

Grootstedelijk bestuur en de Vereniging Deltametropool

LAURA VAN ROSSEM*

In het planconcept van de Vereniging Deltametropool wordt weinig aandacht besteed aan het probleem van grootstedelijk bestuur. In het huidige tijdperk van globalisering zijn steden nog heviger dan voorheen in een concurrentiestrijd verwickeld om een plaats in de 'global order of cities'. Terwijl er een omslag lijkt plaats te vinden in het denken over hoe grootstedelijk bestuur moet worden gerealiseerd, zullen steden juist door toenemende concurrentie genoodzaakt zijn om samen te werken.



Openbaar vervoer speelt een belangrijke rol in de Visie Deltametropool (Bron: Stephan Schillemans).

In Nederland bestaan nogal wat vastgeroeste ideeën wanneer het gaat om ruimtelijk beleid. De Vereniging Deltametropool heeft met een twintig stellingen een eerste aanzet gegeven om de discussie over verstedelijking in Nederland in een nieuw daglicht te stellen. De Europese eenwording is een van de hoofdargumenten voor het oprichten van de Vereniging Deltametropool. Wil Nederland kunnen meekomen in het toekomstige Europa, dan zal ons stedelijk gebied op internationaal niveau moeten kunnen concurreren. Daarom is het verwonderlijk dat weinig aandacht wordt besteed aan de manier waarop de metropool bestuurlijk

gestalte moet krijgen. Juist omdat steden concurreren is het moeilijk om op grootstedelijk niveau iets voor elkaar te krijgen. De vraag is hoe de Vereniging Deltametropool dat denkt te gaan oplossen.

VISIE

Het planconcept, hoewel niet revolutionair, heeft wel degelijk een aantal aantrekkelijke voorstellen geponeerd die de huidige en enigszins verouderde planningspraktijk aan de kaak stellen. Ten eerste is er het denkbeeld van een 'netwerk van verbindingen' in het stedelijk sys-

teem: een koppeling van het vlieg-, trein- en autoverkeer met een, nog te realiseren, systeem van hoogwaardig openbaar vervoer. Dit lijkt misschien een schot voor open doel, maar het openbaar vervoer in Nederland is jarenlang sterk verwaarloosd. Het is duidelijk dat de gemiddelde Nederlander niets liever doet dan de auto gebruiken. De overheid heeft dat echter in de hand gewerkt door systematisch niet in openbaar vervoer te investeren.

Een tweede element van de visie van de Deltametropool zal bij de openbaar-vervoerskwestie ook een rol spelen, namelijk het concentratiebeleid. De spreiding van wonen en werken en allerlei andere voorzieningen heeft ontegenzeggelijk bijgedragen aan de groei van de automobiliteit. De Deltametropool, en nu ook het Rijk, staan een versterking van de steden voor. Het voorkomen van het vertrek van de welgestelden naar het platteland speelt hierbij een grote rol. "Alleen zo kan worden voorkomen dat achterblijven en marginaliseren van bevolkingsgroepen een duurzaam karakter krijgt", aldus de stedenalliantie. Tegelijkertijd zal er een concentratie van rust, ruimte en natuur moeten plaatsvinden op het platteland. Ook de wens tot landelijk wonen wordt uitdrukkelijk gehonoreerd. Verrommeling van het landschap wordt zo voorkomen en een beter behoud van het Groene Hart, dat bijna net zo heilig is als de auto, sluit hier naadloos op aan. Nadruk op de diensteneconomie in plaats van op Nederland als distributieland is een belangrijk derde punt. Het is verbazingwekkend dat de overheid nog steeds zo krampachtig volhardt in het concept van de goedereneconomie en Nederland als doorvoerland. In Rotterdam kunnen we zien wat het vasthouden aan de 'oude' industrie betekent: een stad vol werklozen. Amsterdam daarentegen is in korte tijd uitgegroeid tot de grootste multimediastad van Nederland met duizenden nieuwe banen. De Amsterdamse 'stekkereconomie' is het bewijs dat nieuwe mogelijkheden voor groei in de dienstensector zitten. Volgens Dirk Frieling, schrijver van de Deltametropoolverklaring, is de vooropstelling van Nederland als doorvoerland misplaatst: "Alleen kiezen voor transitoland betekent dat je de perronkruier van Europa wordt, en daar verdien je niets mee". De visie van de Deltametropool is al met al een welkome klokkenluider, vooral in de richting



(Bron: Sanne Kamp)

van het Rijk. De oprichting van de vereniging is bovendien het initiatief van de wethouders Ruimtelijke Ordening van de vier grote steden. Dat doet vermoeden dat een en ander dus ook is doorgedrongen tot bestuurders.

VERENIGDE DELTA COMPAGNIE

Des te verwonderlijk is het dat er door de opstellers van de Visie Deltametropool zo weinig aandacht wordt besteed aan de bestuurlijke kant van de zaak. Je zou toch verwachten dat zij als geen ander op de hoogte zijn van de problematiek van bestuurlijke samenwerking. Want hoe kan de Visie Deltametropool gestalte krijgen zolang steden onderling met elkaar concurreren? De stedenalliantie stelt dat een bestuurlijke heroriëntatie niet nodig is. Het innemen van die positie is wel enigszins begrijpelijk. De vorige pogingen tot het vormen van een grootstedelijk bestuur zijn allemaal mislukt. De stadsprovincie is afgeketst op het referendum en de wethouders "geloven niet echt" in de Bestuurlijke Commissie Randstad. Het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA), ooit bedoeld als voorloper van de Amsterdamse stadsprovincie, is een wassen neus gebleken. Jaarlijks geld verdelen is het enige dat dit samenwerkingsverband van zestien gemeenten doet. Bestuurlijke vernieuwing, daar heeft men dus geen zin meer in en dat blijkt ook uit de minimale aandacht die er in het planningsconcept aan gegeven wordt. Maar wat wordt er dan wel over gezegd? Twee punten kunnen worden onderscheiden.

Ten eerste wordt de term synergie gebezigd als het gaat over samenwerking: "Synergie ontstaat wanneer meerdere partijen gaan samenwerken in plaats van met elkaar concurreren". Het woord wordt te pas en te onpas gebruikt. Zo kunnen we lezen: "economische interactie leidt tot synergie", of: "de synergie berust op een uitgekend systeem van onderlinge communicatie en transport". Zodoende wordt de uitdrukking synergie een beetje het toverwoord van het voorgestelde planningsconcept, zonder dat duidelijk wordt hoe dat kan worden bereikt.

De bedoeling is misschien dat dat bereikt wordt met de oprichting van de Verenigde Delta Compagnie (VDC), het tweede bestuurlijke

aandachtspunt. De VDC is de manier waarop de Deltametropool denkt samenwerking tussen steden te bewerkstelligen. Het is "een publieke onderneming die zich ten doel stelt projecten te realiseren die voorwaarden scheppen voor metropoolontwikkeling". De projecten zijn een vorm van samenwerking, soms op privaatrechtelijke grondslag, waarbij verschillende partijen een aandeel nemen in een voor de metropool strategische voorziening, bijvoorbeeld de havens. Zo vermijd je een situatie waarbij slechts één partij eigenaar is en kan door overleg tussen de partijen beleid gemaakt worden. De NV Luchthaven Schiphol dient als voorbeeld. Amsterdam, Rotterdam en de overheid bezitten ieder een aandeel in de luchthaven.

CONCURRENTIE

Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de Deltametropool toch wel heel makkelijk om een substantieel probleem heen manoeuvreert. Steden concurreren met elkaar op diverse niveaus om aantrekkelijk te zijn, zowel voor bedrijven alsook voor bijvoorbeeld toeristen. Het aantrekken van zoveel mogelijk investeringen en voorzieningen is voor een stad van levensbelang. Alleen op die manier kan zij haar bevolking de leefbaarheid bieden die zij nodig heeft.

Het gaat dus niet alleen om het 'binnenhalen' van bijvoorbeeld een internationaal hoofdkantoor. De strijd tussen Rotterdam en Amsterdam om het Filmmuseum heeft maandenlang de vaderlandse pers gedomineerd en is een klassiek staaltje van de provinciale houding van beide steden. De suggestie van de Staatssecretaris van Cultuur om randstedelijker te denken en verschillende dependances van het museum als een aanvulling op elkaar te zien, ging geheel voorbij aan de twee partijen. Ook het recentelijk heen en weer snauwen over wie het feestje van een (eventueel) winnend Nederlands elftal zou mogen organiseren, bevestigt de diepgewortelde strijd tussen Rotterdam en Amsterdam.

Het gaat echter niet alleen om een titanenstrijd tussen de grote steden. De hierboven genoemde voorbeelden zijn zelfs nog tamelijk onschuldig. Het Parool berichtte op 23 juni 2000 over

een onderzoek in opdracht van de regio Amsterdam, naar de bestuurlijke samenwerking tussen Amsterdam en de buurgemeenten. Volgens het onderzoek staat de relatie tussen de twee "op gespannen voet". De hoofdstad wordt als arrogant getypeerd. De onderzoekster stelt: "In plaats van Amsterdam te accepteren als een machtige partij met veel bruikbare voorzieningen, keren buurgemeenten zich juist af van de stad". Het onlangs opgerichte Regionale Samenwerking Amsterdam en omstreken (RSA), waarin onder andere provincie, gemeenten en Almere zijn vertegenwoordigd, wordt door betrokkenen beschreven als een "eliteclubje met achterkamertjespolitiek". Overigens heeft de RSA geen formele bevoegdheden.

Een ander voorbeeld betreft de annexatie van Vleuten-De Meern door Utrecht. Volgens een prominent lid van de PvdA, voorzitter van de Stichting Vleuten-De Meern Zelfstandig (VMZ), vond de inlijving plaats onder onaangename omstandigheden. "Keiharde leugens", "machtspelletjes" en "politieke koehandel", zo beschrijft hij de situatie rond de herindeling. Deze voorbeelden schetsen een situatie waarin steden en kleinere gemeenten onderling met elkaar concurreren om voorzieningen en grond, maar ook om hun eigen autonomie. Kleinere gemeentes voelen zich geïntimideerd en verzetten zich tegen de arrogantie van de grotere steden.

METROPOLITAAN BESTUUR

In een kritisch artikel stelt Christian Lefèvre dat de manier waarop grote steden omspringen met de kleinere gemeentes een van de redenen is voor het mislukken van grootstedelijk bestuur. In de jaren zestig en zeventig vonden wereldwijd allerlei experimenten plaats met de hervorming van het stedelijk bestuur. De wens was om meer overeenstemming aan te brengen tussen het territoriaal gebied en de structuur van lokale overheden. Over het algemeen werd het aantal gemeenten teruggebracht door fusie of samenvoeging. De te annexeren gemeenten werd doorgaans weinig gevraagd en deze boden dan ook fel verzet. Slechts wanneer de centrale overheid zich ermee be-

moeide, was de hervorming van het bestuur in enkele gevallen te realiseren.

Anno 2000 staan nieuwe vormen van grootstedelijk bestuur op de agenda. Een van de redenen is, net als de oprichting van de Deltametropool, de eenwording van Europa en het proces van globalisering. Steden zullen minder op nationaal niveau en meer op internationaal niveau gaan concurreren. De mislukte experimenten met grootstedelijk bestuur alsmede de veranderingen op internationaal niveau hebben, volgens Lefèvre, een omslag teweeggebracht in het denken over hoe grootstedelijk bestuur gestalte moet krijgen.

Ten eerste blijkt dat in het huidige beleidsproces verschillende actoren betrokken zijn.

Samenwerking en onderhandeling vind plaats tussen verschillende partners, van hogere tot lagere overheden, het bedrijfsleven en de bevolking. Ten aanzien van bestuurlijke hervorming heeft dit als gevolg dat er op een constructieve manier tussen partners onderhandeld kan worden, zonder dat een grotere gemeente haar wil oplegt aan een lagere gemeente. In het verlengde hiervan kenmerkt deze, 'metropolitan governance', zoals dit door Lefèvre genoemd wordt, zich door waarde te hechten aan "onderhandelen, 'partnership', vrijwillige participatie en flexibiliteit" in het creëren van nieuwe bestuursstructuren. Hierdoor is het beleidsproces van het vormen van groot-

stedelijk bestuur een dynamisch proces geworden. Het eindresultaat staat niet van tevoren vast maar wordt door de actoren zelf geconstrueerd, aldus Lefèvre.

Wat betekent dit nu voor onze metropool? Het lijkt erop dat de Vereniging Deltametropool goed heeft begrepen waar het over gaat. In een tijd van voortschrijdende globalisering en Europese eenwording zullen steden, willen zij op internationaal niveau de competitie aan kunnen, hun krachten moeten bundelen. Het verleden heeft aangetoond dat het op een autoritaire manier opleggen van grootstedelijk bestuur aan de kleine gemeenten averechts werkt. De afwijzing van de stadsprovincie door het merendeel van de Amsterdamse bevolking heeft daar ook mee te maken. De arrogantie van bestuurders die menen de kiezers wel even te kunnen uitleggen waarom zo een provincie er moet komen, werd genadeloos afgestraft. De nationale overheid heeft in het regeerakkoord de mogelijkheid tot annexatie voor Nederlandse gemeenten open gehouden. Hier en daar klinken al wel geluiden dat mogelijke annexaties op vrijwillige basis moeten plaatsvinden. Zo is Amsterdam geïnteresseerd in het grondgebied van Diemen en Duivendrecht en ook in dat van Almere. Diemen en Duivendrecht zullen echter alleen op vrijwillige basis worden ingelijfd. Wat betreft Almere heeft de Amsterdamse burgemeester Patijn de gemeen-

te op het hart gedrukt niet over te gaan tot annexatie of fusie.

Ideeën en concepten voor een grootstedelijk bestuur zijn overboord gegooid. In plaats daarvan zullen alle gemeenten, maar ook andere partijen in de metropool, op gelijke wijze betrokken moeten worden bij het realiseren van dat stedelijk begrip. De Vereniging Deltametropool lijkt zich bewust te zijn van de mislukking van het verleden en de veranderende realiteit. De begrippen synergie en Verenigde Delta Compagnie zijn daar een eerste voorbode van. Dit betekent nieuwe vormen van overleg met de relevante actoren, samenspraak en ook samen beslissen.

Concluderend kunnen we stellen dat de Deltametropool een goed voorbeeld is van wat door Lefèvre 'metropolitan governance' is genoemd. Het besef is doorgedrongen dat het op een autoritaire manier van grootstedelijk bestuur opdringen niet meer van deze tijd is en dat het bovendien niet werkt. Het lokt slechts grootchalig verzet uit. Bestuurlijke vernieuwing staat dan ook niet op de agenda. Noodzakelijkerwijs is er dus een andere invulling gegeven aan het begrip grootstedelijk bestuur. Die invulling gaat uit van het vormen van strategische allianties, niet alleen tussen steden onderling maar vooral ook tussen de verschillende betrokken partijen: "(...) het ontstaan van de Deltametropool zal berusten op de samenwerking van zelfstandige bestuursorganen met eveneens zelfstandige en vaak internationaal werkzame bedrijven en instellingen".

De hamvraag, namelijk hoe deze allianties tot stand zullen komen, terwijl steden juist meer gaan concurreren, is niet beantwoord. Waarschijnlijk ligt dat antwoord besloten in het concept van de Deltametropool zelf. De vereniging is onder meer opgericht als reactie op de komende Europese eenwording. Door het wegvallen van de Europese binnengrenzen maar ook door voortschrijdende globalisering zullen steden steeds beter hun best moeten doen om op internationaal niveau mee te kunnen doen. Juist omdat de concurrentie op een hoger niveau komt te liggen is verdergaande samenwerking de enige manier om daaraan het hoofd te bieden. Het gaat dus om twee kanten van dezelfde munt. De Vereniging Deltametropool lijkt dat als geen ander te beseffen.

Literatuurselectie:

Agora (2000) De Deltametropool. In: Agora 16-2. Themanummer.

Hemel, Z (1998) Deltametropool, Interview met Dirk Frieling. In: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, Nr. 2.

Lefèvre, C. (1998) Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. In: International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 22, Nr.1.

*Laura van Rossem is als promovendus verbonden aan de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Met dank aan Marieke Riethof voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.



Het stadhuis van Amsterdam (Bron: Sanne Kamp).