

A satellite-style map of the Netherlands and surrounding regions. The map shows the North Sea to the west and the English Channel to the south. The Randstad region, including Amsterdam, Rotterdam, and The Hague, is highlighted in a light green color. An orange-bordered circular inset provides a magnified view of this region, showing the intricate network of waterways and urban areas. An orange rectangular box with white text is overlaid on the map, pointing to the highlighted area.

Advies Commissie Versterking Randstad

Advies Commissie Versterking Randstad

Inhoud

1	<i>Inleiding</i>	5
	Aanleiding, opdracht, samenstelling en werkwijze van de Commissie.	
2	<i>Wat de Randstad bijzonder maakt</i>	7
	Feiten, knelpunten en onderbenutte kwaliteiten. Economische ambitie.	
3	<i>Wat de Randstad nodig heeft</i>	15
	Wat nationaal en regionaal moet gebeuren.	
4	<i>Bestuurlijk drukte overheerst de Randstad</i>	21
	Over de bestuurlijke constellatie en hoe die van invloed is op de perspectieven voor de Randstad.	
5	<i>Het roer moet om: stel de uitvoering centraal</i>	25
	Meer realisatievermogen in de Randstad. Een nieuwe bestuurlijke organisatie.	
6	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	31
	Het advies van de Commissie.	
	<i>Bijlage</i>	37
	Overzicht van geraadpleegde rapporten	

1.1 Aanleiding voor de opdracht

In oktober 2005 publiceerde de ‘Holland Acht’¹ een manifest, getiteld ‘Slagvaardig bestuur voor de Randstad’, waarin deze groep van bestuurders de noodklok luidde over de economische vooruitzichten voor de Randstad. De ‘Holland Acht’ constateerde dat met name de huidige bestuurlijke drukte een doeltreffende aanpak van de Randstadproblematiek in de weg staat. De ‘Holland Acht’ riep de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op tot een bestuurlijke versterking van de Randstad te komen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de urgentie van dit vraagstuk erkend en met zijn verkenning ‘De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst’ een belangrijke bijdrage aan de discussie geleverd. In die verkenning liet de minister weten voorstander te zijn van een versterking van de bestuurlijke samenhang op Randstadniveau.

1.2 Opdracht, samenstelling en werkwijze van de Commissie

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 27 september 2006, in afstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de leden van de ‘Holland Acht’, de Adviescommissie Versterking Randstad ingesteld.

Opdracht

De Commissie heeft tot opdracht ten eerste een oordeel te geven over de bestaande analyses omtrent de internationale concurrentiepositie van de Randstad. De Commissie is gevraagd daarbij tenminste te betrekken: de verkeers- en vervoersinfrastructuur, vestigingslocaties, verstedelijking in relatie tot groen-blauw, kennisinfrastructuur en marketing.

Ten tweede is een oordeel gevraagd over de aard en de rol van bestuurlijke knelpunten die een doeltreffende aanpak van de Randstadproblematiek in de weg staan.

Ten derde ligt in de opdracht besloten dat de Commissie een oordeel geeft over de oplossingskracht van vier door de minister voorgestelde bestuurlijke scenario’s en daaraan aanbevelingen verbindt over de bestuurlijke versterking van de Randstad.

¹ De ‘Holland Acht’ bestaat uit de burgemeesters van de vier grote steden (G4) in de Randstad en de vier commissarissen van de Koningin in de Randstad.

Samenstelling

De Commissie bestaat uit:

- de heer dr. W. Kok (voorzitter)
- de heer prof. drs. G.J. Cerfontaine
- de heer mr. P.A. Nouwen
- mevrouw mr. M.J. Oudeman MBA
- mevrouw mr. Y.C.M.T. van Rooy
- de heer ir. drs. H.N.J. Smits²
- de heer mr. M. Tabaksblat
- de heer H. Zwarts

De Commissie dankt het secretariaat³ dat haar heeft ondersteund bij haar werkzaamheden.

Werkwijze en leeswijzer

Er zijn de afgelopen jaren en ook meer recent vele adviezen, rapporten en analyses verschenen over de economische en bestuurlijke situatie van de Randstad. De Commissie heeft geconstateerd dat dit materiaal voldoende was om als basis te dienen voor haar rapport. Ze heeft zich op grond daarvan een beeld gevormd van de economische ontwikkeling in de afgelopen jaren en deze beoordeeld in het licht van de kansen en mogelijkheden waarover de Randstad beschikt. Ook heeft de Commissie zich de vraag gesteld welke prioriteiten de komende jaren in de Randstad dringend om aandacht vragen. Hoofdstuk 2 en 3 doen hiervan verslag.

Vervolgens heeft de Commissie zich gebogen over de vraag in hoeverre en op welke wijze de huidige bestuurlijke organisatie in de Randstad het nemen van noodzakelijke maatregelen belemmert en wat er in dit verband dient te verbeteren. In hoofdstuk 4 en 5 staan de zienswijze en aanbevelingen van de Commissie geformuleerd over de bestuurlijke versterking van de Randstad. Hoofdstuk 6 is te lezen als een samenvatting: daarin worden de belangrijkste conclusies en het advies van de Commissie gecompriemd herhaald.

Momentum

De Commissie is zich bewust van de bijzondere omstandigheid dat de benoemde bestuurders van de G4 en de vier provincies evenals de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzien dat er in de Randstad een bestuurlijke ingreep nodig is. Daarmee is momentum geschapen.

Met het uitspreken van een duidelijke ambitie en het aangeven van een beargumenteerde voorkeur wil de Commissie bijdragen aan een spoedige besluitvorming en een daadkrachtige implementatie.

² Vanaf 13 oktober 2006.

³ Dit secretariaat werd gevormd door C. Schouten, drs. A.M. Betten, dr. H. te Grotenhuis, dr. P.R. Kalders, drs. S.M.P. de Kroon, drs. ing. L.A. Vonk en M.G. Bruis.

2 Wat de Randstad bijzonder maakt

2.1 Enkele feiten over de Randstad

De Randstad is het gebied in West-Nederland dat de grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere omvat en 168 andere steden en kleinere gemeenten.⁴ In het gebied liggen het Groene Hart en een deel van het kust- en duingebied. Er wonen circa 6,8 miljoen mensen, ruim 40% van de totale Nederlandse bevolking. Daarmee is de Randstad qua bevolkingsomvang de op vijf na grootste stedelijke regio in Europa. Vergeleken met andere stedelijke regio's in Europa is de Randstad een regio met een vrij jonge bevolking. Vooral het percentage 0-14 jarigen is relatief hoog.⁵

Ongeveer de helft van het nationale inkomen wordt in de Randstad verdiend. In de Randstad werkt 42% van de Nederlandse beroepsbevolking. De Randstad wordt economisch gekenmerkt door sterke sectoren in de zakelijke en financiële dienstverlening, de logistieke dienstverlening, de (chemische) industrie, de creatieve industrie en de tuinbouw. In de Randstad bevinden zich gezaghebbende internationale instituten op het terrein van recht, vrede en veiligheid. Het aantal kennis- en onderzoeksinstellingen in het gebied is groot. De Randstad heeft zich door haar gunstige ligging ontwikkeld tot *gateway to the world*. Dit komt tot uitdrukking in de beide mainports, die internationale knooppunten zijn voor personen- en goederenvervoer door de lucht en over water.

De Randstad blijkt nog steeds een aantrekkelijke vestigingslocatie in Europa te zijn voor internationaal opererende bedrijven. Van de in Nederland gevestigde buitenlandse bedrijven is 56% gevestigd in de Randstad. Ook bevinden 312 van de 430 buitenlandse hoofdkantoren in Nederland zich in de Randstad. Belangrijke kwaliteiten van de Randstad zijn de centrale ligging in West-Europa, de mainports, het bestaan van talrijke nieuwe economische sectoren, het aantrekkelijke leefklimaat en een relatief hoog opgeleide beroepsbevolking.

2.2 Economische ontwikkeling

In de jaren 1995-1999 kende de Randstad, net als heel Nederland, een hoge economische groei. Deze was hoger dan het gemiddelde van alle twintig stedelijke regio's in Europa. Na de eeuwwisseling trad geleidelijk aan een omslag in. Op dat

4 CBS bewerking BZK, dit zijn alle gemeenten in de huidige 4 provincies, stand van zaken per 1 januari 2007.

5 W. Derks, P. Hovens en L.E.M. Klinkers, 'Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers', 2006.

moment kreeg de Randstad te maken met een afvlakking van de economische groei. En hoewel deze afvlakking zich ook in andere Europese stedelijke gebieden voordeed, verslechterde de positie van de Randstad ten opzichte van die gebieden. In 1999 stond de Randstad op nummer drie in de ranglijst voor de jaarlijkse groei van het Bruto Regionaal Product (BRP).⁶ In 2004 was de Randstad gezakt naar een dertiende plaats.⁷

Sinds 2005 trekt de economische groei in de Randstad weer aan. De Randstad is in dat jaar op deze BRP-ranglijst alweer gestegen van nummer dertien naar nummer negen. De verwachting is dat deze opwaartse trend zich zal voortzetten zolang de Nederlandse economie een meer dan gemiddelde groei vertoont. De vooruitzichten zijn wat dat betreft gunstig. Het CPB voorzag in september jongstleden een economische groei van 3,25% voor 2006 en van 3% voor 2007.⁸

Het bovenstaande illustreert de gevoeligheid van de Randstadeconomie voor conjuncturele schommelingen. De verklaring hiervoor moet worden gezocht in zowel de grote afhankelijkheid van de dienstensector (in de jaren negentig daarbinnen met name de ICT-sector), als in het open karakter van de Randstadeconomie.⁹ De ontwikkeling van de beide mainports en van sectoren als handel en export wordt gedomineerd door internationale relaties en verbindingen.

Om de economie van de Randstad scherper in beeld te krijgen, is het behulpzaam afzonderlijk te kijken naar de Noord- en Zuidvleugel. In de Noordvleugel zijn de zwaartepunten: Schiphol, de financiële en zakelijke diensten, de ICT in combinatie met cultuur, communicatie en de creatieve industrie. Amsterdam neemt binnen de Noordvleugel een bijzondere positie in en werkt als een magneet, zowel voor het binnenland als voor het buitenland.

De Zuidvleugel wordt gedomineerd door de Rotterdamse haven, door industrie in samenhang met groothandel, transport en de overheidssector.

De economie van de Noordvleugel groeide, met 3,5% gemiddeld over de jaren 1995-2005, sneller dan die van de Zuidvleugel (2,4 %). Dit verschil van circa 1% is over de deelperioden constant.

6 TNO, 'Top 20 van Europese stedelijke regio's', 2006.

7 De gebruikte cijfers voor het BRP zijn door het CBS herzien. De in dit rapport gebruikte BRP cijfers laten een positiever beeld zien ten opzichte van eerdere cijfers die ten grondslag liggen aan de ranking waarnaar verwezen wordt in het manifest van de 'Holland Acht'.

8 CPB, 'Macro Economische Verkenningen 2007', 2006.

9 OESO, 'Randstad Review', concept november 2006.

Tabel 1 BRP groei 1995-2005

	1995-2000	2000-2005	1995-2005
Nederland	4,1%	1,2%	2,6%
Randstad	4,4%	1,6%	3,0%
Noordvleugel	5,0%	2,0%	3,5%
Zuidvleugel	3,8%	1,0%	2,4%
Overig Nederland	3,8%	0,8%	2,3%

Bron: CBS/bewerking TNO/Randstad Monitor

De Randstadeconomie kenmerkt zich door zowel interne complementariteit als concurrentie tussen gebieden en sectoren. Zo concentreert de distributiesector zich met name in de stadsgewesten rond de mainports, terwijl de zakelijke diensten en de aan non-profit gerelateerde activiteiten zich veelal in de steden concentreren. De creatieve activiteitenclusters in de Noordvleugel hebben een internationale betekenis met concentraties in het Gooi (oude media), de duinrand (research and development) en Amsterdam (nieuwe media). Ook in Rotterdam, Den Haag en Utrecht is, in vergelijking met de rest van de Randstad en Nederland, sprake van een concentratie van creatieve activiteiten.¹⁰ Binnen de clusters is er sprake van een zekere ruimtelijke specialisatie: hoofdkantoren zijn vrijwel uitsluitend gevestigd in internationaal georiënteerde milieus in de grootste steden; zakelijke diensten zijn meer gespreid en bevinden zich ook in de kleinere, intermediaire centra. Concurrentie zorgt voor scherpte en innovatie en daarmee ook voor extra aantrekkingskracht op afnemers. Dat doet zich onder andere voor in de creatieve industrie en de zakelijke dienstverlening.

De Commissie ziet concurrentie tussen steden en gebieden binnen de Randstad als een belangrijke motor voor innovatie en groei. De bijdrage die de overheid kan leveren aan het bereiken van een internationale toppositie ligt vooral in het creëren van voorwaarden voor innovatie en groei. Een deel van die voorwaarden heeft betrekking op de ruimtelijke condities, die van uitstekende kwaliteit moeten zijn. Deze voorwaarden moeten gerealiseerd worden in een situatie van grote ruimtedruk. Zowel het streven naar woon- en werklocaties van hoge kwaliteit als de scherpe afweging tussen ruimtelijke functies die aan de orde is, vragen nadrukkelijk om een afwegingskader op Randstadniveau.

De situatie van vandaag laat naast grote kansen en kwaliteiten van het gebied een aantal knelpunten zien dat ertoe leidt dat de potenties van de Randstad onderbenut worden.

2.3 Knelpunten en onderbenutte kwaliteiten

De Randstad heeft haar positie voor een belangrijk deel te danken aan haar goede bereikbaarheid. Door haar gunstige ligging heeft de Randstad zich ontwikkeld tot internationaal knooppunt voor personen- en goederenvervoer door de lucht en over water. Om deze voordelen blijvend te kunnen benutten, is een uitstekende bereikbaarheid aan de landzijde van de mainports essentieel.

In de afgelopen jaren hebben uiteenlopende partijen echter geconstateerd dat het met de bereikbaarheid niet goed is gesteld. Een slechte bereikbaarheid van en binnen de Randstad vormt een ernstige belemmering voor een optimale economische ontwikkeling. Een substantieel deel van het wegennet in de Randstad wordt op dit moment al intensief gebruikt en is zwaar belast. Van deze zwaarbelaste wegen is een deel door de ligging in het stedelijk gebied moeilijk uitbreidbaar. Uit modelberekeningen voor 2020 blijkt dat het verkeer op het hoofdwegennet nog fors zal groeien: met 35% ten opzichte van 2005.¹¹

Uit onderzoek blijkt dat hoe groter het deel van de route zwaarbelast is, hoe meer mensen bereid zijn een andere vervoerswijze te kiezen.¹² Ook om deze reden worden aan de kwaliteit en beschikbaarheid van het openbaar vervoer (OV) hoge eisen gesteld. Het is van het grootste belang dat het OV een goed alternatief vormt – qua dichtheid, snelheid en toegankelijkheid. Dat is op dit moment onvoldoende het geval.

De aantrekkelijkheid van de Randstad wordt mede bepaald doordat er in de Randstad prachtige natuurgebieden liggen en de cultuurhistorie op veel plaatsen nog in het landschap is af te lezen.

Het Groene Hart, het kust- en duingebied en het IJmeer vormen een 'gouden rand' om de Randstad. Maar dit zijn zeker geen probleemloze kwaliteiten. De druk van de verstedelijking op deze gebieden is groot en het Groene Hart kent daarbij nog een specifieke problematiek.

Hoewel het Groene Hart voor bijna tachtig procent uit groene, open, agrarische ruimte bestaat, vormt het geen uniform gebied.¹³ Het bestaat uit deelgebieden met

11 Over deze periode bedraagt de voorspelde groei van het personenverkeer 30%, van het goederenvervoer 45%. Bron: ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer.

12 RPB, 'Files en de Ruimtelijke inrichting van Nederland', 2006. Als minder dan een kwart van de route zwaarbelast is, is het aandeel van de autobestuurder en autopassagier samen nog 74%. Is meer dan de helft zwaarbelast, dan is dit aandeel nog maar 51%.

13 RPB, 'Het gedeelde land van de Randstad', 2005.

elk zijn eigen kwaliteiten en uiteenlopende functies. Het karakter van het Groene Hart wordt in hoge mate bepaald door zijn centrale ligging ten opzichte van de stedelijke gebieden in de Randstad. Het Groene Hart is echter slecht ontsloten voor de inwoners van die steden. Bovendien moeten de huidige en toekomstige functies in het Groene Hart ernstig rekening houden met de lage ligging van het gebied en de te verwachten stijging van de zeespiegel als gevolg van klimaatverandering. Het vergt creatieve oplossingen om de opgave van waterberging te combineren met andere functies zoals wonen, werken en recreëren.

Internationale bedrijven en expats ervaren naast voordelen ook obstakels wanneer zij zich in Nederland vestigen. Zij slagen er vaak niet in voldoende aantrekkelijke huisvesting te vinden. Een tekort aan hoogwaardige woonmilieus is hier debet aan. Voor bedrijfslocaties geldt dat er te weinig echte toplocaties zijn en dat de ontsluiting van bedrijventerreinen een knelpunt is. Problemen met verblijfsvergunningen, knelpunten op de arbeidsmarkt en in de arbeidswetgeving en knelpunten van fiscale aard worden ook als belemmeringen beschouwd.¹⁴

Net als in veel andere OESO-landen geldt in de Randstad dat hogere productie bijna alleen nog behaald kan worden door innovatie. Er liggen op het terrein van kennis en innovatie vele potenties in de Randstad. Het aandeel hoog opgeleiden in de Randstad ligt ten opzichte van een aantal vergelijkbare OESO-regio's duidelijk hoger.¹⁵ De groei van deze groep blijft echter achter. Toptalent kan beter worden opgeleid, aangetrokken en vastgehouden.

De Randstad beschikt over een sterke concentratie van uitstekende universiteiten en onderzoeksinstituten. Toch wordt er door bedrijven in de Randstad relatief weinig geïnvesteerd in (technologische) research and development (R&D). Dit heeft te maken met de sectorstructuur van de Randstadeconomie, die in hoge mate wordt bepaald door de dienstensector.

De afgelopen jaren is de samenwerking tussen het bedrijfsleven (met name de industrie) en universiteiten en hogescholen verbeterd, bijvoorbeeld door de oprichting en ondersteuning van Top Technologische Instituten. Ook het aantal spin-offs neemt toe, met name op het gebied van ICT en de lifesciences. Maar vergeleken met andere Europese landen, moet én kan de Randstad beter presteren. Belangrijk is daarbij dat met name de dienstensector aangesloten raakt op de kennisinfrastructuur.

14 DECISIO en Bureau Louter, 'Internationale organisaties in Den Haag', 2005 en OESO 'Randstad Review', verslag werksessie 7 december 2005.

15 OESO, 'Randstad Review', concept november 2006.

16 OESO, 'Randstad Review', concept november 2006.

Een laatste uitdaging ligt op het terrein van de arbeidsmarkt. De aansluiting tussen vraag en aanbod kan beter, de arbeidsparticipatie moet omhoog, de flexibiliteit van de arbeidsmarkt is nog niet optimaal en er is meer mogelijk met (internationaal) toptalent.¹⁶ Om het potentiële voordeel dat de bevolking van de Randstad relatief jong is te kunnen benutten, is een grote inspanning nodig. Het gaat hier enerzijds om nationaal onderwijs- en arbeidsmarktbeleid en anderzijds om lokaal beleid in de grote steden waar vooral de werkloosheid onder allochtonen en de hoge schooluitval dringend om aandacht vragen. De Commissie Burgmans heeft hierover een meer uitgebreide analyse gemaakt, die door de Commissie wordt onderschreven.¹⁷

2.4 De Randstad naar een top-5 positie

De Commissie vindt een gezonde economische ambitie voor de Randstad, gericht op een plaats in de top-5 van Europese stedelijke regio's, uitgedrukt in de groei van het BRP *per inwoner*, gerechtvaardigd en noodzakelijk. De Commissie kiest voor deze maatstaf omdat deze een goede weergave van de jaarlijkse welvaarts groei per hoofd mogelijk maakt en die bovendien goed vergelijkbaar is met de andere Europese stedelijke regio's. In de afgelopen tien jaar is de hoogst behaalde plaats in deze rangorde plaats zes geweest, in 2005 stond de Randstad op de tiende plaats.¹⁸ Een blijvende plaats in de top-5 is ambitieus, maar realistisch.

De Randstad is een aantrekkelijk en centraal gelegen vestigingsgebied vol mogelijkheden. Het is ook een gebied dat zich onderscheidt van andere stedelijke gebieden in Europa. De Randstad is immers geen op één centrum gerichte metropool zoals Londen of Parijs, maar bestaat uit vijf afzonderlijke steden. Recent onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) laat zien dat de Randstad niet functioneert als één *daily urban system* voor bedrijven en inwoners. De stadsgewesten vormen redelijk op zichzelf staande entiteiten.¹⁹ De differentiatie en variatie in de Randstad levert een constructieve wedijver op tussen de steden en stadsgewesten. De vijf grote steden in de Randstad zijn vergeleken met bovengenoemde wereldsteden klein. Toch is het de Randstad die twee internationale mainports en economische sectoren van wereldbetekenis omvat. Daarbij onderscheidt de Randstad zich bovendien vanwege haar Groene Hart, een uitgestrekt kust- en duingebied en het IJmeer.

Om de Randstad blijvend terug te brengen in de top-5 is naar de mening van de Commissie een langdurige krachtinspanning nodig. Het gaat op dit moment weliswaar beter met de Randstad dan in de achterliggende jaren, maar door het

17 Commissie Burgmans, 'Randstad Holland in een globaliserende wereld', 2006.

18 TNO, 'De top 20 van Europese stedelijke regio's', 1995-2005.

19 RPB, 'Veel steden maken nog geen Randstad', 2006.

open karakter van haar economie is de Randstad kwetsbaar. En dat betekent dat in economisch mindere tijden de gevolgen voor de Randstad meteen merkbaar en extra groot zijn.

Bovendien is de externe dynamiek, mede door de opkomst van nieuwe economieën zoals die in Azië en Midden-Europa, de afgelopen jaren intenser geworden. De toegenomen concurrentie vereist maximale alertheid en constante topprestaties. De Randstadeconomie moet robuuster en meer toekomstvast worden.

De Randstad heeft daarvoor meer in huis dan nu zichtbaar wordt en (economische) betekenis krijgt. Er is een heldere Randstadstrategie nodig om de vele potenties die nu ongearticuleerd en onderbenut zijn, optimaal te ontwikkelen. Om hoogwaardige woon- en werklocaties te creëren en om de grote kwaliteit van het landschap echt te benutten. Om langslepende knelpunten zoals die rond bereikbaarheid en het Groene Hart op te lossen.

Een Randstadstrategie mag niet inhouden dat al het beleid gelijkgeschakeld wordt of dat er te weinig ruimte zou bestaan voor interne dynamiek en diversiteit. Zo'n strategie moet juist de voorwaarden creëren waarbinnen bedrijven concurrerend en innovatief kunnen zijn en waarbinnen ook gemeenten optimaal kunnen inspelen op ontwikkelingen en kansen. Een Randstadstrategie moet gericht en selectief zijn: het moet gaan om die ontwikkelingen die er op het Randstadniveau echt toe doen. Daardoor wordt voor gemeenten, bedrijven en andere belangrijke initiatiefnemers juist ruimte gecreëerd om de economie te stimuleren.

Het is een feit dat de Randstad niet één grote stad is, maar het is evenzeer een feit dat de Randstad op internationale schaal wel als één gebied moet worden gezien. En dat betekent dat op een aantal essentiële onderwerpen een strategie op Randstadniveau noodzakelijk is. Om de kansen op tijd te verzilveren is bovendien een aanzienlijke verbetering van het tempo van realisatie nodig. Dit geldt met name op de terreinen ruimtelijke ordening en bereikbaarheid, woon- werk- en leefklimaat, kennis en innovatie. Het doel is dat de Randstad zich, mét haar specifieke karakter en de omvang van haar steden en stadsgewesten, kan meten met de Europese wereldsteden.

Wat daarvoor nodig is, op zowel nationaal als Randstadniveau, is onderwerp van het volgende hoofdstuk.

3 Wat de Randstad nodig heeft

3.1 De Randstad als uitdaging voor Nederland

Nederland maakt deel uit van een wereld die razendsnel verandert. Globalisering brengt de concurrentie binnen steeds meer markten op wereldschaal. Nieuwe economieën als die in Azië en Midden-Europa dwingen de ‘oude’ zich voortdurend te bezinnen op hun toegevoegde waarde en concurrentiefactoren. Vertrouwde verhoudingen zijn op de helling gegaan en grenzen vallen weg. Bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties bepalen in sterke mate hoe welvaart en welzijn zich in regio’s ontwikkelen. Door digitalisering krijgen individuen steeds meer mogelijkheden om buiten de formele kanalen om, invloed te hebben of veranderingen te bewerkstelligen.

Nederland is onderdeel van het Europese integratieproces. Daar moet Nederland actief in participeren, niet alleen om zodoende de voortgang en de uitkomsten te kunnen beïnvloeden. Maar ook om van de mogelijkheden die door de integratie ontstaan, volop gebruik te maken. Het Europese integratieproces is op zijn beurt ingebed in een grotere mondiale context, waar de ‘wetten’ van de netwerkeconomie domineren.

Nederland kan zich niet aan deze dynamiek onttrekken. Noch helpt het als de overheid zich er *tegen* wapent, want elke afscherming of verdediging betekent verzwakking van de internationale positie. Er is maar één strategie: pro-actief meebewegen. Er voor zorgen dat kenniswerkers, creatieve jonge mensen, ondernemers, investeerders, toptalenten, rolmodellen en wijze mannen en vrouwen graag in Nederland willen blijven of er naar toe willen komen, opdat welvaart en welzijn voor alle Nederlanders bereikbaar blijven. En ervoor zorgen dat een hoogwaardig stelsel van publieke en sociale voorzieningen in stand gehouden kan worden.

De ontwikkeling van de Randstad is van cruciaal belang voor de ontwikkeling van Nederland. Met de Randstad heeft Nederland immers een stedelijke regio van wereldklasse in huis. Omgekeerd kan de Randstad niet bestaan zonder Nederland en is beleid dat alleen door de nationale overheid kan worden gevoerd even cruciaal als maatregelen die juist op Randstadschaal vorm moeten krijgen. Als we een optimale ontwikkeling van de Randstad ook als ambitie voor Nederland zien, zijn dus zowel maatregelen op nationaal niveau als op Randstadniveau nodig.

3.2 Op nationaal niveau

De nationale overheid moet in de eerste plaats generieke maatregelen nemen die zorgen voor een goed ondernemingsklimaat, een sterkere kennisontwikkeling en een evenwichtige arbeidsmarkt:

- Onderwijs- en wetenschapsbeleid dat (internationaal) toptalent, toponderzoek en ondernemingszin stimuleert en voldoende ruimte en mogelijkheden biedt. Er moet in het hoger onderwijs meer ruimte komen voor excellentie (selectie) om toptalent te stimuleren en voor de arbeidsmarkt van de Randstad te behouden (top-onderzoeksinstituten, honourstrajecten en university colleges).
- Een structurele meerjarenaanpak voor kennis en innovatie. Daartoe dient de Kennisinvesteringsagenda (KIA) van het Innovatieplatform te worden uitgevoerd. Deze beoogt, naast een intensivering van publieke uitgaven voor kennis, private partijen te stimuleren om meer te investeren in onderwijs en innovatie. Gelet op de relatief lage kennisinvesteringsquote van de Randstad is de Kennisinvesteringsagenda bij uitstek voor de Randstad van belang.
- Een arbeidsmarktbeleid dat voldoende flexibel is, rekening houdt met toenemende krapte en tegelijkertijd arbeidsparticipatie en -productiviteit vergroot. Daarnaast is een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt nodig, op zowel MBO- als HBO-niveau.
- Een immigratiebeleid dat ertoe leidt dat voldoende kenniswerkers zich (tijdelijk) in Nederland willen en kunnen vestigen.
- Een fiscaal regime dat rekening houdt met bedrijven en mensen voor wie niet één land maar de wereld speelveld is.
- Een overzichtelijk (en waar nodig een mogelijk beperkt) systeem van wetten en regels, dat uitgaat van vertrouwen in de oplossingskracht en het regulerend vermogen van mensen en organisaties zelf.

3.3 Op Randstadniveau

3.3.1 Een programma voor de Randstad dat wordt uitgevoerd

In de afgelopen jaren zijn voor de Randstad al zeer veel visies en plannen geproduceerd, maar deze bestrijken niet het totale gebied, waardoor er van een Randstadstrategie geen sprake is. De Commissie adviseert een strategie te formuleren op grond waarvan een uitvoeringsprogramma voor de gehele Randstad kan worden opgesteld. Deze Randstadstrategie heeft betrekking op de kracht van de Randstad en de betekenis van internationale kansen en bedreigingen. Daarbij dient recht te worden gedaan aan enerzijds de waarde van interne

complementariteit en anderzijds de betekenis van onderlinge concurrentie. Op basis daarvan worden de hoofdlijnen van de ruimtelijke inrichting geschetst en wordt bepaald hoe met de uiteenlopende en soms tegenstrijdige ruimteclaims voor water, landbouw, natuur, woningen, bedrijfsterreinen, recreatie en toerisme op duurzame en ontwikkelingsgerichte wijze zal worden omgegaan.

Een Randstadstrategie is essentieel voor de toekomstige ontwikkeling van de Randstad. Maar nóg essentiëler is dat Randstadpartijen tot realisatie van beleid komen. Een Randstadstrategie krijgt slechts betekenis indien deze gepaard gaat met voldoende uitvoeringskracht.

Drie thema's zullen in het uitvoeringsprogramma een prominente plaats moeten krijgen: bereikbaarheid, woon- werk- en leefklimaat en kennis en innovatie. Veel van de door de Commissie genoemde maatregelen zijn al vaak en eerder door anderen als noodzakelijk bestempeld.

Deze bekende lijstjes blijven vertrouwd omdat de uitvoering ervan te langzaam verloopt. Dat beschouwt de Commissie als hoogst zorgelijk. Het bestuurlijke realisatievermogen schiet tekort. Er is te weinig uitvoeringsgerichtheid en daadkracht. In de ogen van de Commissie is er een aanzienlijke consensus over wat er nodig is. Het gaat er nu om, dat ook op korte termijn concreet te doen.

Er is een bestuurlijke organisatie nodig die opdrachtgever is voor de Randstadstrategie en die zich verantwoordelijk voelt voor en de doorzettingmacht heeft om het daaruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma te realiseren.

In het onderstaande schetst de Commissie de prioriteiten voor een programma waarmee morgen kan worden begonnen.

3.3.2 Thema's

Bereikbaarheid

Bereikbaarheid is voorwaarde nummer één om de Randstad meer als een economische, sociaal-culturele, geografische en functionele eenheid te laten functioneren. De reistijden belemmeren nu teveel het woon-werkverkeer, de goederenvervoersstromen en de samenwerking tussen mensen en organisaties waardoor nieuwe economische ontwikkelingen en innovatie, groei van productiviteit en concurrerend vermogen afnemen.

De toenemende congestie moet worden tegengegaan en de cruciale mobiliteit geacommodeerd.

De Commissie meent dat in de Randstad:

- De bottlenecks in het hoofdwegennet bij voorrang moeten worden opgelost.
- De interne bereikbaarheid via snelle OV-verbindingen en optimale aansluitingen

tussen stedelijk en regionaal OV moeten worden verbeterd.

- Dynamisch verkeersmanagement op het niveau van de Randstad moet worden ingevoerd.
- De invoering van kilometerbeprijzing, mede om de doorstroming op de wegen te bevorderen, geen enkele vertraging mag ondervinden.

Woon-, werk- en leefklimaat

In de Randstad is een tekort aan hoogwaardige woon- en werkmilieus. Het landelijk gebied is onvoldoende ontsloten voor stadsbewoners en het Groene Hart vraagt om 'behoud door ontwikkeling'. Daarom moeten in de Randstad:

- Zowel in de steden als in het landelijk gebied meer hoogwaardige woonmilieus worden aangeboden. Door in het landelijk gebied (met name het Groene Hart) bovendien creatieve en onorthodoxe oplossingen te creëren voor verschillende ruimtelijke claims (natuur en landschap, landbouw, water, bodemdaling, bebouwing, recreatie) kan de Randstad op het punt van ontwikkelingsgerichte ruimtelijke ordening en multi-functioneel gebruik, meteen zijn innovatieve vermogen op dit terrein laten zien.
- Hoogwaardige vestigingslocaties komen, waarbij de nadere keuze 'waar welke toplocaties' wordt ingegeven door de reeds aanwezige economische dynamiek en concentratie van activiteiten.
- Stad en land meer een eenheid vormen, wat onder meer kan gebeuren door de toegang vanuit de stad naar het omliggende groene gebied en de duinen te vergemakkelijken en door routestructuren en voorzieningen voor toerisme en recreatie te realiseren.

Kennis en innovatie

Een metropool die op wereldschaal concurreert moet een kweekvijver zijn van talent en een onuitputtelijke bron van innovatie en creativiteit. Innovatie is primair een zaak van bedrijven en een middel waarmee ze hun concurrentiekracht kunnen versterken. Toch kan de overheid een stimulerende rol spelen bij de bevordering van innovatie. Daarbij zorgt het rijk voor het wetenschapsbeleid, de universiteiten en onderzoeksinstituten, publieke investeringen in innovatie en andere voorwaarden voor innovatieve ondernemingen. Ook de uitdagingen op het terrein van de arbeidsmarkt zijn primair de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Op specifieke onderwerpen, zoals het tegengaan van schooluitval en langdurige werkloosheid, hebben de gemeenten, en dan vooral de grote steden, een belangrijke rol.

De provincie speelt als het gaat om kennis en innovatie voornamelijk een faciliterende rol. Dat doet de provincie in de eerste plaats door zijn ruimtelijk beleid en door te voorzien in hoogwaardige bedrijfslocaties en in optimale ontsluiting van bedrijfsterreinen. Daarnaast kan de provincie partners uit bedrijfsleven, wetenschap, onderwijs en overheid bij elkaar brengen en hen zodoende stimuleren tot kennisuitwisseling en samenwerking. In de uitvoering van de beleidsnota Pieken in de Delta vervullen provincies op dit moment al een dergelijke ondersteunende rol, hoewel de mate waarin ze dat doen onderling verschilt.

Marketing

Ook over het onderwerp marketing is de Commissie nadrukkelijk om een oordeel gevraagd. Marketing is van belang om de Randstad als motor van de Nederlandse economie op de (internationale) kaart te zetten. De buitenwereld moet weten wat er in de Randstad te koop is en hoe dit aansluit op de vraag van marktpartijen. Tot voor kort was de promotie van de Randstad nog te versnipperd. Inmiddels hebben verschillende publieke en private partijen de economische promotie van stad of regio opgepakt met de formering van de Kerngroep Randstadpromotie. De kerngroep, een gezamenlijk initiatief van de Regio Randstad en de 'Holland Acht', heeft een voorstel uitgewerkt voor de zogenaamde 'Holland Business Promotion'. Dit is een samenwerkingsverband tussen overheden (ministerie van Economische Zaken, de grote steden, de Randstadprovincies), de mainports (Schiphol, Havenbedrijf Rotterdam) en internationaal georiënteerde sectoren/bedrijven. Dit initiatief is pas kort geleden genomen. Daarom kunnen de resultaten nog niet worden beoordeeld. De Commissie meent dat met dit initiatief duidelijk een stap in de goede richting is gezet die ondersteuning verdient.

4 Bestuurlijke drukte overheerst de Randstad

4.1 De Randstad is van niemand in het bijzonder

De 'Holland Acht' stelt in zijn manifest dat de huidige bestuurlijke organisatie ongeschikt is om eigenaar te zijn van een strategie op het niveau van de Randstad en deze uit te voeren. Het ontbreekt eenvoudigweg aan doorzettingskracht en realisatievermogen. Met name het gegeven dat de Randstad vier provinciebesturen, vier regionale besturen, vijf grote steden en 168 andere gemeenten kent, betekent dat er enorme afstemmings- en coördinatie-inspanningen moeten worden gepleegd.

De Commissie stelt vast dat er géén enkele partij is die, het geheel overziend, op de relevante punten besluiten kan doorzetten, middelen kan alloceren of uitvoeringskracht kan mobiliseren. Bovendien is er niemand die kan worden afgerekend of aangesproken op wat er in de Randstad gebeurt. Het ontbreekt de Randstad aan bestuurlijk *ownership*.

Maar wie zou dat ook op zich moeten nemen?

Het rijk kan zich slechts in beperkte mate specifiek op de Randstad richten omdat het er is voor het hele land; met generiek beleid worden aandacht en middelen over het land verspreid.

Het rijk heeft wel een belangrijke stap in de goede richting gezet door in de uitvoering van de Nota Ruimte te kiezen voor een programma-aanpak. Voor elk programma is één minister coördinerend verantwoordelijk. Deze minister maakt namens het rijk afspraken met de betrokken mede-overheden. Drie van de vier programma's hebben betrekking op een deel van de Randstad: de programma's voor de Noordvleugel, de Zuidvleugel en het Groene Hart. Hoewel de Commissie het belang van deze aanpak ten volle onderschrijft, vindt zij de aanpak toch ontoereikend omdat zij één samenhangende aanpak voor de Randstad noodzakelijk acht.

De Randstad vergt een integrale gebiedsgerichte aanpak, die van oudsher bij de provincie als gebiedsautoriteit ligt. Maar de Randstad heeft te maken met vier provinciebesturen, waarvan er geen bovengeschied is aan de ander. En daar waar soms een provinciebestuur het voortouw neemt, ziet het zich geconfronteerd met de uiteenlopende belangen van 'lagere' overheden als Wgr-plusregio's en

gemeenten en heeft het niet de doorzettingsmacht (instrumenten) of gebruikt deze niet om die belangen te trotseren ten gunste van een overkoepelend doel. Met de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, die naar verwachting in 2008 wordt ingevoerd, krijgen de vier provincies weliswaar meer bevoegdheden, zoals de mogelijkheid tot het vaststellen van inpassingsplannen²⁰ en een aanwijzingsbevoegdheid, maar de Randstad als geheel helpt dat onvoldoende.

4.2 Bestuurlijke complexiteit veroorzaakt grote drukte

Oorzaken voor het niet tot stand komen van de benodigde strategische agenda en realisatie van beleid vallen naar het oordeel van de Commissie voor een groot deel samen met de in de Randstad aanwezige bestuurlijke complexiteit. En de hieruit voortvloeiende bestuurlijke drukte.

Bestuurlijke complexiteit gaat over het aantal bestuurslagen en bestuurders die allemaal wat (anders) willen en over de versnippering van taken, bevoegdheden en middelen. De bestuurlijke drukte die hiervan het gevolg is, gaat over de omvangrijke maar veelal ineffectieve samenwerkingsvormen en oneindige overleggen en afstemmingsprocedures tussen de besturen. De Commissie constateert dat de bestuurlijke complexiteit en drukte tot vertraging en soms zelfs voortijdige beëindiging van besluitvorming en uitvoering leiden.

Concrete casus over bestuurlijke drukte, zoals de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied, laten zien dat er een onvoldoende effectieve sturing vanuit het rijk is, evenmin als regionale doorzettingsmacht. Er zijn lange doorlooptijden door een tekortschietende afstemming tussen de sectoren ruimtelijke ordening, economie en verkeer en vervoer (verkokering). Bovendien groeien de tegengestelde belangen regelmatig uit tot 'hinder machten'.²¹

Uit andere analyses blijkt dat, zelfs als gezamenlijk beleid wordt geformuleerd, dit nog geen garantie is voor een soepele uitvoering. Binnen de Noordvleugel bijvoorbeeld is de besluitvorming zo complex en incrementeel geworden dat veel moeizaam geformuleerd beleid de uitvoering niet bereikt.²² Publieke en publiek-private voorzieningen voor een gunstig vestigingsklimaat – denk aan gevarieerde woonmilieus, infrastructuur en samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen – komen niet (op tijd) van de grond. Dergelijke voorzieningen vragen om consensus tussen veel partijen en die wordt niet of niet tijdig bereikt.

Andere casus laten zien dat als er eenmaal vertraging optreedt, deze vertraging zich door tussentijdse ontwikkelingen alleen maar kan versterken. Zo is al in 1965

20 Nieuwe term voor bestemmingsplannen.

21 Commissie De Grave, 'Je gaat er over of niet', 2005.

22 Berenschot, 'Profiel van de Noordvleugelautoriteit', 2006.

een tracébesluit genomen over de A4 Rijswijk-Schiedam. De aanleg van het tracé is enkele malen, onder meer door tussenkomst van de Tweede Kamer, vertraagd. Verzwarende omstandigheden – zoals milieuregels, intensievere bebouwing, gedetailleerde ruimtelijke ordening, hogere compensatie-eisen en kostenstijgingen – hebben vervolgens alleen maar tot verdere vertragingen geleid. Het tracé is nog steeds onderwerp van dispuut.

4.3 Samenwerking stuit op structurele en culturele belemmeringen

De Commissie verwacht niet dat een nieuw samenwerkingsverband, bovenop de al bestaande overheidsorganisaties, de verantwoordelijkheid voor een Randstadstrategie op zich kan nemen. Binnen de Randstad zijn al veel visies en strategieën aanwezig, maar het punt is dat deze visies voor een belangrijk deel los van elkaar staan. Het ontbreekt aan vermogen om de uiteenlopende visies tot één geheel te maken. De visies hebben betrekking op de ruimtelijke inrichting en de infrastructuur maar niet op de wijze waarop deze moeten worden verbonden met noodzakelijke maatregelen op het terrein van innovatie, ondernemingsklimaat, cultuur, maatschappij en bestuur.²³

Verschillende analyses laten zien dat de partijen binnen de Randstad er niet in slagen uit zichzelf tot een gezamenlijk besluit te komen. Zo wordt de economische problematiek in de Randstad weliswaar breed onderschreven maar vervolgens blijkt toch iedereen over te gaan tot de orde van de dag. Ook beseft men wel dat de grotere, internationale context van de Randstad een andere zienswijze en benadering vraagt. Maar vervolgens zijn het toch de (deel)vraagstukken van lokale of regionale aard die de doorslag geven. Daar wordt men uiteindelijk op beoordeeld.²⁴

Zolang de uiteenlopende bestuurslagen van stadsdelen, gemeentebesturen, Wgr-plusregio's, provincies en departementen en de daarbij horende verdeling en versnippering van taken, bevoegdheden en middelen blijven bestaan, valt een voldoende doeltreffende aanpak op Randstadniveau niet te verwachten. Sterker nog, de situatie leidt tot een bestuurscultuur waarin vooral gekozen wordt voor het eigen bestuurlijke belang en waarin het niet lukt elkaar te stimuleren en een onderlinge sfeer van 'geven en nemen' te creëren.

In een bestuurscultuur waarin ambitie positief wordt gewaardeerd, visiegedreven leiderschap wordt getoond en men wordt aangesproken op de bereidheid en het vermogen tot samenwerking, is meer mogelijk. Er is een grotere kans op het

²³ Cerfontaine, 'Governance in de Randstad', 2005.

²⁴ Teisman e.a., 'Stagnatie of Transitie, Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad', 2005.

ontstaan van zo'n cultuur in een overzichtelijk en eenvoudig bestuurlijk stelsel, waarin voor iedereen duidelijk is wie op besluitvorming en voortgang kan worden aangesproken.

4.4 Niet bij structuurverandering alleen

De Commissie is mét de 'Holland Acht' van mening dat de huidige bestuurlijke organisatie niet in staat is de benodigde slagkracht en het realisatievermogen te mobiliseren voor het ontwikkelen en uitvoeren van een effectieve Randstadstrategie. Een bestuurlijke reorganisatie is daarom noodzakelijk.

De Commissie deelt echter niet het optimisme van de 'Holland Acht', dat als nu maar tot een bestuurlijke structuurverandering wordt besloten, het dan als vanzelf wel goed komt met de Randstad.

Veel van wat de Commissie in dit rapport adviseert, is reeds op andere plaatsen en eerder als beleidsvoornemens gepresenteerd. Zelfs door partijen die bij machte waren deze voornemens daadwerkelijk uit te voeren. Maar de uitvoering verzandde in halfslachtige besluitvorming of wurgende procedures en processen. Er is méér nodig dan een structuurverandering.

Naast structuur moet ook de politieke en bestuurlijke wil aanwezig zijn om de situatie in de Randstad werkelijk te verbeteren. En behalve wil, is ook een besluitvaardige en slagvaardige bestuurscultuur voorwaarde. Een cultuur waarin politieke durf, bestuurlijk leiderschap, een adequaat besef van urgentie, internationale oriëntatie en vertrouwen ruimte krijgen en gewaardeerd worden.

Het bovenstaande brengt de Commissie bij de vraag: hoe komt de Randstad aan voldoende slagkracht en realisatievermogen?

5 Het roer moet om: stel de uitvoering centraal

5.1 **Eén Randstadbestuur**

Door de bestuurlijke complexiteit en drukte komen besluitvorming en uitvoering te traag of soms helemaal niet tot stand. Langslepende kwesties worden onvoldoende opgelost en er wordt niet op Randstadschaal bestuurd. De mogelijkheden en kwaliteiten van de Randstad worden suboptimaal benut en het gebied verliest onnodig positie.

Het is veelzeggend dat zowel de 'Holland Acht' als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de urgentie onderkennen van een bestuurlijke verandering. Met het momentum dat hiermee geschapen is, lijken keuzes mogelijk die voordien onhaalbaar leken.

De Commissie is van oordeel dat de huidige bestuurlijke complexiteit en drukte fors naar beneden moeten. Dat het vermogen om besluiten door te zetten en plannen daadwerkelijk te realiseren versterkt dient te worden. En dat er op de schaal van de Randstad een doortastend bestuur nodig is, dat ook op die schaal aanspreekbaar is en beoordeeld kan worden op zijn feitelijke prestaties.

Er is een bestuur nodig dat op de schaal van de Randstad een gerichte ruimtelijke strategie kan voeren, waarmee uiteenlopende en dikwijls tegenstrijdige ruimteclaims worden opgelost, een hoogwaardiger woon- en werkmilieu ontstaat, de relatie stad-open ruimte goed wordt geduid en ontwikkeld en de toenemende mobiliteit en vervoersstromen worden geaccommodeerd. Kortom: een bestuur dat via ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling de economie stimuleert en dat op een zodanige wijze doet, dat tegelijkertijd vraagstukken rond duurzaamheid, natuur, landschap, water en leefklimaat goed worden gediend. Zo'n bestuur kan tevens een aantrekkelijke partner zijn voor bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen, gemeenten en het rijk, omdat het in staat is een gemeenschappelijke regionale agenda te formuleren en partijen bij elkaar te brengen vanuit een overzicht op Randstadschaal.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Commissie ter overweging een viertal bestuurlijke scenario's meegegeven:

- a De stevige Randstadprovincie, die ook rijksbevoegdheden krijgt en op zowel Randstedelijk als stadsregionaal niveau kan optreden.

- b Stadstaten (ineengeschoven provinciale en gemeentelijke bestuurslagen) in de stadsregio's Amsterdam (of uitgebreid tot de gehele Noordvleugel), Rotterdam en Den Haag; provinciale herindeling in de restgebieden. Voor het niveau van de Randstad als geheel een minister voor Randstadzaken.
- c Bestuurlijke autoriteiten voor de Noordvleugel (Groot-Amsterdam en Groot-Utrecht) en de Zuidvleugel (Rijnmond, Haaglanden en eventueel het Groene Hart), voorzien van zowel gemeentelijke als provinciale bevoegdheden.
- d Geen grote wijzigingen van de decentrale bestuurlijke organisatie maar wel versterking van de rijksregie.

Bij het beoordelen van de scenario's heeft de Commissie vier criteria gehanteerd:

- 1 Aansluiting tussen de schaal van de Randstadstrategie en de schaal van besturen.
- 2 Bestuurlijke eenvoud, zodat de mogelijkheid ontstaat voor bestuurlijk *ownership*.
- 3 Doelmatigheid en slagvaardigheid.
- 4 Democratische legitimatie.

Scenario a, 'de stevige Randstadprovincie', blijkt bij toetsing het best aan deze criteria te voldoen. Met dit model wordt bestuurlijke eenvoud en daarmee bestuurlijk *ownership* op het niveau van de Randstad – het schaalniveau waarop cruciale maatschappelijke vraagstukken zich voordoen – het best mogelijk gemaakt. Met dit model worden bestuurlijke complexiteit en drukte het meest naar beneden gebracht. Het kent een gekozen volksvertegenwoordigend orgaan, dat de kaders stelt en het dagelijks bestuur controleert.

De Commissie brengt echter één belangrijk verschil aan ten opzichte van het voorgestelde scenario. De Commissie is geen voorstander van omzetting van het bestaande takenpakket van de provincies in een takenpakket met ook rijksbevoegdheden.

De Commissie heeft namelijk gezocht naar een optimale oplossing voor de Randstad, zonder dat er een bestuurlijke 'status aparte' komt voor dit deel van Nederland. Het voorgestelde Randstadmodel is in principe ook in andere delen van Nederland toe te passen. Met andere woorden: het door de Commissie voorgestelde Randstadbestuur is in staat de bedoelde bestuurskracht en het noodzakelijke realisatievermogen te organiseren, terwijl er toch een model wordt gehanteerd waarvoor ook vrij eenvoudig in andere Nederlandse regio's kan worden gekozen, indien daartoe de wens en/of de noodzaak bestaat.

De Commissie geeft de voorkeur aan de term 'Randstadbestuur', in plaats van te spreken over 'Randstadprovincie', omdat dat beter past bij de gestelde ambitie van

slagvaardigheid en realisatievermogen. Het Randstadbestuur neemt de taken en bevoegdheden van de huidige vier provincies en Wgr-plusregio's over, met uitzondering van de taken op het terrein van de jeugdzorg. De Wgr-plusregio's en de vier huidige provincies worden samengevoegd tot een Randstadbestuur. Taken en bevoegdheden van de Wgr-plusregio's waarvan het niet logisch is dat die naar het Randstadbestuur gaan, gaan naar de grote steden. Dat zijn vooral taken die als 'verlengd lokaal bestuur' waren opgedragen aan de regio. In lijn met de voorstellen van commissaris jeugd- en jongerenbeleid Van Eijck gaat een deel van de bevoegdheden in de jeugdzorg over naar de grote steden, opdat zij versterkt worden in hun daadkracht en realisatievermogen waar het de problematiek van jongeren betreft.²⁵

Het Randstadbestuur krijgt in vergelijking met de huidige situatie geen extra taken. Maar voor het realisatievermogen van dit nieuwe bestuur is essentieel dat het beschikt over voldoende bevoegdheden, instrumenten en beleidsruimte om de eigen taken uit te kunnen voeren. Nu is er soms nog sprake van rijksbemoeienis bij provinciale taken die straks niet meer passend is. Hierbij kan worden gedacht aan rijkstoezicht op de ruimtelijke ordening of aan rijksvoorwaarden bij specifieke geldstromen. Deze vormen van 'meebeslissen' door het rijk hollen het bestuurlijk *ownership* van het Randstadbestuur uit en leiden tot onnodige bestuurlijke drukte. Ook zou het rijk de schaal van de eigen uitvoeringsorganisaties moeten aanpassen aan de schaal van het Randstadbestuur zodat er over en weer eenduidige uitvoeringpartners bestaan. Besluitvormingsprocedures moeten zo veel mogelijk in handen zijn van één bestuurslaag. Dit laatste vraagt van met name gemeenten dat zij het Randstadbestuur de ruimte gunnen die het nodig heeft om zijn werk goed te doen.

Het is geenszins de bedoeling een Randstadbestuur over álles te laten gaan. Het Randstadbestuur dient zich te richten op die zaken die op het niveau van de Randstad werkelijk moeten worden geagendeerd en opgepakt. Bestuurskrachtige gemeenten zijn essentieel voor de concurrentiepositie van de Randstad. De opgaven van de Randstad en de opgaven van gemeenten liggen in elkaars verlengde; gemeentebesturen moeten zich hiervan bewust zijn en er naar handelen. Op het niveau van de Randstad zullen beleidslijnen worden neergezet die dikwijls op de schaal van de gemeenten moeten worden uitgevoerd. Gemeenten zullen dan ook een belangrijke taak hebben in het verwerven van maatschappelijk draagvlak en in het vinden van creatieve aansluitingen tussen wat er al is en wat er moet komen. De Commissie geeft dan ook in overweging om de vier criteria die zij voor het bestuur op regionaal niveau heeft gehanteerd ook toe te passen op het

25 Dr S.R.A. van Eijck, 'Koersen op het Kind, deel 1 van het sturingsadvies van Operatie Jong', 2006.

functioneren van gemeenten en stadsdeelraden. Dat betekent dat ook gemeentelijke herindeling en het kritisch onder ogen zien van de positie van stadsdeelraden in dat licht aan de orde kunnen zijn.

Het moge uit het voorafgaande duidelijk zijn, dat de scenario's b en d, 'stadstaten' en 'geen grote wijzigingen van de bestuurlijke organisatie' geen optie zijn voor de Commissie. Deze scenario's dragen niet of onvoldoende bij aan vermindering van de bestuurlijke complexiteit en drukte noch houden ze in dat er op Randstadschaal wordt gedacht en gehandeld.

Scenario c, provincies op zowel Noord- als Zuidvleugelniveau, zou een belangrijke verbetering kunnen betekenen, bijvoorbeeld in het verlengde van de programma-aanpak die met de Nota Ruimte gestalte heeft gekregen. Echter, de verwevenheid op Randstadniveau neemt toe en de beide vleugels komen qua ruimtegebruik steeds meer op elkaars terrein. De verkeers- en vervoersproblematiek loopt dwars door de beide vleugels heen en moet dus vleugeloverstijgend worden aangepakt. En ook de waterproblematiek kan niet geïsoleerd op het niveau van een vleugel worden opgelost. De complementariteit tussen de beide vleugels biedt mogelijkheden voor grotere economische kracht. Deze complementariteit moet met behoud van variatie, differentiatie en gezonde wedijver beter worden benut. Bovendien is het wenselijk dat het Groene Hart vanuit een integrale visie op de Randstad wordt ontwikkeld en gekoesterd. Met twee 'vleugelprovincies' wordt dat onvoldoende gewaarborgd. Ook de VROM-raad constateert dat de ontwikkeling van de Noordvleugel niet alleen moeten worden gezien in de context van haar intern functioneren. De visie op de Noordvleugel zal moeten passen in de ontwikkelingsvisie die wordt opgesteld voor de Randstad als geheel. Ook de nationale en internationale dimensies mogen niet uit het oog worden verloren.²⁶ Hoewel het scenario dus een oplossing kan bieden voor een aantal huidige problemen, is het in de ogen van de Commissie minder toekomstvast dan de keuze voor één Randstadbestuur.

5.2 De tijd dringt

De bestuurlijke reorganisatie heeft aandacht en tijd nodig en het zal op zijn minst 3 tot 4 jaar duren voordat zo'n ingrijpende verandering tot de beoogde effecten leidt. De Randstad heeft die tijd niet. De aanpak van de in hoofdstuk 3 genoemde thema's en de noodzakelijke resultaten kunnen niet zo lang op zich laten wachten. Er is meteen actie nodig. De Commissie beveelt daarom op korte termijn een Urgentieprogramma Randstad aan.

²⁶ VROM-raad, 'Noordvleugelbrief', 2006.

De Commissie stelt voor dat het kabinet opdrachtgever is voor dit Urgentieprogramma Randstad, dat in het komende half jaar samen met partijen in de Randstad wordt opgesteld. Het Urgentieprogramma betreft de in paragraaf 3.3.2 beschreven thema's die zowel betrekking hebben op het wegnemen van knelpunten als het beter benutten van potenties. Het Urgentieprogramma geeft aan hoe belangrijke projecten binnen deze thema's concreet ter hand worden genomen en tijdig worden gerealiseerd.

Het Urgentieprogramma wordt uitgevoerd door de vier provincies en de Wgr-plusregio's, die de uitvoering ter hand nemen als waren zij reeds één Randstadbestuur. Heel concreet stelt de Commissie zich hier voor dat het Urgentieprogramma wordt verdeeld in projecten en dat het bestuurlijk en ambtelijk trekkerschap daarvan over de vier provincies wordt verdeeld, met de benodigde mandatering door provincies en Wgr-plusregio's. Ook stelt de Commissie zich voor dat er gemengde projectteams komen uit de vier provincies, de Wgr-plusregio's en het rijk. Ten derde stelt de Commissie zich voor dat de huidige bestuurlijke overleggen op vleugelniveau alvast worden ineengeschoven tot één bestuurlijk overleg.

Het bovenstaande vraagt moed, wijsheid en doorzettingskracht van de bestuurlijke leiders in de Randstad. En daar hebben zij de onvoorwaardelijke steun van het kabinet bij nodig. Zij hebben een eenduidige en consequente opstelling van het rijk nodig als richtinggevend en inspirerend kader, waarbinnen zij dan het enthousiasme, de eensgezindheid en de oplossingskracht van alle partijen in de Randstad kunnen mobiliseren die voor het Urgentieprogramma nodig zijn.

5.3.1 Het kabinet als regisseur van de verandering

In zijn opstelling moet het kabinet volstrekt duidelijk zijn over het eindplaatje voor de bestuurlijke organisatie van de Randstad en over wat er van die nieuwe bestuurlijke organisatie aan taken en resultaten wordt verwacht. Met deze vooraf gegeven duidelijkheid, toont het kabinet zich de regisseur van de bestuurlijke verandering. Dat is precies de functie die het gedurende het gehele veranderingsproces heeft in te nemen. Door bovendien zelf een internationaal georiënteerde en de economie stimulerende agenda op nationaal niveau te voeren, wordt de regisseursrol van een extra en zeer positieve dimensie voorzien.

Zowel voor de opdrachtgeversrol voor het Urgentieprogramma als voor de regisseursrol voor de verandering is het belangrijk dat het kabinet het vergroten

van het realisatievermogen van het bestuur in de Randstad blijft zien als een kabinetsbrede verantwoordelijkheid. In de context van zo'n kabinetsbreed eigenaarschap kan er aan gedacht worden om enkele bewindslieden het voortouw te geven bij de verdere uitwerking.

Kortom: wanneer de termijn voor een effectieve bestuurlijke reorganisatie van 3 tot 4 jaar wordt gehanteerd en in de tussentijd opmerkelijke resultaten in de Randstad moeten worden neergezet, is een helder en eenduidig besluit van het nieuw te vormen kabinet met spoed nodig. Plus een bij deze opgaven behorende regisseursrol gedurende het veranderingsproces, waaruit de Randstadpartijen inspiratie en richting putten en waardoor zij zich volstrekt op hun deel van de opgaven kunnen concentreren. Parallel aan het Urgentieprogramma start het kabinet een wetgevingstraject voor de provinciale herindeling die nodig is om het Randstadbestuur tot stand te brengen.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Gezonde economische ambitie voor de Randstad

De Commissie vindt een gezonde economische ambitie voor de Randstad, gericht op een plaats in de top-5 van Europese stedelijke regio's, gerechtvaardigd en noodzakelijk.

De Randstad is een aantrekkelijk en centraal gelegen vestigingsgebied vol mogelijkheden. Het is ook een gebied dat zich onderscheidt van andere stedelijke gebieden in Europa. Want de Randstad is geen op één centrum gerichte metropool zoals Londen of Parijs, maar bestaat uit vijf afzonderlijke steden. Recent onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau laat zien dat de Randstad niet functioneert als één *daily urban system* voor bedrijven en inwoners. De stadsgewesten vormen redelijk op zichzelf staande entiteiten. De differentiatie en variatie in de Randstad levert een constructieve wedijver op tussen de steden en stadsgewesten. De vijf grote steden in de Randstad zijn vergeleken met bovengenoemde wereldsteden klein. Toch is het de Randstad die twee internationale mainports en enkele economische sectoren van wereldbetekenis bevat. Daarbij onderscheidt de Randstad zich bovendien vanwege haar Groene Hart, een uitgestrekt kust- en duingebied en het IJmeer.

Het gaat momenteel weer beter met de Randstad dan in de achterliggende jaren, maar door het open karakter van haar economie is de Randstad kwetsbaar. En dat betekent dat in economisch mindere tijden de gevolgen voor de Randstad meteen merkbaar en extra groot zijn. Bovendien opereert de Randstad in een zeer dynamische internationale context, waarin een toppositie alleen met topprestaties kan worden verworven en behouden. De Randstadeconomie moet robuuster en meer toekomstbestendig worden, en dat vraagt dat alle zeilen worden bijgezet.

De Commissie is ervan overtuigd dat een langdurige krachtinspanning nodig is om de Randstad blijvend terug te brengen in de top-5 van Europese stedelijke regio's.

De Randstad heeft daarvoor meer in huis dan nu zichtbaar is en (economische) betekenis krijgt. Er is een heldere Randstadstrategie nodig om de vele potenties die nu ongearticuleerd en onderbenut zijn, optimaal te ontwikkelen. Om echt hoogwaardige woon- en werklocaties te creëren en om de grote kwaliteit van het landschap echt te benutten. Om langslepende knelpunten zoals die rond bereikbaarheid en het Groene Hart op te lossen.

Het is een feit dat de Randstad niet één grote stad is, maar het is evenzeer een feit dat de Randstad op internationale schaal wel als één gebied moet worden gezien. En dat betekent dat op de essentiële onderwerpen zowel visie als aanpak op Randstadniveau noodzakelijk zijn. Met name op de terreinen ruimtelijke ordening, bereikbaarheid, woon- werk- en leefklimaat en kennis en innovatie. Het doel is dat de Randstad zich, mét haar specifieke karakter en omvang van haar steden en stadsgewesten, kan meten met de Europese wereldsteden.

6.2 Een programma voor de Randstad

De Commissie adviseert om een Randstadstrategie op te stellen en een daaruit voortvloeiend uitvoeringsprogramma.

De Randstadstrategie en het uitvoeringsprogramma hebben, in de visie van de Commissie, betrekking op de kracht van de Randstad en de betekenis van internationale kansen en bedreigingen. Daarbij dient recht te worden gedaan aan enerzijds de waarde van interne complementariteit en anderzijds de betekenis van onderlinge concurrentie. Op basis daarvan worden de hoofdlijnen van de ruimtelijke inrichting geschetst en wordt bepaald hoe met de uiteenlopende en soms tegenstrijdige ruimteclaims voor water, landbouw, natuur, woningen, bedrijfsterrinen, recreatie en toerisme op duurzame en ontwikkelingsgerichte wijze zal worden omgegaan.

De Commissie vindt dat de thema's bereikbaarheid, woon- werk- en leefklimaat en kennis en innovatie een prominente plaats in het uitvoeringsprogramma moeten krijgen.

Voor het welslagen van een Randstadstrategie is nationaal beleid nodig, dat de cruciale betekenis van de Randstad voor de ontwikkeling van Nederland onderkent en de internationale oriëntatie van de Randstad stimuleert en mogelijk maakt. De Randstad heeft een nationale overheid aan haar zijde nodig die toekomstbestendige beleidskaders en voorwaarden schept. Dat vraagt onder andere om goede fiscale voorwaarden, een goed functionerende arbeidsmarkt, een uitnodigend beleid ten aanzien van internationale bedrijven en kenniswerkers en een uitgelezen innovatiestrategie. Opdat welvaart en welzijn voor alle Nederlanders bereikbaar blijven. En een hoogwaardig stelsel van publieke en sociale voorzieningen in stand gehouden kan worden.

6.3 Bestuurlijke drukte overheerst de Randstad

De Randstad zelf heeft een integrale gebiedsgerichte aanpak nodig. Maar deze aanpak is er tot op heden niet gekomen, omdat op de schaal van de Randstad bestuurlijk *ownership* ontbreekt. Geen enkele partij voelt zich verantwoordelijk voor en kan worden aangesproken op wat er in de Randstad gebeurt.

Een verklaring hiervoor ligt in de grote bestuurlijke complexiteit van de Randstad: vijf grote steden, nog eens 168 andere gemeenten, vier Wgr-plusregio's en vier provincies. Er is géén enkele partij die, het geheel overziende, op de relevante punten besluiten kan doorzetten, middelen kan alloceren of uitvoeringskracht kan mobiliseren.

Dat is niet stimulerend voor het ontstaan van een bestuurscultuur waarin ambitie positief wordt gewaardeerd, visiegedreven leiderschap wordt getoond en men wordt aangesproken op de bereidheid en het vermogen tot samenwerking.

Deze bestuurlijke organisatie leidt samen met de daaraan gerelateerde bestuurscultuur tot onvoldoende urgentiebesef van de opgave die voor de Randstad als geheel van belang is en tot te weinig voortvarende realisatie van de noodzakelijke maatregelen.

Het ontbreekt in de Randstad aan eenduidig bestuurlijk ownership. In plaats daarvan is er sprake van een geweldige bestuurlijke drukte. De talloze overleggen en oneindige afstemmingsprocedures belemmeren doorzettingskracht en realisatievermogen op de schaal van de Randstad.

6.4 Naar één Randstadbestuur

En dat móet veranderen. Er is een bestuur nodig dat op de schaal van de Randstad en door middel van ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling de economie ondersteunt. En dat op een zodanige wijze doet dat tegelijkertijd vraagstukken rond bereikbaarheid, duurzaamheid, natuur, landschap, water en leefklimaat goed worden opgepakt.

Dit bestuur dient naar de mening van de Commissie te worden gekenmerkt door:

- 1 Aansluiting tussen de schaal van de Randstadstrategie en de schaal van besturen.
- 2 Bestuurlijke eenvoud, zodat de mogelijkheid ontstaat voor bestuurlijk *ownership*.
- 3 Doelmatigheid en slagvaardigheid.
- 4 Democratische legitimatie.

De Commissie adviseert één Randstadbestuur dat de taken en bevoegdheden van de huidige vier provincies en Wgr-plusregio's overneemt. Een ingrijpende bestuurlijke reorganisatie is nodig om dit Randstadbestuur te vormen.

De Commissie adviseert niet alleen een 'opgeschaald' bestuur voor de Randstad, maar ook vermindering van het aantal bestaande bestuurslagen en besturen. De Wgr-plusregio's en de vier huidige provincies moeten worden samengevoegd tot één Randstadbestuur. Tegelijkertijd is voldoende bestuurskracht van gemeenten cruciaal. De Commissie geeft in overweging om de vier criteria die zij voor het bestuur op regionaal niveau heeft gehanteerd ook toe te passen op het functioneren van gemeenten en stadsdeelraden. Dat betekent dat ook gemeentelijke herindeling en het kritisch onder ogen zien van de positie van stadsdeelraden in dat licht aan de orde kunnen zijn.

Het kabinet is de regisseur van de bestuurlijke verandering. In zijn opstelling mag het niets te raden overlaten over het eindplaatje voor de bestuurlijke organisatie van de Randstad, noch mag er onduidelijkheid zijn over wat het kabinet van die nieuwe bestuurlijke organisatie aan taken en resultaten verwacht. Door bovendien zelf een internationaal georiënteerde en de economie stimulerende agenda op nationaal niveau te voeren, wordt de regisseursrol van een extra dimensie voorzien.

Het rijk zal zelf ook onderdeel zijn van de verandering. Immers, de bestaande uitvoeringsorganisaties van het rijk, de allocatie van de middelen en de inzet van rijksinstrumentarium (wet- en regelgeving, subsidies, besturingsarrangementen en de uitvoeringsorganisatie) zullen moeten worden aangepast op de nieuwe situatie. Dat is nodig om het Randstadbestuur te positioneren en de volle verantwoordelijkheid te laten nemen voor zijn taken.

De Commissie is ervan overtuigd dat een bestuurlijke structuurverandering een noodzakelijke voorwaarde is voor een doeltreffende Randstadstrategie. Maar niet de enige voorwaarde. De tweede voorwaarde ligt in de bestuurlijke cultuur besloten. Een verandering in die cultuur is evenzeer nodig. Deze begint met de politieke en bestuurlijke wil om zich tot het uiterste in te spannen om de Randstad het bestuur te geven dat zij zo hard nodig heeft. En verder is een cultuur nodig waarin politieke durf, bestuurlijk leiderschap, een adequaat besef van urgentie, internationale oriëntatie en vertrouwen ruimte krijgen en gewaardeerd worden.

6.5 Een Urgentieprogramma

De bestuurlijke reorganisatie heeft aandacht en tijd nodig en het zal zeker 3 tot 4 jaar duren voordat zo'n ingrijpende verandering tot beoogde effecten leidt. De Randstad heeft die tijd niet. De aanpak van de in hoofdstuk 3 genoemde thema's en de noodzakelijke resultaten kunnen geen 3 tot 4 jaar op zich laten wachten.

De Commissie adviseert op korte termijn een Urgentieprogramma voor de Randstad ter hand te nemen. Parallel hieraan start het kabinet een wetgevingstraject voor de provinciale herindeling.

De Commissie adviseert het kabinet om de Randstadpartijen de opdracht te geven voor een Urgentieprogramma Randstad, dat in het komende half jaar wordt opgesteld. Het Urgentieprogramma geeft aan hoe belangrijke projecten binnen deze thema's concreet ter hand worden genomen en tijdig worden gerealiseerd. Parallel aan het Urgentieprogramma start het kabinet een wetgevingstraject voor de provinciale herindeling die nodig is om het Randstadbestuur tot stand te brengen.

De economie in de Randstad vervult een cruciale functie voor de welvaart en het welzijn van Nederland. Om die functie ook in de toekomst te kunnen blijven vervullen is een positie in de top-5 van Europese stedelijke regio's voorwaarde. Dit is een realistische ambitie, maar deze wordt niet vanzelf bereikt. Versterking van de Randstadeconomie is daarvoor noodzakelijk. Een versterkt Randstadbestuur zal deze ontwikkeling mogelijk moeten maken. Het is aan het nieuwe kabinet of dit bestuur er zal komen. De Commissie hoopt van harte dat haar advies bijdraagt aan een spoedige besluitvorming en een daadkrachtige implementatie.

Bijlage

Geraadpleegde rapporten

- Berenschot, *Profiel van de Noordvleugel Autoriteit*, 2006.
- Cerfontaine, *Governance in de Randstad*, 2005.
- Commissie Burgmans, *Randstad Holland in een globaliserende wereld*, 2006.
- Commissie De Grave, *Je gaat er over of niet*, 2005.
- Commissie Geelhoed, *Op schaal gewogen*, 2002.
- Cultureel Planbureau, *Macro economische Verkenningen 2007*, 2006.
- DECISIO en Bureau Louter, *Internationale organisaties in Den Haag*, 2005.
- Derks, Hovens en Klinkers, *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, 2006.
- Kleyn en Tordoir, *Van Randstad naar Deltametropool? Synopsis en nadere beschouwing*, 2003.
- OESO, *Randstad Review, concept november 2006*.
- Ruimtelijk Planbureau, *Files en de Ruimtelijke inrichting van Nederland*, 2006.
- Ruimtelijk Planbureau, *Het gedeelde land van de Randstad*, 2005.
- Ruimtelijk Planbureau, *Vele steden maken nog geen Randstad*, 2006.
- Teisman e.a., *Stagnatie of Transitie, Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad*, 2005.
- TNO, *Top 20 van Europese stedelijke regio's 1995-2005*, 2006.
- Van Eijk, *Koersen op het Kind, deel 1 van het sturingsadvies van Operatie Jong*, 2006.
- VROM-raad, *Noordvleugelbrief*, 2006.

Colofon

Het advies werd opgesteld door de Commissie Versterking Randstad onder voorzitterschap van dhr. W. Kok.

Vormgeving

Directie Communicatie en Informatie/
Grafische en Multimediale Diensten

Druk

FWA, Zoetermeer

januari 2007

