenwerking tussen die provincies. De angst dat deze samenwerking de eigen positie aantast overheerst. Binnen de huidige context, waarin samenwerking een bevestiging van het bestaansrecht van de

provincies kan inhouden, is het zeer wel mogelijk dan zo'n instelling in tegengestelde richting uit zal werken.
Een complicerende factor voor de context waarbinnen het Randstadprojectteam dient te opereren is het samenvallen van doelstelling en randvoorwaarde, dat wil zeggen een zekere Randstadgerichtheid binnen de lijnstructuren. Een van de doelstellingen van het Randstadprojectteam is, zoals we gezien hebben, het bevorderen binnen de afzonderlijke lijnstructuren van het denken op het niveau van de Randstad als geheel. Tegelijkertijd vormt deze doelstelling evenwel een noodzakelijke voorwaarde voor het goed functioneren van het Randstadprojectteam. In zijn functioneren is het team namelijk afhankelijk van de medewerking van de lijnstructuren.

8.6 Tot slot

Door de instelling van het Randstadprojectteam wordt een continue bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het ruimtelijk beleid vanuit een Randstedelijke invalshoek en geven de provincies aan dat zij serieus werken aan een verdere uitbouw van de samenwerking. Daarentegen is het draagvlak voor deze samenwerking bij actoren in de omgeving (nog) niet aanwezig. De Randstadsamenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening heeft zich met andere woorden nog geen vaste positie in het bestuurlijk bestel van Nederland verworven.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 8

1. Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, 1991, blz. 2.
2. Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, 1991, blz. 2.

9 CONCLUSIES

9.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de samenwerking tussen de provincies Flevoland, Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland in het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, een samenwerkingsverband tussen de gedeputeerden ruimtelijke ordening van de vier provincies, centraal. Deel 1 van dit rapport is algemeen en theoretisch van aard, terwijl deel 2 de case-studie naar dit Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening beschrijft.
Een belangrijk resultaat van dit in 1985 ingestelde samenwerkingsverband is het uitbrengen van de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad. Hiermee maken de provincies duidelijk dat zij een visie hebben ontwikkeld op de Randstad als geheel. En naar aanleiding van het werken aan deze interprovinciale visie is besloten tot het instellen van het zogenoemde Randstadprojectteam. Dit projectteam vormt de structurele ambtelijke ondersteuning van het bestuurlijke RoRo en binnen dit projectteam is de aandacht permanent gericht op de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad.
In dit afsluitende hoofdstuk is getracht een antwoord te formuleren op de gestelde onderzoeksvraag: is er, als gevolg van de huidige bestuurlijke ontwikkelingen binnen de provincies van de Randstad, een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine in wording?
Het begrip ruimtelijke planningdoctrine vormt een overkoepelend begrip voor het verschijnsel dat in een bepaalde periode door één of meer actoren bepaalde opvattingen vigeren over de planning van een bepaald gebied, waarbij het in dit geval gaat om de Randstad. Daarbij is het duidelijk geworden dat de Randstad binnen een ruimtelijke planningdoctrine voor Nederland als geheel een zeer centrale plaats inneemt. De vraag is dan ook of door de bestuurlijke ontwikkelingen aan dit voor de ruimtelijke ordening zo belangrijke concept nader vorm wordt gegeven. Krijgt het Randstad-concept een bestuurlijke uitwerking?
Het bestaan van een Randstedelijke planningdoctrine veronderstelt:

* de aanwezigheid van een planningsubject op het niveau van de Randstad;
* de erkenning door dat planningsubject van de Randstad als relevant plangebied;

* een zekere duurzaamheid van de denkbeelden van het planningsubject.

Om de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre sprake is van een Randstedelijke planningdoctrine worden deze voorwaarden getoetst aan de in dit rapport beschreven ontwikkelingen tussen de provincies binnen de Randstad.

9.2 Een planningsubject op Randstadniveau

In dit rapport is het begrip planningsubject omschreven als 'diegene die verantwoordelijk is voor de ruimtelijke planning', in casu het opstellen en/of uitvoeren van ruimtelijke plannen. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar het planningsubject in formele zin en in ruime zin.
Het formele planningsubject is op grond van wettelijke bevoegdheden verantwoordelijk voor de ruimtelijke planning van een gebied en staat daarmee gelijk aan een planningorgaan. Onder het planningsubject in ruime zin wordt iedereen gevat die doelbewust invloed uitoefent op de ruimtelijke planning, dat wil zeggen op de inhoud van ruimtelijke plannen. Ambtenaren, buiten het overheidsapparaat werkzame deskundigen en maatschappelijke groeperingen zijn hier voorbeelden van.
Duidelijk is dat er momenteel geen sprake is van een Randstadorgaan, een planningsubject dat formeel verantwoordelijk is voor de Randstad als geheel. Bestuurlijk is de Randstad namelijk opgedeeld in drie à vier provincies, vier grote steden, meer dan 200 kleinere gemeenten. De Randstadprovincies werken wel samen, maar hebben daarbij geen bevoegdheden overgedragen aan een gemeenschappelijk orgaan, waartoe bijvoorbeeld de Wet Gemeenschappelijke Regelingen wel de mogelijkheden biedt.
Door samen te werken geven de Randstadprovincies echter wel aan dat zij de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad als geheel op zich wensen te nemen. Gesteld kan dan ook worden dat door de samenwerking van de provincies er wel sprake is van een *samengesteld planningsubject*. Het samengestelde karakter blijkt uit het feit dat de formele verantwoordelijkheid voor het interprovinciale beleid, oftewel voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad als geheel, bij de afzonderlijke provincies ligt. Zo is de IPVR door de colleges van Gedeputeerde Staten van elke provincie afzonderlijk onderschreven. Wat de consequenties van een dergelijk planningsubject zijn wordt hieronder duidelijk gemaakt.
De geschiedenis van de samenwerking tussen de provincies in de Randstad toont aan dat door de afzonderlijke provincies steeds gepoogd werd onvoorwaardelijk vast te houden aan het eigen provinciale beleid.

Jaren zeventig:
In de jaren zeventig werkte een interprovinciale commissie, de Commissie Structuurstudie Open Middengebied, aan een onderzoek naar het Middengebied. Het doel van het onderzoek was om te komen tot een overeenkomstig beleid

voor het Middengebied binnen de afzonderlijke provincies. Deze doelstelling werd evenwel niet gehaald doordat de zeer verschillende visies die binnen de afzonderlijke provincies leefden niet waren te verenigen.

Jaren tachtig:
In 1986 werd besloten om het reguliere overleg binnen het zeer recent ingestelde Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening op te heffen en het RoRo als ad hoc overlegorgaan met een vast secretariaat te handhaven. Een van de oorzaken was dat onderlinge beleidsafstemming struikelde op de reeds ver gevorderde procedures van de totstandkoming van nieuwe streekplannen. Met name Utrecht en Noord-Holland voelden er niets voor om in te breken in de normale streekplanlijn.

Jaren negentig:
In het proces van totstandkoming van de Nadere Uitwerking Randstad Internationaal zijn de provincies er niet in geslaagd om het Randstadbelang, dat wil zeggen een afstemming van projecten op Randstadniveau, boven het provinciale belang te stellen. De voortgang van reeds in gang gezette projecten was belangrijker dan een kritische afweging en afstemming van die projecten. Het doen van selectieve uitspraken werd geschuwd.

In deze opsomming is de IPVR bewust achterwege gelaten. Het gaat namelijk te ver om de IPVR te beschouwen als een optelsom van afzonderlijke provinciale ideeën. Niet ontkend kan worden dat de provinciale visies geheel in de IPVR zijn overgenomen, maar daarbij is wel getracht deze visies op Randstadniveau te integreren.
Hiermee wordt meteen een tweede conclusie duidelijk. De constatering dat samenwerking steeds gefrustreerd wordt door de onwil om concessies aan het eigen beleid te doen geldt met name voor provinciale bestuurders. De ambtenaren staan over het algemeen veel meer open voor een daadwerkelijk interprovinciale visie. De werkprocessen rond bijvoorbeeld de IPVR en de Nuri in respectievelijk de interprovinciale werkgroep en de werkgroep Ruimtelijk Ontwerp tonen dit overduidelijk aan.
Vertaald in termen van één van de voorwaarden voor een Randstedelijke planningdoctrine, de aanwezigheid van een planningsubject op Randstadniveau, betekent dit het volgende. Het formele planningsubject op het niveau van de Randstad is zwak doordat het een samengesteld karakter kent. In theorie hoeft een samengesteld planningsubject geen belemmering te zijn voor een goede behartiging van het Randstadbelang, maar dit blijkt in de praktijk wel het geval te zijn. Zodra een optimale ontwikkeling van de Randstad en een optimale ontwikkeling van de afzonderlijke provincies moeilijk met elkaar in overeenstemming zijn te brengen wordt door de bestuurders vastgehouden aan het eigen provinciale beleid. De ambtelijke inbreng in de interprovinciale samenwerking, het Randstadprojectteam, valt onder het planningsubject in ruime zin. Op basis van het feit dat uit de analyse van de samenwerking tot op heden blijkt dat

ambtenaren vaak wel voorrang geven aan een interprovinciale invalshoek kan worden geconcludeerd dat het planningsubject voor de Randstad momenteel het sterkst ontwikkeld is op het niveau van de deskundigen: het Randstadprojectteam.[1] Duidelijk zal zijn dat het Randstadprojectteam in zijn werkzaamheden wel afhankelijk is van het fiat van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, het samengestelde formele planningsubject voor de Randstad.

9.3 De Randstad als relevant plangebied

De vraag of de gezamenlijke provincies dé Randstad niet alleen herkennen, maar tevens erkennen als schaalniveau waarop een deel van hun plan- en visievorming betrekking heeft kan bevestigend beantwoord worden. De provincies zijn zich bewust van dé Randstad als plangebied. Een overduidelijk bewijs hiervan is het bestaan van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening en de plan- en visievorming op het niveau van de Randstad welke binnen dit overlegorgaan plaats vindt.
Op basis van de onderzoeksresultaten wordt ingegaan op enerzijds de erkenning binnen de provincies van het belang van de Randstad als schaalniveau en anderzijds op ideeën van de provincies over een afbakening van dat schaalniveau.

9.3.1 Randstadbesef

Hoewel in de voorgaande paragraaf geconcludeerd is dat het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening als samengesteld planningsubject zwak is, is er wel degelijk sprake van een zich ontwikkelend Randstadbesef binnen de provincies. Zo heeft de analyse van de totstandkoming van de IPVR bijvoorbeeld duidelijk gemaakt dat het opstellen van de IPVR het denken en werken op het niveau van de Randstad een grote impuls heeft gegeven.
Een nuancering is hierbij evenwel op zijn plaats. Doordat de IPVR in een zeer kort tijdsbestek tot stand is gekomen is dit proces vrijwel geheel aan de aandacht van mensen binnen de lijnstructuur van de afzonderlijke provincies ontsnapt. Zij kregen pas inzicht in de IPVR op het moment dat het plan al uitgebracht was. Dit heeft de acceptatie van de IPVR in het bijzonder en de samenwerking in het algemeen binnen de afzonderlijke provincies niet bevorderd.
Met de nuancering in het achterhoofd dat het groeiende Randstadbesef voornamelijk geldt voor diegenen die zelf een actieve inbreng in de samenwerking hebben wordt nader ingegaan op het belang dat binnen de provincies in toenemende mate aan de Randstad wordt gehecht. In de media overheerst namelijk, zoals uit hoofdstuk 4 is gebleken, de negatieve beeldvorming dat de wens van de provincies om samen te werken, dus de Randstad als relevant plangebied erkennen, geheel en al voort komt uit een poging tot lijfsbehoud. Samenwerking zou een antwoord zijn op bedreigingen als internationalisering en grootstedelijke samenwerking. Door een nadere analyse van de huidige positie van de provincie in het algemeen en de impulsen tot samenwerking op het terrein van de ruimte-

lijke ordening in het bijzonder is getracht meer inzicht te verkrijgen in de achterliggende beweegredenen.
Van belang daarbij is dat het in de voorgaande paragraaf gegeven overzicht van de samenwerking tussen de provincies niet alleen een negatieve conclusie mogelijk maakt. Het overzicht maakt namelijk tegelijkertijd duidelijk dat er telkens initiatieven tot samenwerking door de provincies zijn ondernomen. Getuige het Drieprovinciën-overleg leefden ook in de jaren zeventig gevoelens binnen de provincies dat voor bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen samenwerking de geëigende weg was.
Geconcludeerd kan dan ook worden dat door de huidige samenhangende, complexe ruimtelijke problematiek binnen de Randstad enerzijds en de grote nadruk op ruimtelijke kwaliteit anderzijds de Randstad als plangebied en afwegingskader voor de provincies relevant is geworden. Daarbij is de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening aangemerkt als een katalysator voor dit Randstadbesef.
Een zeer duidelijke conclusie die uit het onderzoek naar voren komt, is evenwel dat deze samenwerking, nog afgezien van de Vierde Nota, steeds sterk gestimuleerd is door ontwikkelingen op rijksniveau. Met name de steeds terugkerende neiging van het Rijk tot detailbemoeienis en de binnen de provincies levende wens om daartegen een vuist te maken is van grote invloed op de samenwerking van de provincies.
Voorbeelden zijn hiervan te over. Het initiatief van het Rijk voor het Open Middengebied heeft de samenwerking binnen het Drieprovinciën-overleg sterk gestimuleerd. Een identieke conclusie gaat op voor de instelling van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening. Een van de argumenten om tot instelling van het RoRo over te gaan was namelijk de vrees voor centralistische tendensen vanuit de Rijksplanologische Dienst voor het Open Middengebied. En de omslag in de aanpak van de IPVR werd ingegeven door de aankondiging van de Vierde Nota Extra waarbij duidelijk werd dat het Rijk, meer dan tot dan toe het geval was geweest, de ruimtelijke ontwikkelingen in detail wenste te sturen. Het verschijnen van de Vierde Nota Extra was zelfs een van de argumenten, behalve de wens om een nadere uitwerking aan de IPVR te geven, om het Randstadprojectteam in te stellen.
Op de achtergrond spelen nog meer algemene ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is dat door de opkomst van bijvoorbeeld convenanten het Rijk en de gemeenten steeds vaker rechtstreeks zaken met elkaar doen, waardoor de intermediaire functie van de provincies verzwakt. Samenwerking kan daar een antwoord op zijn.
Geconcludeerd kan worden dat samenwerking, het beschouwen van de Randstad als plangebied, wel degelijk wordt ingegeven door de ruimtelijke problemen die zich op het niveau van de Randstad voordoen en waarvoor de provinciale besturen zich elk afzonderlijk zien gesteld. De vanuit de provincies als bedreigend ervaren initiatieven van het Rijk hebben deze samenwerking evenwel steeds sterk gestimuleerd.

Uit deze analyse blijkt ook dat internationalisering en grootstedelijke samenwerking een veel kleinere rol spelen dan de aandacht in de media daarvoor doet vermoeden. Zo is de voortschrijdende internationalisering door de aandacht daarvoor in de Vierde Nota alleen indirect van invloed geweest.
En hoewel de door de grote steden geclaimde beleidsvrijheid een directe aanleiding vormde om het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening in te stellen, was op dit terrein evenwel geen sprake van een defensieve houding van de provincies. De claims van de grote steden werden niet als bedreigend ervaren en afzonderlijk waren alle provincies ook al in onderhandeling over een overheveling van bepaalde taken dan wel over een terughoudende opstelling van de provincie. Samenwerking werd met name van belang geacht om al deze initiatieven op elkaar af te stemmen.

9.3.2 Afbakening van de Randstad

Met de constatering dat er binnen de provincies zeker sprake is van een groeiend Randstadbesef is evenwel niet duidelijk wat de provincies onder dé Randstad verstaan. Getuige de deelname van vier provincies aan het RoRo, dus inclusief Flevoland, geven de provincies een brede uitleg aan het Randstadconcept. Daarentegen neemt Flevoland geen deel aan de Randstadoverleggen op andere beleidsterreinen, een uitzondering vormt het Randstad Overleg Economische Zaken, en aan het overkoepelende samenwerkingsverband Regio Randstad Holland en Utrecht.
Het is dus zeker geen gemeengoed om Flevoland als een structureel onderdeel van de Randstad te beschouwen. Dit geldt niet alleen voor andere beleidsterreinen, maar ook voor de ruimtelijke ordening zelf. Binnen het traditionele Randstadconcept is nooit sprake geweest van Flevoland en door de publikatie van de Vierde Nota met de daarin vervatte concepten Westelijk deel Randstad en Stedenring Centraal Nederland werd het Randstadconcept op losse schroeven gezet. In het concept Westelijk deel Randstad werden zelfs de provincie en de stad Utrecht niet meer als onderdeel van de Randstad beschouwd.
Het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, op dat moment bestaande uit drie provincies, heeft sterk geageerd tegen het idee. Enerzijds vormt Utrecht in de ogen van het RoRo een onlosmakelijk deel van de Randstad. Anderzijds vormde een argument dat de ingestelde samenwerking in RoRo-verband werd doorkruist en gefrustreerd door het nieuwe concept. Het RoRo heeft zich dus sterk gemaakt voor handhaving van het traditionele Randstadconcept, en hier enige tijd later zelfs een uitbreiding aan gegeven door de opname van Flevoland in het samenwerkingsverband.

9.4 Duurzaamheid van denkbeelden

Er is pas sprake van een Randstedelijke planningdoctrine als de daarin vervatte denkbeelden een zekere duurzaamheid vertonen. De vraag of er sprake is van enige duurzaamheid van denkbeelden c.q. van bepaalde ontwikkelingen wordt op

twee manieren benaderd. Allereerst wordt de mate van duurzaamheid afgemeten aan het functioneren van de samenwerking tot op heden. Daarna worden enkele ontwikkelingen doorgetrokken naar de toekomst. Binnen een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine gaat het om denkbeelden over:
1. de ruimtelijke planning van de Randstad;
2. de aanpak van die ruimtelijke planning.

Zowel in de huidige samenwerking als in de toekomstplannen staat de aanpak van de ruimtelijke planning van de Ranstad centraal.

9.4.1 Functioneren van de samenwerking

De provincies hebben gekozen om in de vorm van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening met elkaar samen te werken. De vraag naar de duurzaamheid van de aanpak van de ruimtelijke planning verwijst dan ook naar de duurzaamheid van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening met zijn Randstadprojectteam. In verband met het functioneren van de samenwerking tot op heden zijn de volgende elementen van belang:
1. Acceptatie van het RoRo en het Randstadprojectteam door:
   - de lijnstructuren van de afzonderlijke provincies;
   - de overige Randstadoverleggen;
   - het Rijk c.q. de Rijksplanologische Dienst.
2. Doorwerking van de IPVR;
3. Vorm van de samenwerking: samengesteldheid van het formele planning-subject.

Over het laatste punt kort het volgende. De praktijk heeft duidelijk gemaakt dat de samengesteldheid van het formele planningsubject een belemmering vormt voor een goede behartiging van het Randstadbelang. Dit kan onder de term intern functioneren worden gevat. Het functioneren van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening wordt evenwel tevens bepaald door de acceptatie van deze samenwerking en haar produkten door de omgeving. Voor wat betreft de acceptatie van de samenwerking op zich is de mening van allerlei actoren in het veld van belang. En in verband met een acceptatie door de omgeving van de produkten van de samenwerking wordt ingegaan op de doorwerking van de IPVR.
Geconcludeerd kan worden dat het Rijk problemen heeft om een standpunt in te nemen over de bestuurlijke ontwikkelingen binnen de provincies. Zo heeft het Rijk de mogelijkheden voor een bezinning op een plaatsbepaling van de provincies in de nota's Bestuur op niveau I en II en bij de herziening van de Provinciewet niet opgepakt.
En meer specifiek voor het RoRo geldt dat de Rijksplanologische Dienst de interprovinciale samenwerking in de PKB van de Vinex heeft genegeerd. Door deze opstelling van het Rijk moeten de provincies bij de vormgeving van hun samenwerking de steun en de middelen die samenwerkende gemeenten ten deel vallen ontberen.

Voor het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening geldt bovendien dat het draagvlak voor de samenwerking in de directe omgeving nog zeer gering is. Zowel de lijnstructuren binnen de afzonderlijke provincies als de overige Randstad overlegverbanden zien in het RoRo meer een bedreiging van de eigen positie dan een zinvolle en noodzakelijke bijdrage aan de ruimtelijke planning van de Randstad.
De doorwerking van de IPVR geeft een beeld van de mate waarin de inhoudelijke ideeën van de samenwerkende provincies zijn opgepakt door de omgeving. Met de omslag in de aanpak van de IPVR werd een daadwerkelijke inpassing van de IPVR in de Vinex beoogd. Deze opzet is evenwel niet geslaagd. In de nieuwe aanpak stond een beeldende planvorming centraal terwijl binnen de Rijksplanologische Dienst juist het pleit werd beslecht in het voordeel van een handelingsgerichte planning.
Qua aanpak sloot de IPVR dan ook meer aan bij de Vierde Nota dan bij de Vierde Nota Extra. Een positief oordeel is wel mogelijk over de in de IPVR gegeven aanzetten tot het zoeken naar ontwikkelingsmogelijkheden in de buitenflank.
Deze aanzetten zijn in verband met de Nadere Uitwerking Randstad Internationaal door de werkgroep Ruimtelijk Ontwerp positief opgepakt. Zowel de mate van doorwerking van de IPVR in de Vinex als in de Nuri vormen een ondersteuning van de opvattingen binnen de zogenoemde beslissingsgerichte benadering. Een voorwaarde voor de effectiviteit van een strategisch ruimtelijk plan is dat het plan zal moeten aansluiten bij de eigen inzichten van de doelgroep.
De duurzaamheid van het RoRo afgemeten aan het functioneren van de samenwerking, zowel intern als extern, tot op heden levert geen rooskleurig beeld op. Een uitzondering vormt het Randstadprojectteam. Binnen dit projectteam is het streven om daadwerkelijk de Randstedelijke invalshoek centraal te stellen zeker aanwezig.

9.4.2 Toekomstplannen

De duurzaamheid van het RoRo en het Randstadprojectteam wordt in hoge mate bepaald door toekomstige ontwikkelingen in de samenwerking. De in de vorige paragraaf aangehaalde elementen die van invloed zijn op het functioneren van de samenwerking zijn geen vaststaande gegevens. Veel zal dan ook afhangen van de wijze waarop de interprovinciale samenwerking in de toekomst gestalte krijgt.
In dit verband zijn de fusieplannen van de Randstadprovincies van belang. Uit het vaststellen door de Regio Randstad Holland en Utrecht van een zogenoemd stappenplan richting eenwording blijkt duidelijk dat men binnen de provincies een eventuele samenvoeging op termijn serieus neemt. Vooralsnog hebben de in het stappenplan genoemde onderzoeken voornamelijk tot doel om vast te stellen welke consequenties aan een eventuele fusie verbonden zijn. In het stappenplan is geen lijn uitgestippeld waarlangs en een termijn aangegeven waarop een fusie tot stand moet komen.

Het zal duidelijk zijn dat indien samenvoeging werkelijkheid wordt er een aantal van de genoemde problemen zijn opgelost. Van competentieproblemen tussen RoRo en lijnstructuren en van conflicterende Randstad- en provinciale belangen zal dan geen sprake meer zijn. Vooralsnog lijkt samenvoeging, zo dit al tot stand komt, een zaak voor de lange termijn.
Op de korte en middenlange termijn en specifiek voor het RoRo spelen ideeën rond een verdere plan- en visievorming over de Randstad. Zo is het de bedoeling dat de werkzaamheden van het Randstadprojectteam zullen uitmonden in een IPVR 2. Binnen deze IPVR 2 zal een kwalitatieve benadering van de Randstad centraal staan. Naast een voortzetting van de ingeslagen weg (IPVR en IPVR 2) leven binnen de provincies ideeën om te komen tot één streekplan voor de Randstad.
Momenteel is binnen het streekplanwerk van de afzonderlijke provincies een tendens tot schaalvergroting waarneembaar. Door het streven om het aantal streekplannen per provincie te verminderen zal het plangebied waarop een streekplan betrekking heeft aanmerkelijk worden uitgebreid. Zo bestaat in Noord-Holland bijvoorbeeld het voornemen om het aantal streekplannen terug te brengen van zes naar twee. In RoRo-verband bestaan plannen om deze lijn door te trekken en te komen tot één streekplan voor de gehele Randstad.
Zo'n opzet is overigens binnen de bestaande wettelijke kaders mogelijk. Denkbaar is namelijk dat hetzelfde streekplan in vier Provinciale Staten wordt vastgesteld. Als voordeel van een streekplan Randstad wordt aangemerkt dat de afzonderlijke provincies, veel meer dan bij een planvorm als de IPVR, gehouden zijn aan het daarin vastgelegde interprovinciale beleid.
Het idee om te komen tot één streekplan is overigens niet geheel nieuw. Al ten tijde van de aanvang van het werken aan een interprovinciale visie is door de directeuren Ruimte en Groen de mogelijkheid en wenselijkheid van één streekplan besproken. Hoewel de uitkomst van het overleg positief was is het proces in de richting van één streekplan bewust getemporiseerd. Enerzijds omdat voor het idee nog geen bestuurlijk draagvlak bestond en anderzijds om in het proces van interprovinciale samenwerking de overige sectoren niet te veel vooruit te zijn.
Een zeker evenwicht in de ontwikkeling van de samenwerking tussen de afzonderlijke sectoren kan een al te grote concurrentie tussen die sectoren mogelijk voorkomen. De temporisering vloeit dus voort uit (bureau)politieke en tactische overwegingen. Wordt een streekplan voor de Randstad werkelijkheid dan ontstaan er mogelijk drie soorten streekplannen, te weten:

1) Een interprovinciaal streekplan op het niveau van de Randstad als geheel inclusief het Groene Hart;
2) Een provinciaal streekplan voor de gebieden buiten de Randstad; bijvoorbeeld voor Noord-Holland Noord;
3) Een gemeentelijk structuurplan dan wel een intergemeentelijk structuurplan dat formeel als streekplan door de provincie wordt overgenomen; bijvoorbeeld het structuur- c.q. streekplan van de gemeente Amsterdam dan wel van het Regionaal Orgaan Amsterdam.

Overigens zal de ontwikkeling min of meer hetzelfde zijn wanneer er één Randstadprovincie komt. Evenwel met één cruciaal verschil. Bij een interprovinciaal streekplan Randstad is nog steeds sprake van twee, mogelijk tegenstrijdige, belangen. Terwijl hier in geval van één Randstadprovincie geen sprake van zal zijn.

9.5 Een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine? Enkele aanbevelingen

De vraag of er een Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine in wording is moet op basis van de onderzoeksresultaten zeker positief beantwoord worden. In wording verwijst naar een ontwikkelingsproces, van minder naar meer. Zo is er binnen de Randstadprovincies sprake van een groeiend Randstadbesef en heeft er een uitbouw plaats gevonden van een planningsubject voor de Randstad.
De volgende ontwikkelingen geven deze uitbouw weer:
- De instelling van het RoRo;
- Een sterke intensivering van het RoRo van ad-hoc overlegorgaan naar regelmatig en geregeld overleg;
- Het instellen van een tijdelijke interprovinciale werkgroep gevolgd door een permanente projectgroep.

Het inrichtingsprincipe en bepaalde planningsprincipes van zo'n Randstedelijke ruimtelijke planningdoctrine worden momenteel bepaald door de inhoudelijke en procedurele aspecten van de IPVR.
Dit positieve beeld wordt evenwel verstoord door twee zwakke punten van het RoRo. Het formele planningsubject is zwak doordat het een samengesteld karakter kent en het RoRo zich nog geen vaste positie verworven heeft in het bestuurlijk krachtenveld. In de omgeving bestaat nog weinig draagvlak voor de samenwerking in RoRo-verband.
Het zal duidelijk zijn dat als het RoRo er ook in de toekomst niet in slaagt om de belangen van de Randstad als geheel te verdedigen en de oordelen vanuit de omgeving overwegend negatief blijven het voortbestaan van het RoRo in het geding komt. Het gelanceerde idee van een Randstadminister, dat tot op heden geen serieuze weerklank heeft gevonden, wordt dan misschien werkelijkheid.
De aanbevelingen voor het RoRo en het Randstadprojectteam luiden dan ook als volgt:

1. Er zal gezocht moeten worden naar een vorm van samenwerking waarin het dilemma van behartiging van mogelijk strijdige belangen van minder doorslaggevend belang is voor de besluitvorming dan momenteel binnen het bestuurlijk RoRo het geval is.

Het gaat met andere woorden om een uitbouw van het formele planningsubject. In de volgende paragraaf Een aanzet tot verder onderzoek, wordt ingegaan op

enkele ideeën, en de daaraan verbonden haken en ogen, over hoe zo'n uitbouw plaats zou kunnen vinden.

2. Er zal zeer veel zorg besteed moeten worden aan de omgevingsrelaties. Dit valt te omschrijven als een uitbouw van het planningsubject in ruime zin. In dit verband gaat het dan niet zozeer om het belang van consensus over de inhoudelijke opvattingen, maar met name om een acceptatie van de aanpak van de ruimtelijke planning.

Een van de huidige taken van het Randstadprojectteam ligt ook nu al op het vlak van de omgevingsrelaties. Het gaat in dit verband om het opbouwen van een informatienetwerk met allerlei betrokken actoren. Veel meer dan nu het geval is zal evenwel de vinger aan de bestuurlijke pols gehouden moeten worden. In verband hiermee worden enige voorbeelden gegeven die zeker niet uitputtend bedoeld zijn.
Door Galle van de Rijksplanologische Dienst wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het noodzakelijk is voor de RPD om zich op zijn kerntaken te bezinnen.[2] De uitkomst van een dergelijke bezinning is natuurlijk rechtstreeks van invloed op de positie van het RoRo. Het Randstadprojectteam zal op een bezinning van de RPD dan ook actief invloed moeten uitoefenen.
Daarnaast is een evenwichtige ontwikkeling in de samenwerking op de verschillende beleidsterreinen van belang. Het RoRo zal enerzijds zich dienen aan te passen aan de samenwerking op andere beleidsterreinen en anderzijds deze samenwerking zoveel mogelijk dienen te stimuleren en te sturen.
Een ander belangrijk punt vloeit voort uit de conclusies over doorwerking. Bij verdere planvorming zal het Randstadprojectteam zich meer rekenschap moeten geven van de actoren die zij hiermee wensen te bereiken. Het rekening houden met de eigen inzichten van de doelgroep betekent evenwel niet dat het Randstadprojectteam zich lijdzaam en volgzaam bij de (planning)opvattingen van de doelgroep moet aansluiten. In dit verband is in hoofdstuk 7 met name de hang van het Rijk om ontwikkelingen tot in detail te sturen als problematisch aangemerkt. Sluit het Randstadprojectteam, door de wens in te spelen op de eigen inzichten van de doelgroep, aan bij deze vergaande detaillering dan wordt de meerwaarde van een interprovinciale invalshoek geheel onderuit gehaald. Anderzijds hebben de samenwerkende provincies niet de mogelijkheden om dergelijke ontwikkelingen binnen het Rijk tot staan te brengen. Het Rijk beschikt en besluit over de financiën en kan daardoor de ontwikkelingen binnen de Randstad tot op zeer grote hoogte beïnvloeden. Vanuit deze overwegingen is een derde aanbeveling geformuleerd:

3. Het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening moet zich sterk maken voor een overdracht van bevoegdheden en middelen van het Rijk aan de samenwerkende provincies.

Afwegingen op het niveau van de Randstad kunnen dan door het gericht inzetten van middelen worden ondersteund/bewerkstelligd en omgekeerd kan de inzet van financiële middelen worden afgewogen op het niveau van de Randstad. Het zal duidelijk zijn dat het streven naar een overdracht van bevoegdheden en middelen in relatie staat tot de aanbeveling om als Randstadprojectteam actief invloed uit te oefenen op een bezinning binnen de RPD op de bestuurlijke ontwikkelingen.

9.6 Een aanzet tot verder onderzoek

Bij het oplossen van het dilemma van behartiging van mogelijk strijdige belangen wordt bewust uitgegaan van een uitbouw van de samenwerking. Het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening kan het zich niet permitteren om een samenvoeging van de provincies, vanwege de onzekerheden en het lange termijn karakter van een dergelijke ontwikkeling, af te wachten. Bovendien zal een uitbouw van de samenwerking de mogelijkheden van een fusie niet frustreren, maar deze daarentegen naderbij brengen.
Mogelijkheden voor een uitbouw van het formele planningsubject zijn het instellen van een gemeenschappelijk orgaan of een openbaar lichaam op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Bedacht moet wel worden dat alleen de organen van de provincie, te weten Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin een gemeenschappelijke regeling met elkaar kunnen aangaan. De gedeputeerden ruimtelijke ordening van de afzonderlijke provincies kunnen met andere woorden niet zelfstandig een verdere uitbouw van het RoRo bewerkstelligen.
Dit betekent dat het reeds bestaande overkoepelende samenwerkingsverband Regio Randstad Holland en Utrecht over moet gaan van een lichte regeling in een gemeenschappelijk orgaan dan wel een openbaar lichaam. Aan deze samenwerkingsverbanden kunnen allerlei bevoegdheden van de provincies overgedragen worden.
Een van de achterliggende redenen die ten grondslag liggen aan het niet of slecht functioneren van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen in stedelijke gebieden, intergemeentelijke samenwerking, is evenwel juist dat een regionaal bestuurder én vertegenwoordiger van de gemeenteraad is én verantwoordelijk is voor het slagvaardig en doelmatig functioneren van het samenwerkingsverband.[3]
De vrees is dan ook niet ongegrond dat een uitbouw van de interprovinciale samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen geen soelaas biedt voor het gesignaleerde probleem van een verstrengeling van belangen.
Voor de samenwerking tussen gemeenten in grootstedelijke gebieden is naar aanleiding van het niet of slecht functioneren van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen de interimwet Bestuur Stedelijke Gebieden in voorbereiding. Deze wet voorziet onder andere in de mogelijkheid van intergemeentelijke samenwerking op basis van een aangescherpte WGR.

In de interimwet is gepoogd te verzekeren dat de leden van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam kunnen functioneren als vertegenwoordigers die zijn gekozen om de belangen van het gebied als geheel te behartigen en niet louter en alleen als vertegenwoordigers van de eigen gemeenteraad zitting hebben. Zo is de eis uit de WGR dat leden van het algemeen bestuur per gemeenteraad afzonderlijk worden gekozen in de Interimwet komen te vervallen. En in tegenstelling tot de WGR kunnen op basis van de Interimwet ook personen voor het bestuur van een openbaar lichaam gekozen worden die geen gemeenteraadslid zijn. Daarbij gaat het om een verruiming tot al diegenen die tenminste kandidaat hebben gestaan voor het lidmaatschap van een van de gemeenteraden.
Het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening doet er verstandig aan een onderzoek te starten naar de mogelijkheden voor een uitbouw van de samenwerking. Hierbij kan mogelijk aansluiting worden gezocht bij de interimwet Bestuur Stedelijke Gebieden.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 9

1. Overigens wordt nadrukkelijk gedoeld op ambtenaren die zelf een inbreng hebben in de interprovinciale samenwerking. Mensen uit de lijnstructuur van de afzonderlijke provincies ervaren de bestuurlijke ontwikkelingen zoals die zich momenteel voordoen vaak als een bedreiging voor de eigen positie.

2. Galle, 1992, blz. 134.

3. Interimwet Bestuur Stedelijke Gebieden, 1991, Deel B: Artikelsgewijze toelichting, blz. 134.

LITERATUURLIJST

Ahsmann, R., 1989, **De werkcommissie**, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, doctoraalscriptie.

Ahsmann, R., en W. Zonneveld, 1990, Het Groene Hart: dertig jaar een gebrekkige visie, **Rooilijn, 23**, nr. 6, p. 158-164.

Alexander, E.R., en A. Faludi, 1990, **Planning doctrine: its uses and applications**, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, werkstuk 120.

Bebouwing en behoud van natuurruimte, 1942, zie: Commissie.

Bestuur op niveau, zie ministerie van Binnenlandse Zaken, 1990 en 1991.

Clavel, P., 1986, **The Progressieve City**, New Brunswick, N.J. (Rutgers University Press).

Commissie, ingesteld door de Commissie voor den Monumentendag en het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw, 1942, **Bebouwing en behoud van natuurruimte**, Alphen aan den Rijn (Samson), NIVS publikaties 46.

Commissie Interprovinciale Structuurstudie Open Middengebied, 1976, **Interprovinciale Structuurstudie Open Middengebied**.

Derksen, W., en J. Pronk, 1989, De Commissie-Montijn als belangrijk signaal, **Rooilijn, 22**, nr. 8, p. 231-234.

Eerste nota over de Ruimtelijke Ordening: zie ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1960.

Faludi, A., en A. van der Valk, 1990, **De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine**, Assen (Van Gorcum).

Faludi, A., 1988, 'Kijk eens papa: met oogjes dicht'! De Vierde Nota in planningtheoretisch perspectief, **Rooilijn, 21,** extra nummer, p. 10-15.

Faludi, A., 1990, **Dutch strategic planning in historical, theoretical and international perspective: progress report on a research programme,** Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, werkstukken 127.

Friedmann, J., and C. Weaver, 1979, **Territory and Function, The Evolution of Regional Planning,** London (Edward Arnold).

Galle, M.M.A., 1992, Het handelen centraal, De RPD gaat nu uitvoeringsgericht te werk, **Rooilijn, 25,** nr. 5, p. 130-134.

Goedman, J., 1992, Randstad: **'Réseaux de Ville' or 'Villes en Réseaux' that's the question!,** Rouen, France, presentation for INEAA, 7 april.

Instituut voor Toegepaste Sociologie, in samenwerking met Vakgroep Planning en Beleid en Vakgroep Planologie, Rijksuniversiteit Utrecht, 1981, **Provinciale beleidsplanning,** Nijmegen.

Interimwet Bestuur Stedelijke Gebieden, 1991, Voorontwerp.

Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad, **IPVR,** zie: Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, 1990.

Klijnsma, M.H., 1989, De geschiedenis van de bestuurlijke organisatie van Nederland, **Rooilijn, 22,** nr. 8, p. 226-230.

Konijnenbelt, W., 1988, **Hoofdlijnen van administratief recht,** Culemborg (Lemma).

Levine, M.A., and J. van Weesep, 1988, The changing nature of Dutch urban planning, **Journal of the American Planning Association, 54,** nr. 3, p. 315-323.

Mastop, J.M., en A. Faludi, 1992, **Doorwerking: Begripsvorming en onderzoek,** 25 februari, concept.

Mastop, J.M., 1985, Streekplanwerk de moeite waard, **ROM magazine, 3,** nr. 5, p. 5-12.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, 1989, **Grote steden grote kansen,** 's-Gravenhage, rapport van de externe commissie voor het grote stedenbeleid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, 1990, **Bestuur en stedelijke gebieden: bestuur op niveau**, 's-Gravenhage, deel 1.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, 1991, **Bestuur en stedelijke gebieden: bestuur op niveau**, 's-Gravenhage, deel 2.

Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1960, **Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland**, 's-Gravenhage (Staatsdrukkerij- en uitgeversbedrijf).

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1966, **Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1976, **Derde Nota over de ruimtelijke ordening, deel 2: Verstedelijkingsnota, deel 2a: beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), 13 754.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1983, **Structuurschets Stedelijke Gebieden, deel a: beleidsvoornemen**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), 18 048.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Rijksplanologische Dienst, 1986, **Notitie Ruimtelijke Perspectieven: op weg naar de 4e nota over de ruimtelijke ordening**, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1988a, **Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel a: beleidsvoornemen**, 's-Gravenhage (SDU uitgeverij), 20 490.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1988b, **Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel d: regeringsbeslissing**, 's-Gravenhage (SDU uitgeverij), 20 490.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990a, **Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, Stellingname**, 's-Gravenhage (SDU uitgeverij), 20 490.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990b, **Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, deel 1: ontwerp-planologische kernbeslissing**, 's-Gravenhage (SDU uitgeverij), 21 879.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991a, **Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, deel 2: reacties op ontwerp-planologische kernbeslissing**, 's-Gravenhage (SDU uitgeverij), 21 879.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991b, **Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, deel 3: kabinetsstandpunt**, 's-Gravenhage (SDU uitgeverij), 21 879.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991c, **Nadere Uitwerking Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, Randstad Internationaal, Eenheid in verscheidenheid**, 's-Gravenhage, intern werkdocument van de werkgroep Ruimtelijk Ontwerp, januari.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991d, **Nadere Uitwerking Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, Randstad Internationaal, Eenheid in verscheidenheid**, 's-Gravenhage (MVROM), rapportage stuurgroep.

Nadere Uitwerking Randstad Internationaal, **Nuri**, zie: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 1991c, werkdocument en 1991d, rapportage stuurgroep.

Nederlands Economisch Instituut, 1991, **Majeure ruimtelijke en infrastructurele operaties in grootstedelijke agglomeraties in Noord West Europa**, onderzoek in het kader van de Nadere Uitwerking Randstad Internationaal, hoofdrapport.

Neumann, T., 1990, Ontwerpen aan de Randstad, **Rooilijn, 23**, nr. 10, p. 289-293.

Nieuwenhuijsen, P., 1992, Wacht met opheffen van de provincies want de federale structuur bij onze buurlanden blijft hier niet zonder gevolgen, **Binnenlands Bestuur, 13**, 6 maart, p. 26-31.

NRC Handelsblad, 1991, Patijn: vorm één Randstadprovincie, 11 oktober.

Provincie Noord-Holland, 1990, **Structuurvisie Noord-Holland 2015: lijnen naar een leefbare toekomst, een ruimtelijke visie op Noord-Holland tot 2015**, Haarlem.

Provincie Noord-Holland, 1991, **Nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen op het vlak van de Ruimtelijke Ordening**, Haarlem, ambtelijke notitie, 11 februari.

Provincie Noord-Holland, Dienst Ruimte en Groen, 1992, **Startconvenant & Spoorboekje, ontwikkeling stadsgewest Amsterdam 1995-2005**, Haarlem, februari.

Provincie Utrecht, 1990, **De toekomst getekend, Perspectievenschets Ruimtelijke Ordening 2015,** Utrecht.

Provincie Zuid-Holland, 1988, **Zuid-Holland voorbij het jaar 2000, Een ruimtelijke verkenning,** 's-Gravenhage.

Provincie Noord-Holland, provincie Zuid-Holland, provincie Utrecht, 1990, **Intentieverklaring tot verbreding en intensivering van het bestuurlijk overleg tussen de Randstadprovincies,** verklaard en ondertekend op 27 september.

Provincie Noord-Holland, provincie Zuid-Holland, provincie Utrecht, 1991, **Gemeenschappelijke regeling Regio Randstad Holland en Utrecht,** 's-Gravenhage, 25 februari.

Quist, H.J., 1992, **Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, Een onderzoek naar interprovinciale samenwerking,** Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, doctoraalscriptie.

Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, 1988, **Toekomstige positie van de Randstad,** Haarlem.

Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, Interprovinciale projectgroep IPVR, 1990, **De Randstad maakt zich op, Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad,** Haarlem.

Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, 1991, **Naar een versterking van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, de instelling van het RoRo-projectteam,** Haarlem, interne notitie, 25 april.

Randstadprojectteam, 1991, **Notitie over de relatie tussen de Regio Randstad Holland en Utrecht (RRHU) en het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening (RORO),** Bloemendaal, bijlage 3, 15 november.

Randstadprojectteam, 1992, **Bollennota,** Haarlem, startnotitie, 18 maart.

Regio Randstad Holland en Utrecht, Coördinerend College, 1992, **Stappenplan voor de intensivering van de samenwerking tussen de Randstadprovincies,** Haarlem, 21 januari.

Rijksdienst voor het Nationale Plan en Centraal Planbureau, 1956, **Het Westen en overig Nederland: ontwikkeling van de gebieden buiten het Westen des lands,** 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), publikatie nr. 11, monografieën 5.

Rijksdienst voor het Nationale Plan, Werkcommissie Westen des Lands, 1958, **De ontwikkeling van het Westen des lands,** 's-Gravenhage (Staatsdrukkerij).

Schendelen, M.C.P.M. van, 1992, Europese redding voor de vervallen provincie?, **Namens, 5,** nr. 3, p. 26-32.

Steigenga, W., 1973, **Planologie in beweging (Randstad Holland: Concept in evolution),** Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Verkenningen in planologie en demografie 6.

Structuurschets Stedelijke Gebieden, zie: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1983.

Tweede nota over de Ruimtelijke Ordening: zie ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1966.

Verstedelijkingsnota, zie: ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1976.

Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, **Vierde Nota,** zie: ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1988a, 1988b, 1990a.

Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, **Vinex,** zie: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990b, 1991a, 1991b.

Wallagh, G., 1988, **Tussen wens en werking,** Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, doctoraalscriptie.

Webber, M.M., 1964, **Explorations into urban structure,** Philadelphia, City Planning Series.

Wet op de Ruimtelijke Ordening, Wet van 5 juli 1962, Staatsblad 286.

Wet Gemeenschappelijke Regelingen, Wet van december 1984, Staatsblad 667.

Wusten, H. van der, and A. Faludi, 1992, The Randstad: Playground for physical planners, in: Dieleman, F. en S. Musterd, **The Randstad: A research and Policy Laboratory,** Dordrecht, Boston, London (Kluwer Academic Publishers), p. 1-20.

Zonneveld, W., 1991, **Conceptvorming in de ruimtelijke planning: patronen en processen,** Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Planologische Studies 9a.

Zonneveld, W., 1992, **Naar een beter gebruik van ruimtelijke planconcepten,** Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, verkenningen nr 64.

VERSLAGEN VAN BESTUURLIJK EN AMBTELIJK OVERLEG

Verslagen van het Drieprovinciën-overleg.

Notulen, bestuurlijk, Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, vanaf 1985.

Notulen, ambtelijk, Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, vanaf 1985.

Notulen, werkgroep Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, werkgroep van het ambtelijk RoRo, vanaf 1987.

Verslag van het op 6 september 1988 gehouden bestuurlijk overleg tussen het Provinciaal Bestuur van Zuid-Holland en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening.

Verslag van het op 10 september 1988 gehouden bestuurlijk overleg tussen het Provinciaal Bestuur van Noord-Holland en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening.

Verslag van het op 14 september 1988 gehouden bestuurlijk overleg tussen het Provinciaal Bestuur van Utrecht en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening.

Verslag van het op 24 oktober 1988 gehouden aanvullend bestuurlijk overleg tussen de Provinciale Besturen van Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening.

Provinciale Planologische Dienst Noord-Holland, 1988, reactie op conceptverslag uitwerkingen Vierde Nota, 25 november.

Provincie Noord-Holland, Bureau Bestuurlijke Zaken, 1991, impressie van de behandeling van de nieuwe Provinciewet in de Tweede Kamer op 9, 10 en 11 april, Haarlem, 11 april.

Provincie Zuid-Holland, 1988, vergelijking van Deel A en Deel D van de Vierde Nota.

Verslag van het bestuurlijk overleg tussen de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht, Flevoland en de ministeries van VROM en V en W, gehouden op 7 juli 1990.

Verslag gezamenlijke vergadering van de commissies voor de Ruimtelijke Ordening van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland op 28 september 1990 in Haarlem.

Verslag van de bijeenkomst over de samenwerking tussen de Randstadprovincies, Regio Randstad Holland en Utrecht, 22 april 1991.

BIJLAGE 1
LIJST VAN INFORMANTEN

Voor dit onderzoek zijn met de volgende mensen over de Randstadsamenwerking gesprekken gevoerd:

dhr. M. van den Berg:	Dienst Ruimte en Groen, provincie Noord-Holland
dhr. R. Bijlsma:	Randstadprojectteam
dhr. L. Boelens:	Randstadprojectteam
dhr. F. Bussink:	Planologisch en Demografisch Instituut
dhr. J. Goedman:	Rijksplanologische Dienst
dhr. B. Harmsen:	Dienst Ruimte en Groen, provincie Noord-Holland
dhr. A. Hartman:	Randstadprojectteam
dhr. W. de Herder:	Randstadprojectteam
dhr. H. Leeflang:	Rijksplanologische Dienst

BIJLAGE 2
LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AMVB:	Algemene Maatregel van Bestuur
Cisom:	Commissie Interprovinciale Structuurstudie Open Middengebied
DALO:	Dagelijkse Leefomgeving
Dripo:	Drieprovinciën-overleg
IPO-RO:	Interprovinciaal Overleg-Ruimtelijke Ordening
IPVR:	Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad
ISG:	Instituut voor Sociale Geografie
MVROM:	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mirad:	Middengebied Randstad
Nuri:	Nadere Uitwerking Randstad Internationaal
PDI:	Planologisch en Demografisch Instituut
R en G:	Ruimte en Groen
ROBO:	Randstad Overleg Bestuurlijke Organisatie
ROEZ:	Randstad Overleg Economische Zaken
ROG:	Randstad Overleg Groen
ROM:	Randstad Overleg Milieu
ROP:	Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief
RORO:	Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening
ROVV:	Randstad Overleg Verkeer en Vervoer
RPC:	Rijksplanologische Commissie
RPD:	Rijksplanologische Dienst
RPT:	Randstadprojectteam
RRHU:	Regio Randstad Holland en Utrecht
SIR:	Selectieve Investeringsregeling
SSLG:	Structuurschets voor de Stedelijke en Landelijke Gebieden
THG:	Theoretische en Historische Grondslagen
VCROV:	Vaste Commissie voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
Vinex:	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra
Vino:	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening
WGR:	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
WRO:	Wet op de Ruimtelijke Ordening

De op de volgende pagina vermelde uitgaven van de Delftse Universitaire Pers zijn verkrijgbaar via de erkende boekhandel of rechtstreeks te bestellen bij:

Delftse Universitaire Pers
Stevinweg 1
2628 CN Delft
telefoon: (015) 783254

REEDS VERSCHENEN UITGAVEN IN DEZE SERIE

1. Erik Louw, **Vastgoedmarkt en ruimtelijke spreiding van kantoren; literatuurverkenning en hypothesevorming**, 1993.

2027307

De bestuurlijke indeling van de Randstad staat volop in de belangstelling. Behalve discussies over bestuurlijke vernieuwing zijn er in de Randstad al daadwerkelijk veranderingen waar te nemen. Zo hebben de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht met de hen omringende gemeenten overlegorganen ingesteld. En ook de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland zijn voor diverse beleidsterreinen overlegverbanden op Randstadniveau aangegaan.
In dit boek staat een van deze interprovinciale overlegverbanden centraal: het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening. De gedeputeerden ruimtelijke ordening uit de vier provincies komen regelmatig bijeen om hun beleid voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad op elkaar af te stemmen.
Tegen de achtergrond van het Randstadconcept en de maatschappelijke en bestuurlijke context wordt het functioneren van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, met zijn ambtelijke ondersteuning door het Randstadprojectteam, belicht.
Centraal daarbij staat de in 1990 uitgebrachte Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad: de Randstad maakt zich op. Vormt deze ruimtelijke visie meer dan de `som der provinciale delen'?
Op basis van een case-studie naar het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening doet de auteur uitspraken over een planningsubject voor de Randstad als geheel. In hoeverre is het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening een Randstadorgaan dat verantwoordelijk is voor de ruimtelijke planning van de Randstad? Een planningsubject is een belangrijke voorwaarde voor een planningdoctrine voor het gebied.
Tot slot kijkt de auteur naar de toekomst van het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening en doet ze enkele aanbevelingen over het functioneren ervan.

ONDERZOEKSINSTITUUT OTB
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT