

Afstudeerscriptie

COÖPETITIE IN RANDSTAD HOLLAND

SAMENWERKING EN CONCURRENTIE IN EEN STEDELIJK NETWERK

Simon Brijder

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Management en Bestuur van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen

en

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Directoraat-Generaal Ruimte

Juli 2006

Begeleiding EUR:
Prof.Dr.Ing. G.R. Teisman
Dr. J. Edelenbos

Begeleiding Ministerie van VROM:
Drs. Chr. Wallet



Voorwoord

Voorliggende rapportage is het resultaat van mijn afstudeeronderzoek van de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Mijn Master heeft de mooie naam 'Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen, over het handelen binnen de complexe werkelijkheid van ruimtelijke processen. Vanuit mijn vorige studie Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen ontbrak het mij aan deze kennis. Met planologie en bestuurskunde is een logische stage het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en daarbinnen het Directoraat Generaal Ruimte. In Nederland is de Nota Ruimte het uitgangspunt van ruimtelijk beleid en daarin wordt de nadruk gelegd op de ontwikkeling van stedelijke netwerken. We leven steeds meer in een samenleving waarin plaatsen niet op zichzelf kunnen worden gezien, maar in samenhang met elkaar. Overheden binnen deze netwerken moeten samen zorg dragen voor de ontwikkeling van het netwerk, terwijl ze hun legitimiteit verkrijgen op een ander schaalniveau. Het Ministerie van VROM wil graag meer inzicht in de werking van stedelijke netwerken en heeft daarmee interesse in dit onderzoek. Persoonlijk vind ik de ruimtelijke inrichting van Nederland in deze complexe netwerksamenleving en hoe je daar beleidsmatig mee kan omgaan een boeiend onderwerp.

Met deze scriptie is ook het einde gekomen aan een studietijd van zeven jaar in Groningen en Rotterdam. Ik wil speciaal mijn ouders bedanken voor hun steun en vrijheid die ze me gaven in deze mooie tijd. In deze periode heb ik blijkbaar voldoende geleerd voor een baan bij het Ministerie, want van stagiair ben ik nu ambtenaar geworden. Ik hoop dat ik het in mij gestelde vertrouwen kan waarmaken en kan opereren in de complexe werkelijkheid van actoren in ruimtelijk Nederland. Daarbij zal ik proberen de theorie en ontwikkeling daarvan niet uit het oog te verliezen, zoals Geert Teisman mij dringend verzocht.

Diverse personen hebben mij geholpen bij de totstandkoming van deze scriptie. Deze wil ik graag hierbij bedanken. Allereerst mijn directe begeleiders, Geert Teisman en Jurian Edelenbos van de Erasmus Universiteit Rotterdam en Christiaan Wallet van het Ministerie van VROM. Zonder hun nuttige kritieken en kennis was het resultaat een stuk minder geweest. Ook zij lieten me mijn eigen gang gaan tijdens het onderzoek, wat ik als zeer prettig heb ervaren. Natuurlijk ook de mensen die ik heb geïnterviewd voor deze scriptie, altijd zeer belangrijk bij een bestuurskundig onderzoek dat vaak draait om percepties. Daarnaast de collega's van DG Ruimte voor hun reflectie en gezelligheid. Ik hoop dat dit hetzelfde blijft in mijn werkzame toekomst bij het Ministerie van VROM. Gemeende woorden, maar het gaat om de inhoud. Gelukkig is dat ook leidend bij het succesvol aangaan van relaties in Randstad Holland. Veel leesplezier!

Den Haag, juli 2006

Simon Brijder

Samenvatting

AANLEIDING SCRIPTIE

De wereld ontwikkelt zich volgens de Nota Ruimte en Castells tot een 'netwerksamenleving' en een 'netwerkeconomie'. Enerzijds schrijdt de individualisering voort, anderzijds raken al die individuen steeds sterker met elkaar verbonden in tal van netwerken. In deze netwerken moeten de actoren samen tot een oplossing komen. Dit wordt ook wel coproductie genoemd. Ook verschillende overheden moeten samenwerken in de totstandkoming van beleid. De posities van de partijen zijn voortdurend aan verandering onderhevig. De contacten lopen bovendien door de verschillende schaalniveaus heen, waarbij er sprake is van een groeiende vermenging en wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid. Deze ontwikkeling heeft ook op ruimtelijk gebied grote gevolgen. Tussen steden en stedelijke gebieden ontstaat steeds meer samenhang en er ontstaan netwerken. Samenwerking binnen zulke stedelijke netwerken vergroot het draagvlak voor voorzieningen en diensten en opent mogelijkheden voor een omgang met de schaarse ruimte. Dat steden elkaar kunnen aanvullen in functionele zin is de essentie van stedelijke netwerken. De onderdelen in een netwerk moeten samen zorgen voor meerwaarde boven de functies apart: synergie. Om op deze trend in te spelen heeft het Rijk zes nationale stedelijke netwerken benoemd, waaronder Randstad Holland. De ontwikkeling van deze netwerken krijgt prioriteit van het Ministerie van VROM. Daarbij is de Randstad onderverdeeld in verschillende gebieden, waarvan de Noord- en Zuidvleugel de twee belangrijkste zijn.

Een interessante vorm van coproductie in netwerken is coöpetitie (samenvoeging van coöperatie en competitie): samenwerken met organisaties waarmee men concurreert. Coproductie bevindt zich namelijk op het lastige raakvlak van eigen productie waarmee zelf is te scoren en gezamenlijke productie waarmee maatschappelijk gezien meer bevredigende resultaten kunnen worden geboekt. In de kern gaat het om het inzicht dat gemeenschappelijk belang slechts in de regel wordt nagestreefd wanneer het eigenbelang van participanten voldoende is gewaarborgd. Het biedt dus de mogelijkheid om zowel samen te werken als te concurreren door dezelfde actor. De hoofdvraag van het onderzoek wordt dan ook:

Hoe kan coöpetitie in de relatie tussen de bestuurlijke constellaties Noordvleugel en Zuidvleugel bijdragen aan het proces ten behoeve van de ontwikkeling van het stedelijke netwerk Randstad Holland?

THEORETISCH KADER

Door coöpetitie kunnen de voordelen van coöporatie en competitie worden gecombineerd, waardoor het eigen belang en het gemeenschappelijke belang blijft gewaarborgd. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat synergie in stedelijke netwerken bereikt kan worden door samen te werken daar waar sprake is van overeenkomstige doelen en functies tussen de steden en door te specialiseren op het gebied van lokale sterkten (voordelige lokale omstandigheden) die potentieel complementair zijn. Vaak wordt er bij stedelijke netwerken vanuit het eigenbelang gehandeld door de verschillende publieke actoren om de eigen achterban tevreden te stellen. Legitimatie zit dan ook niet op het niveau van stedelijke netwerken, maar op het niveau van de deelnemers. Door de mogelijkheid van het vergroten van het eigen belang door concurrentie, kan de eigen sterkte worden vergroot waardoor de complementariteit en afhankelijkheid tussen actoren in stedelijke netwerken wordt versterkt met als gevolg dat er meer behoefte is aan samenwerking en er meer synergie kan worden behaald. Door de verdeling van de winst door concurrentie, die behaald is door middel van synergie, kan een actor in het netwerk zijn eigen belang versterken, omdat bij competitie het eigen belang centraal staat. Door coöpetitie in stedelijke netwerken en het principe van complementariteit kan de behoefte aan samenwerking steeds groter worden. Aan deze prescriptieve, coöpetitieve cyclus zitten wel een aantal voorwaarden. Zo zal samenwerking gericht moeten zijn op vergroten van het gemeenschappelijke

belang (synergie). Het vergroten van het eigen belang moet leiden tot versterking van de lokale sterkten (specialisatie). Als daaraan kan worden voldaan, draagt coöpetitie bij aan de ontwikkeling van stedelijke netwerken.

BEANTWOORDING HOOFDVRAAG

Aan de hand van een drietal casus is gekeken naar of en hoe coöpetitie in Randstad Holland vorm krijgt. De casus Bollenstreek heeft inzicht gegeven in het proces van samenwerking, de casus Groene Hart had als doel te laten zien waarom er niet in het belang van de Randstad wordt gehandeld en de casus Stedenbaan heeft getracht de reden waarom er niet wordt samengewerkt tussen de Noord- en de Zuidvleugel te verduidelijken. Prescriptief gezien kan coöpetitie bijdragen aan de ontwikkeling van het stedelijke netwerk Randstad Holland door het creëren van synergie. Echter, bij coöpetitie in stedelijke netwerken gaat het om het schakelen tussen verschillende schaalniveaus (multi-level governance), wat ook meteen de moeilijkheid van dit concept blootlegt. Publieke partijen worden geacht te handelen in het belang van hun achterban, maar deze bevindt zich vaak op een ander schaalniveau dan het regionale belang. Om op een ander schaalniveau te handelen moet een publieke actor haar doelen vervlechten met de doelen van een andere publieke partij om voor een gemeenschappelijk belang te zorgen. De vertaling van een gemeenschappelijk belang naar het eigen belang is voor publieke partijen in Randstad Holland een lastige zaak, omdat het gemeenschappelijke belang van dit stedelijke netwerk niet behandelbaar is. Voordat actoren willen handelen in het gemeenschappelijke belang, moet dit eerst zichtbaar en duidelijk zijn. Deze gewenste orde en duidelijkheid versterken het handelen in het eigen belang en daarmee de rolkeuze voor concurrentie. Daarbij leidt het vergroten van het eigen belang in de praktijk ook niet tot complementariteit (Groene Hart) of schaalvoordelen (Stedenbaan). Ook mist er vertrouwen tussen beide vleugels, wat een goede werking van coöpetitie in de weg staat. Daarvoor is naast vertrouwen ook openheid nodig om partijen de kans te geven om hun percepties bij te stellen. Door het ontbreken van bovenstaande factoren is er voorsnog geen sprake van coöpetitie tussen de bestuurlijke constellaties Noord- en Zuidvleugel en draagt dit niet bij aan de ontwikkeling van het stedelijke netwerk Randstad Holland.

AANBEVELINGEN

Aan het slot van de scriptie worden een drietal aanbevelingen gegeven. Ten eerste gaat het bij het zoeken naar gemeenschappelijk belang om het erkennen van onbegrensde processen. Bij coöpetitie gaat het om het behandelbaar maken van het spanningsveld tussen het eigen belang en het gemeenschappelijke belang. Enerzijds moeten actoren handelen in het lokale belang, anderzijds moet voor de ontwikkeling van een stedelijk netwerk het gemeenschappelijke belang worden nagestreefd. Dit spanningsveld tussen beide soorten belangen moet door de betrokken actoren worden opgezocht. Dit debat moet in alle openheid worden gevoerd, waarbij tussentijdse resultaten belangrijk zijn. Alleen dan binden partijen zich aan het proces van coöpetitie. Bij het zoeken naar gemeenschappelijk belang gaat het ook om het erkennen van onbegrensde processen op verschillende schaalniveaus. Elk lokaal proces is ingebed in grotere processen, wat een actor niet kan overzien. Zo is het stedelijke netwerk Zuidvleugel onderdeel van de Randstad, wat weer onderdeel is van een stedelijk netwerk in Noordwest Europa. Een actor moet accepteren dat de partij waarmee een gemeenschappelijk belang bestaat vooraf vaak niet bekend is en zich in andere processen kan bevinden. Er moet dan tussen de processen en daarmee vaak ook tussen schaalniveaus worden geschakeld (multi-level governance). Daardoor wordt het zoeken naar het vervullen van eigen belang losgelaten, omdat de verbinding met andere processen wordt gezocht en dus over de grens van het eigen proces heen wordt gekeken. Om deze zoektocht naar het gemeenschappelijke belang te versterken, moeten partijen gezamenlijk verantwoording afleggen voor de gedane inspanningen ter versterking van een stedelijk netwerk. Als het Randstedelijke belang echt bestaat, moet een vertegenwoordiger uit de Noordvleugel verantwoording kunnen afleggen voor de ontwikkeling van Randstad Holland (en dus ook voor de Zuidvleugel). Daardoor is het ook in het eigen belang om te zoeken naar een gemeenschappelijk belang.

Ten tweede moet wel worden gezocht naar inhoudelijke orde. Ambities zijn vaak breed (bijvoorbeeld internationale concurrentiepositie), waardoor niet duidelijk is wat partijen nu werkelijk willen. Er lijkt een gemeenschappelijk belang te zijn ten aanzien van het brede belang, maar in werkelijkheid zijn er nog tegenstellingen. Dat kan worden vermeden door slechts een beperkt aantal duidelijke doelen te stellen als actor zodat de inhoudelijke complexiteit wordt verminderd. Brede doelstellingen zijn wel goed om met elkaar in gesprek te komen, maar daarna moeten heldere ambities worden gesteld. In de private sector hebben bedrijven maar een beperkt aantal doelen en wordt er geconcentreerd om de meeste klanten voor hetzelfde product. Daardoor is het eigen belang vaak hetzelfde en ligt doelvervlochten voor de hand. Met de, in aantal, beperkte en heldere ambities kan makkelijker naar een gemeenschappelijk belang worden gezocht en het vervlechten van doelen. Daardoor worden de functionele relaties in Randstad Holland duidelijker, waar het vooralsnog aan ontbreekt. Door het stellen van een beperkt aantal, duidelijk tastbare, inhoudelijke ambities wordt het ook makkelijker te accepteren dat een partij zich specialiseert op verschillende ambities. Daarmee kan complementariteit worden behaald in een stedelijk netwerk en de wederzijdse afhankelijkheid worden vergroot. Kortom, procesmatige chaos moet worden geaccepteerd en inhoudelijke orde moet worden gezocht.

De laatste aanbeveling gaat over het Ministerie van VROM. Het Rijk is de grootste pleitbezorger van Randstad Holland en probeert daarom bij te dragen in de ontwikkeling van het grootste stedelijke netwerk van Nederland. Theoretisch gezien draagt coöpetitie daar aan bij, maar hoe kan het Ministerie van VROM hierin opereren? Ten eerste moet in alle openheid worden gezocht naar een goede rolverdeling in de Randstad. Daarbij moet worden geaccepteerd dat iedereen op zoek gaat naar de rand van wat mogelijk is bij concurrentie (eigen belang) en samenwerking (gemeenschappelijk belang) en soms wordt deze grens overschreden. Er moet worden geleerd hoe iedereen met deze grens kan omgaan en daarbij moet ook geleerd worden hoe je anderen leert met deze grens om te gaan. Geduld is daarbij een schone zaak. Ten tweede kan het Ministerie van VROM bestuurders uit de Randstad vragen om gezamenlijk verantwoording af te leggen over de ontwikkeling van de Randstad Holland. Daardoor is het in het eigen belang van bestuurders om het gezamenlijke belang na te streven. Dit past ook goed in de sturingsfilosofie uit de Nota Ruimte om lagere overheden de ruimte te geven in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland maar op centraal niveau wel zorg te dragen voor de internationale concurrentiepositie van Nederland. Ten derde leidt het bestuurlijke rollenspel tussen de verschillende overheden en verschillende verantwoordelijkheden er toe dat ook het Ministerie van VROM moet schakelen tussen de verschillende schaalniveaus. Vaak moet samenwerking worden gezocht met partijen die kunnen helpen bij de realisatie van projecten van nationaal belang. Daarin moet het ministerie wel duidelijk zijn (inhoudelijke orde), niet alle projecten binnen het programma Zuidvleugel zijn bijvoorbeeld van nationaal belang. Daar zou de overheid haar handen vanaf moeten trekken. De doelen worden vaak nogal breed gesteld (bijvoorbeeld internationale concurrentiepositie) waardoor duidelijkheid ontbreekt en veel verschillende ambities ontstaan. Door het stellen van duidelijke aspiraties kan ook de rijksoverheid makkelijker partners zoeken waarmee doelvervlochten kan optreden. Dit kan bijdragen aan het proces ten behoeve van de ontwikkeling van Randstad Holland.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	I
SAMENVATTING	III
INHOUDSOPGAVE	VII
1 INLEIDING	1
1.1 AANLEIDING	1
1.2 THEORETISCHE VERKENNING	3
1.3 PROBLEEMSTELLING	4
1.4 LEESWIJZER	5
2 STEDELIJKE NETWERKEN	7
2.1 THEORETISCH PERSPECTIEF	7
2.2 ONTWIKKELING STEDELIJK NETWERK	9
2.3 RANDSTAD HOLLAND	11
2.4 RANDSTAD HOLLAND ALS STEDELIJK NETWERK	14
3 COÖPETITIE IN STEDELIJKE NETWERKEN	15
3.1 NETWERKVORMING	15
3.2 COÖPETITIE	17
3.3 MEERWAARDE COÖPETITIE	19
3.4 OMGAAN MET COÖPETITIE	20
3.5 ROLVERANDERING BIJ COÖPETITIE	23
3.6 CONCEPTUEEL MODEL	25
3.7 HYPOTHESEN	26
4 BRUG NAAR EMPIRIE	29
4.1 OPERATIONALISATIE CONCEPTUEEL MODEL	29
4.2 METHODE VAN ONDERZOEK	30
4.3 ONDERZOEKSTECHNIEKEN	33
4.4 CASUS SELECTIE	34
4.5 SAMENVATTEND	34
5 COÖPETITIE IN DE PRAKTIJK	35
5.1 BOLLENSTREEK	35
5.2 GROENE HART	43
5.3 STEDENBAAN	49
5.4 COÖPETITIE?	56
5.5 TOETSING HYPOTHESEN	58
6 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	61
6.1 BEANTWOORDING DEELVRAGEN	61
6.2 COÖPETITIE IN RANDSTAD HOLLAND?	63
6.3 AANBEVELINGEN	63
6.4 EINDBESCHOUWING	66
LITERATUURVERWIJZINGEN	67

1 Inleiding

Het eerste hoofdstuk van deze scriptie legt uit waarom aan deze studie de titel Coöpetitie in Randstad Holland is gegeven. Het laat zien wat de aanleiding van het onderzoek is, geeft een theoretische verkenning, definieert de probleemstelling en geeft de lezer inzicht in de rest van deze verhandeling.

1.1 Aanleiding

STEDELIJKE NETWERKEN

De wereld ontwikkelt zich volgens de Nota Ruimte (VROM, 2006) en Castells (1996) tot een 'netwerksamenleving' en een 'netwerkeconomie'. Enerzijds schrijdt de individualisering voort, anderzijds raken al die individuen steeds sterker met elkaar verbonden in tal van netwerken. Deze ontwikkeling heeft ook op ruimtelijk gebied grote gevolgen. Tussen steden en stedelijke gebieden ontstaat steeds meer samenhang en er ontstaan netwerken. Samenwerking binnen zulke netwerken vergroot het draagvlak voor voorzieningen en diensten en opent mogelijkheden voor een omgang met de schaarse ruimte. Om op deze trend in te spelen heeft het Rijk zes nationale stedelijke netwerken benoemd. De ontwikkeling van deze netwerken krijgt prioriteit van het Ministerie van VROM. De nationale stedelijke netwerken zijn: Randstad Holland, Brabantstad, Zuid-Limburg, Twente, Arnhem-Nijmegen en Groningen-Assen.

Nationale stedelijke netwerken zijn volgens de Nota Ruimte (VROM, 2006) grote(re) en kleinere steden, gescheiden door open ruimten. De nabijgelegen steden en centra vullen elkaar aan en versterken elkaar, zodat zij samen meer te bieden hebben dan elk afzonderlijk. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de nationale stedelijke netwerken een nieuwe bestuurslaag gaan vormen. De samenwerking tussen de overheden binnen het netwerk is vrijwillig, flexibel en pragmatisch. Het Rijk verwacht dat de gemeenten afspreken hoe ze het beleid zullen vormgeven, in overleg met de provincies en de regio's. Stedelijke netwerken zijn dus een ruimtelijk concept, wat bestuurlijke consequenties heeft. Het gaat in deze verhandeling vooral over de bestuurlijke implicaties van het concept stedelijke netwerken.

RANDSTAD HOLLAND

De Randstad Holland is het grootste stedelijke netwerk in Nederland. Een groot deel van de Nederlandse bevolking woont en werkt hier. De Randstad is volgens de Nota Ruimte (VROM, 2006) het politieke, bestuurlijke, sociale en culturele hart van Nederland en de belangrijkste economische motor van logistiek, zakelijke en financiële dienstverlening en toerisme. Ook op het gebied van kennisindustrie en innovatie is de Randstad belangrijk. Vooral ten aanzien van handel en distributie en de financiering daarvan, neemt de Randstad internationaal een hoge positie in. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de aanwezigheid van de beide mainportcomplexen van Schiphol en de Rotterdamse haven en in de aanwezigheid van (hoofdkantoren van) een aantal multinationals en internationale financiële instellingen. De Randstad is een belangrijk metropolitaan knooppunt geworden in de zich snel vernieuwende wereldwijde netwerksamenleving (VROM, 2006). In het nationaal stedelijk netwerk Randstad zijn vier deelgebieden (Noordvleugel, Zuidvleugel, Groene Hart en Utrecht) aangewezen die elk afzonderlijk worden behandeld in de Nota Ruimte. Formeel is dit volgens de nota niet het geval, maar feitelijk wordt het stedelijke netwerk Randstad Holland gescheiden. De reden hiervoor is tweeledig. Enerzijds zijn er weinig concrete projecten op Randstadniveau en anderzijds is de hanteerbaarheid van het stedelijk netwerk Randstad Holland volgens het Ministerie van VROM lastig. Maar de ontwikkeling van het stedelijke netwerk Randstad Holland moet volgens de Nota Ruimte integraal worden benaderd en de vier deelgebieden moeten

daar samen aan bijdragen. De deelgebieden bestaan uit verschillende actoren (constellaties). In de Zuidvleugel dragen bijvoorbeeld Rotterdam en Den Haag bij aan de ontwikkeling van het gebied. Besluiten moeten met meer dan één actor worden genomen. Er zijn dus verschillende ruimtelijke schaalniveaus te onderscheiden. Ten eerste het niveau van de Randstad, met daarin ten tweede de verschillende deelgebieden. De deelgebieden zijn weer opgebouwd uit lokale actoren. In verband met de afbakening van dit onderzoek wordt er alleen gekeken naar het niveau van de deelgebieden en dan alleen naar de Zuidvleugel en de Noordvleugel, de twee belangrijkste gebieden. Het gaat in deze studie om de relatie tussen de bestuurlijke constellaties Noordvleugel en Zuidvleugel in het stedelijke netwerk Randstad Holland.

ROL MINISTERIE VAN VROM

Het Rijk voert op basis van de Nota Ruimte en de daarin benoemde ontwikkelingsagenda's voor de stedelijke netwerken (selectief) overleg en maakt waar nodig en mogelijk afspraken met de in de verschillende nationale stedelijke netwerken samenwerkende gemeenten en met de provincies over (VROM, 2006):

- de gecoördineerde inzet van rijksinstrumenten en -middelen;
- de (vroegtijdige) afstemming van rijksinvesteringen in de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (gebieden en netwerken die door het Rijk van nationaal belang worden geacht) op de afspraken die gemaakt zijn binnen de nationale stedelijke netwerken;
- (desgewenst) facilitering van de samenwerking en planvorming binnen de nationale stedelijke netwerken.

Bij de behandeling van de Nota Ruimte in de Eerste Kamer heeft de kamer aangedrongen op meer sturing door de rijksoverheid in stedelijke netwerken. De Motie Lemstra (EK, 2006) is daar het resultaat van:

“De Eerste Kamer...vaststellende, dat in de Randstad met al haar bestuurlijke partijen, vele projecten en rijksbelangen, een complexe opgave ligt die voor de lange termijn nog onvoldoende lijkt te worden uitgevoerd...;

...verzoekt de regering om in aansluiting op de Nota Ruimte, te werken aan een integrale langetermijnvisie en een daaraan gekoppelde strategie waarin de lange termijnopgaven voor de nationale stedelijke netwerken en de Randstad in het bijzonder worden opgenomen en deze visie op te stellen in samenspraak met de daarvoor geëigende kennisinstellingen;

verzoekt in het bijzonder de minister van VROM deze rol op zich te nemen en daarmee zorg te dragen voor een goede uitvoering van het huidige rijksbeleid en tegelijkertijd te werken aan de invulling van de inhoudelijke agenda voor de Randstad en de overige stedelijke netwerken...”

De Noord- en Zuidvleugel hebben allebei een eigen programmaminister. Deze bewindspersonen zijn verantwoordelijk voor een voortvarende integrale uitvoering van de bundel projecten in zijn of haar programma (rijksprojecten gebundeld). Hij of zij houdt de vaart er in, volgt de collega's nauwlettend bij hun inspanningen voor 'hun' projecten, organiseert de interdepartementale samenwerking tussen de projecten om de voortgang soepel te houden en legt zonodig aan het kabinet aanvullende keuzes voor. Voor de Zuidvleugel is dit de Minister van VROM en voor de Noordvleugel de Minister van V&W. Het Ministerie van VROM blijft het coördinerend ministerie voor de ontwikkeling van alle stedelijke netwerken en de afstemming tussen de verschillende ministeries ten behoeve van de stedelijke netwerken.

BESTUURLIJKE RELATIES BINNEN STEDELIJKE NETWERKEN

Volgens de Nota Ruimte (VROM, 2006) is het afhankelijk van het schaalniveau van de ruimtelijke opgaven hoe de decentrale overheden samenwerken in een daarbij passende samenwerkingsvorm. De

samenwerking is vrijwillig. De (samenwerkende) gemeenten hebben het initiatief bij het maken van afspraken over de lange termijnontwikkeling van de nationale stedelijke netwerken, inclusief de daaruit voortvloeiende taakverdeling. De afspraken worden gemaakt in overleg met de provincies en met de regio's. De bestuurlijke entiteiten in de Randstad kunnen samenwerken op het gebied van bijvoorbeeld de internationale concurrentiepositie. Er is bijvoorbeeld een Samenwerkingsverband Randstad opgericht dat het vermogen zou moeten ontwikkelen om het potentieel van het stedelijke netwerk te verzilveren.

Uit onderzoek naar de 'Werking van Netwerken' in opdracht van het Ministerie van VROM en het NIROV (Achterberg et al, 2006) is gebleken dat de Noord- en Zuidvleugel met elkaar concurreren. Voor concrete projecten is bij het Rijk veel geld beschikbaar, maar niet genoeg om aan alle wensen te voldoen. De vraag is dus groter dan het aanbod. De programma-aanpak van de ministeries, ingegeven door goede overwegingen van een gemeenschappelijk aanspreekpunt bij het Rijk voor een betere interdepartementale afstemming bij de ontwikkeling van stedelijke netwerken, lijkt als neveneffect te hebben dat de partijen in de Randstad uit elkaar worden gespeeld (Teisman et al, 2005). Vooral het bestuurlijke netwerk in de Noordvleugel lijkt zich te versterken. De bestuurders in de Noordvleugel, evenals de verantwoordelijke programmaminister (Verkeer en Waterstaat) lijken hierop in te zetten. De bestuurders in de Zuidvleugel zijn er niet zeker van dat 'hun' vleugel wel evenveel zal binnenhalen als de Noordvleugel en zien de positie van de Zuidvleugel ten opzichte van de Noordvleugel verder verzwakken (Teisman et al, 2005).

Er is binnen de Randstad kortom niet alleen sprake van samenwerking tussen de bestuurlijke entiteiten, maar ook van concurrentie tussen de Noord- en Zuidvleugel. De relatie tussen de vleugels is gebaseerd op beide omgangsvormen.

1.2 Theoretische verkenning

NETWERKEN

Hedendaags besturen gaat niet meer volgens een hiërarchisch principe, maar volgens het principe van samenwerken tussen verschillende overheden en met private partijen en burgers. De term governance wordt daarvoor gehanteerd om de verschuiving te typeren van de overheid als sturende eenheid naar een groter geheel van in elkaar verstrengelde leidinggevenden die samen invulling geven aan de ontwikkeling van stelsels (Teisman, 2005). Het wordt algemeen gedefinieerd als de middelen die een activiteit of een serie van activiteiten beheersen of richting geven, zodanig dat er een acceptabele uitkomst ontstaat. Iedereen moet dus tevreden zijn (Hirst, 2003). Er zijn verschillende benaderingen van governance (Hirst, 2003; Rhodes, 2003). Daarvan is de netwerkbenadering er één van. Stoker (1998) beschrijft governance in netwerken als een set van instituties en actoren uit de overheid, maar ook daarbuiten, waar grenzen en verantwoordelijkheden vervagen, de deelnemers machtsafhankelijk zijn en de resulterende netwerken autonoom en zelf besturend zijn.

Netwerken zijn veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsprocessen of clusters van middelen (Teisman, 1992). Teisman (1992) geeft als omschrijving van actoren: 'eenheden, die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedende partij'. Activiteiten worden gecoördineerd in netwerken van verschillende overheden, maatschappelijke partijen, marktpartijen en burgers. Waar netwerken ontstaan, gaat de hiërarchie verloren en ontstaat een samengesteld systeem. Netwerken ontstaan meestal op micro en meso niveau, dus op stedelijk of regionaal (stedelijke netwerken) niveau (Hirst, 2003). Netwerken worden gekarakteriseerd door (Rhodes, 2003):

- wederzijdse afhankelijkheid tussen deelnemers;
- voortdurende interactie tussen de deelnemers;

- deze interacties zijn gebaseerd op vertrouwen en gereguleerd door regels die zijn opgesteld door de deelnemers zelf;
- grotere afstand van het Rijk.

In netwerken moeten de actoren samen tot een oplossing komen. Dit wordt ook wel coproductie genoemd. Om gezamenlijk bevredigende uitkomsten te bereiken, moeten actoren samenwerken. Het streven naar coproductie is ingegeven door de ervaring dat een inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties een noodzakelijke voorwaarde is voor een succesvol verloop van een beleidsproces (Tops et al, 1996). Beleid en beleidsprocessen spelen zich immers af in het spanningsveld tussen afhankelijkheid en verscheidenheid van doelen en belangen (Klijn et al, 2000). De belangrijkste kracht van coproductie wordt gezien in de versterking van de vraagsturing. Niet langer ambtenaren alleen, maar ook bedrijven en burgers denken mee wat de kwaliteitseisen zijn waaraan moet worden voldaan (De Bruijn et al, 2004). Ook verschillende overheden moeten samenwerken in de totstandkoming van beleid. De posities van de partijen zijn voortdurend aan verandering onderhevig. De contacten lopen bovendien door de verschillende schaalniveaus heen, waarbij er sprake is van een groeiende vermenging en wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid. Dit wordt ook wel multi-level governance genoemd (o.a. VROMraad, 2006). Steeds moeten overheden schakelen tussen schalen waar het probleem zich voordoet en dat vereist aanpassingsvermogen van de overheid.

COÖPETITIE

Een interessante vorm van coproductie in netwerken is coöpetitie (samenvoeging van coöperatie en competitie): samenwerken met organisaties waarmee men concurreert. Coproductie bevindt zich namelijk op het lastige raakvlak van eigen productie waarmee zelf is te scoren en gezamenlijke productie waarmee maatschappelijk gezien meer bevredigende resultaten kunnen worden geboekt. In de kern gaat het om het inzicht dat gemeenschappelijk belang slechts doorgaans wordt nagestreefd wanneer het eigenbelang van participanten voldoende is gewaarborgd (De Bruijn et al, 2004). Het biedt dus de mogelijkheid om zowel samen te werken als te concurreren door dezelfde actor. Deze actor kan een persoon, organisatie of institutie zijn. Nalebuff en Brandenburger (1996) geven aan dat er binnen een organisatie zowel concurrerend en coöperatief geopereerd kan worden, verschillende onderdelen van de organisatie houden zich dan bezig met verschillende activiteiten. Maar het is niet mogelijk om te strijden en samen te werken om hetzelfde unieke middel in dezelfde activiteit (Bengtsson & Kock, 2000). Partijen moeten dus keer op keer achterhalen wat ze willen op dat moment in het proces. Een persoon is dus niet in staat om op hetzelfde moment beide rollen te vervullen, maar een organisatie of institutie wel. Coöpetitie is daarmee een dynamische bezigheid wat in de tijd een andere invulling kan krijgen. Teisman (2001) noemt dit de these van coöpetitief besturen. Het gaat om de typering van besluitvorming, waar overwegingen van coöperatie en competitie gelijktijdig spelen en waar moeizaam is vast te stellen of er meer sprake is van het ene of het andere en waar ook moeilijk een keuze mogelijk is tussen samenwerking en competitie.

1.3 Probleemstelling

Volgens de Motie Lemstra moet er een lange termijn visie worden ontwikkeld voor de Randstad, die zelf eigenlijk geen eigen bestuurstoekomst heeft (Teisman et al, 2005). Daarbij moet het Ministerie van VROM een centrale rol spelen. In het stedelijke netwerk Randstad is een bestuurlijke relatie aanwezig tussen de Noord- en Zuidvleugel op basis van samenwerking en concurrentie. Allebei hebben ze hun eigen samenwerkingsverband en programmaminister met achterliggend ministerie. Het object van onderzoek is dan ook de coöpetitieve relatie in het stedelijke netwerk Randstad. Daarmee kunnen de rollen ten behoeve van samenwerking of concurrentie door dezelfde actor worden vervuld in het proces. De doelstelling van deze studie is dan ook:

Aangeven waar de kansen of knelpunten liggen voor coöpetitie tussen de bestuurlijke constellaties Noord- en Zuidvleugel in de ontwikkeling van het stedelijke netwerk Randstad Holland.

De hoofdvraag van het onderzoek wordt:

Hoe kan coöpetitie in de relatie tussen de bestuurlijke constellaties Noordvleugel en Zuidvleugel bijdragen aan het proces ten behoeve van de ontwikkeling van het stedelijke netwerk Randstad Holland?

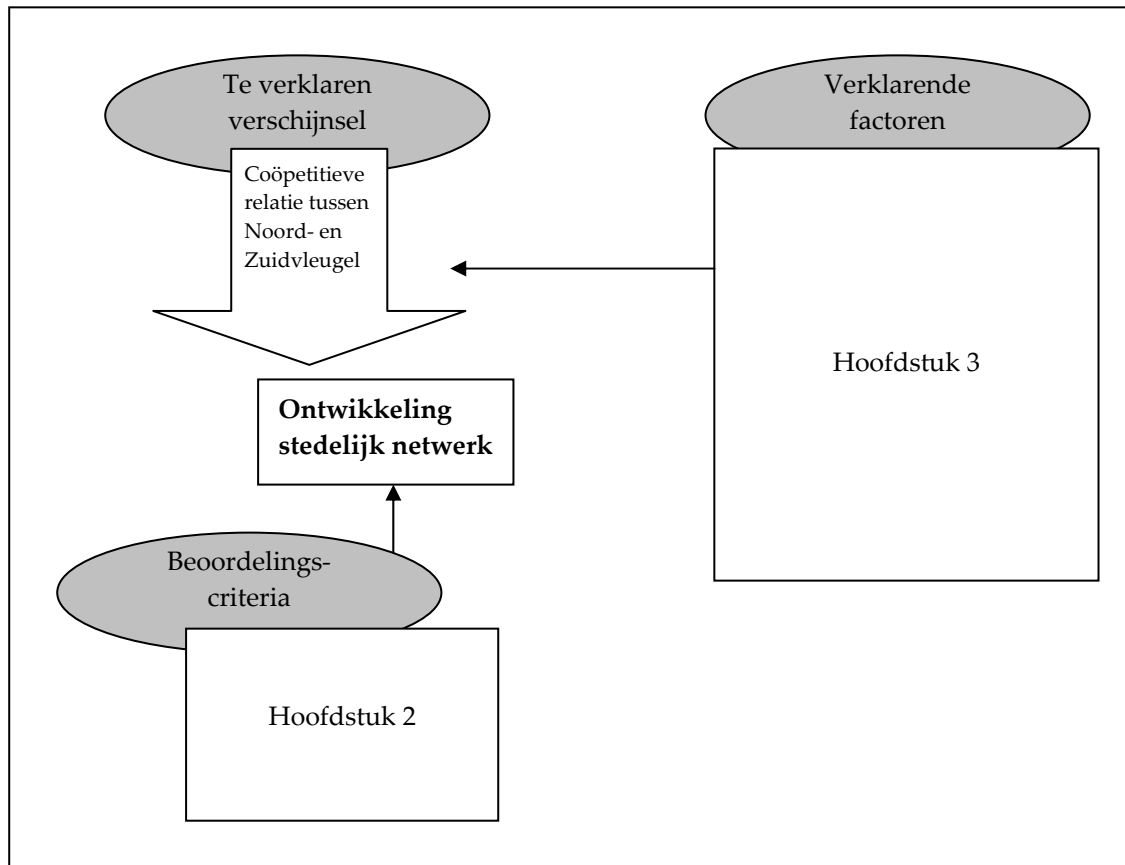
Deelvragen daarbij zijn:

- Hoe werkt coöpetitie?
- Wat draagt coöpetitie bij aan de ontwikkeling van een stedelijk netwerk?
- Hoe krijgt coöpetitie vorm tussen de Noord- en Zuidvleugel in de ontwikkeling van het stedelijke netwerk Randstad Holland?
- Wat is de rol van het Ministerie van VROM als coördinerend ministerie voor stedelijke netwerken bij coöpetitie tussen de Noord- en Zuidvleugel?

1.4 Leeswijzer

In de hoofdvraag zitten twee elementen die centraal staan bij deze verhandeling. Het eerste centrale element in de onderzoeksvraag is de ontwikkeling van een stedelijk netwerk. Coöpetitie kan wel plaatsvinden, maar als een stedelijk netwerk zich niet ontwikkelt, heeft coöpetitie geen zin. Dit is het beoordelingscriterium van het te verklaren verschijnsel. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk twee met een uitleg van het begrip stedelijke netwerken in ruimtelijke zin. Ook wordt een beeld geschetst van de Randstad en beide vleugels.

Het tweede element in de hoofdvraag is de coöpetitieve relatie tussen de Noord- en Zuidvleugel, als object van onderzoek en te verklaren verschijnsel. In hoofdstuk drie wordt een theoretisch kader geschetst rond coöpetitie in stedelijke netwerken. Uitgangspunt is het beschrijven van een coöpetitieve relatie en wat de verklarende factoren zijn voor de aanwezigheid van een dergelijke relatie. Het gaat hier dus om de bestuurlijke invulling van het begrip stedelijke netwerken. Uitgebreid aan bod komt een uitleg van het begrip coöpetitie en wat het kan bijdragen aan de ontwikkeling van een stedelijk netwerk. Dit resulteert in de volgende opzet van het conceptuele model in figuur 1.1 als bouwsteen van deze scriptie. Daarbij staat de ontwikkeling van een stedelijk netwerk centraal. Van invloed daarop (het te verklaren verschijnsel) is de coöpetitieve relatie tussen de Noord- en Zuidvleugel. Deze coöpetitieve relatie wordt verklaard door verschillende factoren, bepaalt in hoofdstuk drie.



Figuur 1.1. Opzet conceptueel model

Deze variabelen worden vervolgens geoperationaliseerd in hoofdstuk vier, als brug naar de empirie. Aan de hand hiervan is het mogelijk om te kijken naar coöpetitie in de praktijk. Ook komt in dit hoofdstuk de methode van onderzoek aan bod. Aan de hand van een drietal casus wordt in de praktijk bekeken of en hoe coöpetitie vorm krijgt in Randstad Holland. Ten eerste wordt het proces rond de gebiedsuitwerking in Haarlemmermeer/Bollenstreek beschreven. Daar is een woningbouwopgave gepland om in de behoefte van de Noordvleugel te voorzien. De Haarlemmermeer ligt in de Noordvleugel, terwijl de Bollenstreek in de Zuidvleugel ligt. Ten tweede komt het Zuidvleugelproject Stedenbaan aan bod. Dit is een openbaar vervoer concept over bestaand spoor in de Zuidvleugel, van Dordrecht tot Sassenheim. Het project houdt op aan de noordelijke grens van de Zuidvleugel, terwijl de Noordvleugel baat kan hebben bij deze opgave. Als laatste casus is het Groene Hart gekozen. Dit gebied ligt aan de Noordvleugel en de Zuidvleugel en zorgt voor groen in de sterk verstedelijkte Randstad. Toch staan de grenzen van het Groene Hart onder druk door projecten van beide vleugels. Ook worden in dit hoofdstuk de hypothesen uit hoofdstuk drie gevalideerd of gefalsificeerd. In het laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op bovenstaande deelvragen en hoofdvraag. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met verschillende aanbevelingen over coöpetitie.

2 Stedelijke netwerken

Dit hoofdstuk moet vooral worden gezien als een schets van stedelijke netwerken in zijn algemeenheid om het verdere onderzoek tastbaarder te maken en concreet te kunnen koppelen aan de werking van stedelijke netwerken. Het gaat er in eerste instantie om een theoretisch ruimtelijk beeld te geven van netwerkvorming; in hoofdstuk drie wordt er meer ingegaan op de bestuurlijke implicaties van netwerkvorming en coöpetitie. Het beschrijft ook het beoordelingscriterium van deze studie: de ontwikkeling van stedelijke netwerken. Daarnaast wordt een beschrijving gegeven van Randstad Holland en de Noord- en Zuidvleugel.

2.1 Theoretisch perspectief

VAN CENTRALE PLAATSEN NAAR STEDELIJKE NETWERKEN

Eén van de eerste concepten in de ruimtelijke ordening was de ‘centrale plaatsen’ theorie. De kern van deze theorie is dat plaatsen een verzorgende functie hebben voor een verspreid wonende bevolking en dat zij zich daarom over een gebied verdelen met een bepaalde regelmaat voor wat betreft aantal, grootte en afstand (Christaller, 1933). Het idee van hiërarchie in plaatsen is sterk aanwezig in dit denken en komt er op neer dat er verschillende klassen van centrale plaatsen zijn, waarbij een hogere klasse altijd alle verzorgende functies van een lagere klasse herbergt. Deze theorie kwam op steeds meer weerstand te staan, omdat een dergelijk hiërarchisch geordend stedenpatroon in de praktijk lang niet altijd wordt aangetroffen. Friedmann (1978) stelde dan ook dat de traditionele dominantie van een centrale stad plaats aan het maken is voor een stedelijke regio met verschillende functioneel gespecialiseerde centra. Dit leidt in veel gevallen tot het ontstaan van een stedelijk gebied met meer dan één stedelijke kern; de polinucleaire of policentrische stad. Dit zijn volgens Kloosterman en Lambregts (2001) gebieden waar meerdere historisch gezien op zichzelf staande en bestuurlijk en politiek onafhankelijke steden op korte afstand van elkaar liggen en goed verbonden zijn door infrastructuur. Veelal is dit het resultaat van een ontwikkeling die begon (als uitvloeisel van het suburbanisatieproces in de jaren zestig) met het ontstaan van slaapsteden en door het beleid aangewezen groeikernen, waarbinnen geleidelijk meer functies tot ontwikkeling kwamen (Van der Knaap, 2002).

In de jaren negentig begint de opkomst van het denken in termen van netwerken. Onder invloed van steeds sneller en goedkoper geworden transportmiddelen, computer en telecommunicatie zijn enkele zaken fundamenteel veranderd. Er is sprake van een toenemende tijd-ruimte compressie (Boelens, 2005), waarbij plaatsen steeds dichter bij elkaar komen. De geomorfologische en sociaal-culturele uniciteit van plekken neemt af, waardoor plaatsen niet meer het belangrijkste zijn. Economieën over de hele wereld zijn in een onderlinge afhankelijkheid gekomen en er is sprake van een toenemende individualisering, diversificatie van werkrelaties en fragmentatie van sociale bewegingen. Niet alleen ontstaan er tijdelijke netwerken, individuen maken ook steeds vaker deel uit van verschillende netwerken (Castells, 1996). De samenleving komt steeds meer in beweging, waarbij vaker en over grotere afstanden wordt gereisd om te werken, voor vrije tijd en om te wonen. Hierdoor ontstaat ruimtelijke deconcentratie en schaalvergroting, waardoor veel stedelijke functies zoals wonen, werken en allerlei voorzieningen zijn uitgewaaid over een steeds groter wordend gebied, naar suburbane kernen of goed bereikbare locaties. De schaalvergroting in de productiepatronen maakt dat er ingewikkelde logistieke ketens en netwerken ontstaan over de gehele wereld. Het fluïde karakter ervan maakt dat ze eigenlijk niet meer in een territoriale entiteit zijn te vangen (Teisman, 2006). De dagelijkse bewegingsruimte van inwoners vindt niet alleen plaats binnen steden en haar omgeving,

maar ook in andere steden (Meijers, 2005). Daarmee is de traditionele functionele hiërarchie tussen de centrale stad en zijn ommeland en de dichotomie tussen stad en land sterk verminderd (Meijers, 2003). De gevolgen van dergelijke ruimtelijke reorganisatieprocessen krijgen een extra dimensie in policentrische stedelijke gebieden. In deze gebieden verandert niet alleen de aard van de relatie tussen stad en ommeland, maar ook tussen de steden zelf. Tabel 2.1 geeft de belangrijkste verschillen tussen de centrale plaatsentheorie en de netwerkbenadering samenvattend aan.

	Centrale plaatsen	Netwerken
Ruimtelijke schaal	Vast aantal	Variabel aantal
Economische functies	Met schaalniveau oplopend vaste pakketten	Wisselende pakketten op hetzelfde schaalniveau
Stedelijke bevolkingsomvang	Gelijkmatige verdeling	Ongelijkmatige verdeling
Relaties tussen steden	Alleen tussen schaalniveaus (verticaal)	Op hetzelfde schaalniveau en tussen schaalniveaus (horizontaal en verticaal)

Tabel 2.1. Vergelijking tussen centrale plaatsen en netwerken (Van der Knaap, 2002)

SYNERGIE

Dat steden elkaar kunnen aanvullen in functionele zin is de essentie van stedelijke netwerken. De onderdelen in een netwerk moeten samen zorgen voor meerwaarde boven de functies apart: synergie. Capello en Rietveld (1998) onderscheiden twee synergiemechanismen als basis van stedelijke netwerken:

- Schaalvoordelen: onderdelen van het netwerk herbergen dezelfde functies en vergelijkbare activiteiten en er zijn gemeenschappelijke doelen die alleen door samen te werken kunnen worden bereikt. Een dergelijke samenwerking heeft dan bepaalde schaalvoordelen tot gevolg;
- Complementariteit: hiervan is sprake wanneer men aanvullende functies, woonomgeving of bedrijfslocaties herbergt. Alle steden voegen dan iets toe dat andere steden niet hebben, ze zijn daartoe gespecialiseerd. Onderling bestaan dan veel sterkere afhankelijkheidsrelaties dan bij samenwerking op basis van dezelfde functies. Wel moeten steden binnen elkaars functionele invloedssfeer liggen. In een wereld waar steeds meer afwegingen op Europese en mondiale schaal worden gemaakt, wordt het van belang goed te onderkennen wat de onderscheidende kwaliteiten van een specifieke plek binnen het netwerk zijn (Castells, 1996).

Is één van de mechanismen aanwezig dan leidt dat netwerkgedrag tot synergie en dus voordelen voor de betrokken actoren. Er kan gesteld worden dat synergie in stedelijke netwerken bereikt kan worden door samen te werken daar waar sprake is van overeenkomstige doelen en functies tussen de steden en door te specialiseren op het gebied van lokale sterkten (voordelige lokale omstandigheden) die potentieel complementair zijn (Meijers, 2003). Daarnaast is het van belang dat er externaliteiten optreden. Deze ontstaan wanneer de kosten van deelname aan het netwerk kleiner zijn dan de voordelen die door het samenwerken respectievelijk de complementariteit worden gehaald. Zonder externaliteiten is het voor actoren economisch onlogisch om samen te werken (Capello, 2000).

KENMERKEN STEDELIJKE NETWERKEN

Stedelijke netwerken zijn een logische consequentie van de meer omvattende maatschappelijke netwerkvorming. Deze netwerkvorming wordt enerzijds gestuurd door schaalvergroting in productie- en consumptiepatronen en anderzijds door alsmaar uitdijende en vooral ook fluïde relatiepatronen tussen mensen en/of bedrijven (Teisman, 2006). Het concept van stedelijke netwerken staat voor een ruimtelijke structuur waarin naast bekende hiërarchische relaties in toenemende mate ook horizontale relaties ontstaan tussen gelijkwaardige steden, of die nu hetzelfde of verschillend zijn in functioneel opzicht (Batten, 1995; Meijers, 2003). Volgens Teisman (2006) is een drietal kenmerken van cruciaal belang:

- Netwerken zijn fundamenteel onbegrensd: een stedelijk netwerk zou niet zozeer opgevat moeten worden als een nieuwe territoriale afbakening van bijvoorbeeld een soort

stadsgewest, maar als een bepaalde set van fysieke en virtuele relaties die in een bepaalde tijd en ruimte van elkaar afhankelijk zijn. Functionele relaties hoeven zich niks aan te trekken van stadsgrenzen of provinciale grenzen. Ook kunnen er grensoverschrijdende relaties plaatsvinden tussen steden.

- Netwerken zijn fundamenteel schaalloos: hoewel het mogelijk blijft om regio's uit te roepen tot kernen van innovatie en vernieuwing of van concentraties van bepaalde functies, zal steeds meer blijken dergelijke acties vooral effectief blijken wanneer zij werken over de grenzen van schalen heen. Voor de effectiviteit van handelen zal met regelmaat geparticipeerd moeten worden in netwerken van een lager en een hoger schaalniveau en rondom andere functionaliteiten (vergelijk bijvoorbeeld problemen in stroomgebieden van rivieren en problemen op wijkniveau).
- Netwerken bestaan zonder eenduidige vaste kern of centrale eenheid; hoewel het mogelijk blijft om onderscheid te maken tussen kernen met meer of minder centraliteit (op basis van aantal middelen en aantal effectieve relaties die wordt aangegaan) blijft de werking van netwerken afhankelijk van interacties tussen verschillende kernen. Vaak zullen netwerken een aantal kernen kennen die in een zekere onderlinge rivaliteit tot elkaar staan, maar die tegelijkertijd door gezamenlijke kracht de vitaliteit van het netwerk en de eigen ontwikkeling bevorderen.

CONCLUDEREND

In deze paragraaf is een theoretisch beeld geschetst van stedelijke netwerken. De bestaansreden van stedelijke netwerken is functionele samenhang: plaatsen moeten iets aan elkaar hebben. Anders valt er ook niks te besturen. Dat is het principe van synergie: het resultaat van samenwerking is meer dan de som van de afzonderlijke delen. Deze functionele relaties zijn niet gebonden aan een vooraf vastgelegd gebied en inherent daaraan, aan een vooraf vastgesteld schaalniveau. Als er een functionele relatie bestaat tussen twee of meer plaatsen kan er samenwerking ontstaan op elke mogelijke afstand. Treden er meer van dit soort relaties op tussen meerdere plaatsen dan kan er sprake zijn stedelijke netwerken, want één zwaluw maakt nog geen zomer.

2.2 Ontwikkeling stedelijk netwerk

Er moet synergie worden behaald om tot ontwikkeling van een stedelijk netwerk te komen. Dat is het beoordelingscriterium van deze studie. In de voorgaande paragraaf is beschreven dat schaalvoordelen en complementariteit leiden tot synergie, daar moeten de partijen naar streven voordat deze mechanismen optreden. Dit streven naar synergie gaat niet zomaar; er moet een besef zijn dat samenwerken in een stedelijk netwerk leidt tot meerwaarde. Dat besef kan op verschillende manieren optreden.

DOELVERVLECHTING

Actoren in stedelijke netwerken hebben allemaal een eigen belang. Gemeenten moeten in de eerste plaats de eigen bevolking dienen, maar in stedelijke netwerken moet gezamenlijk worden gehandeld om tot schaalvoordelen of complementariteit te komen. De doelen van de actoren moeten daarom (gedeeltelijk) overeenkomen. Er kan dus gemeenschappelijke winst worden behaald en deze is slechts te behalen door doelen te vervlechten. Om tot doelvervlechting te komen, moeten er relaties bestaan tussen actoren (Teisman, 1992). Het bestaan van relaties is een noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van stedelijke netwerken. Daarbij moet geen enkele relatie worden uitgesloten (Zineldin, 1998). Door doelvervlechting ontstaat er een gezamenlijk doel, waarna kan worden gekozen voor complementariteit of schaalvoordelen. Doelvervlechting treedt dus vooral aan het begin van het proces op.

FUNCTIONELE SAMENHANG

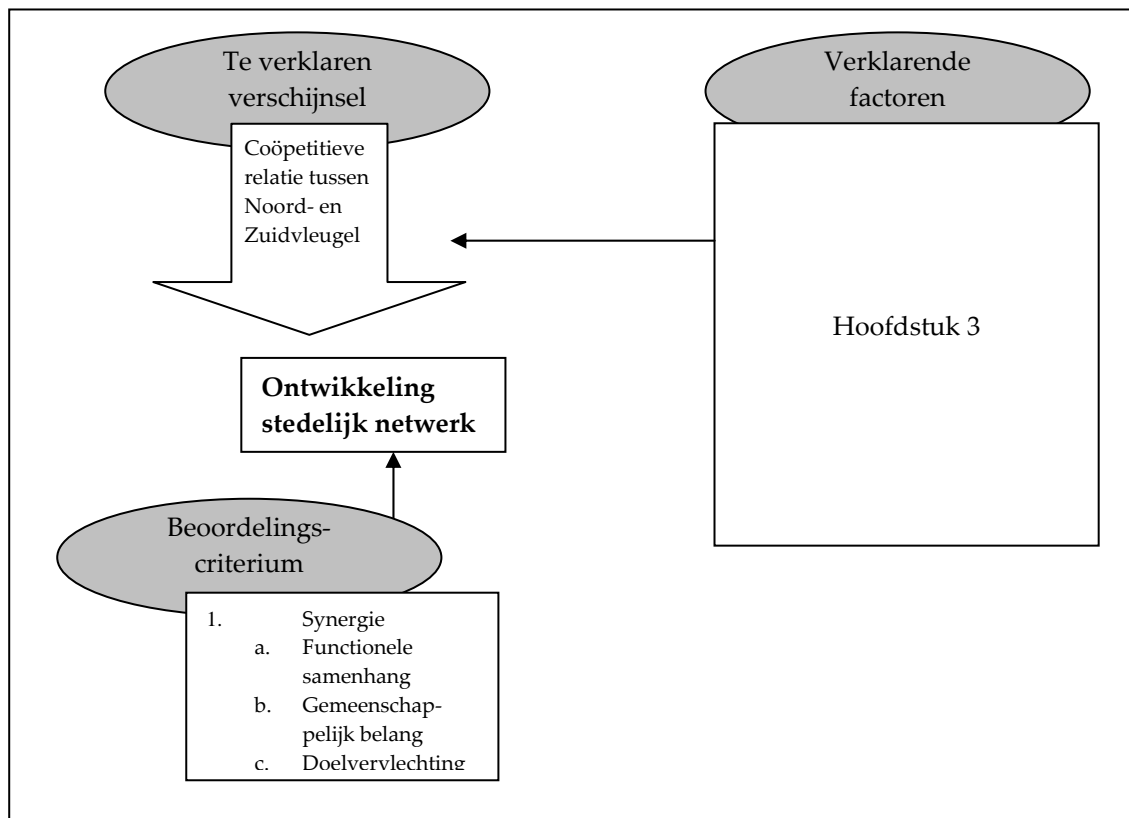
Relaties moeten worden aangegaan op functionele basis, zodat betrokkenen er ook daadwerkelijk wat aan hebben. Door doelvervlechting kan er functionele samenhang ontstaan, waarover gehandeld kan worden. Er moet een perceptie zijn dat een relatie functioneel is, dan zijn actoren bereid om te investeren in een relatie en de koek groter te maken. Dat is de basis voor synergie. Er kan gesteld worden dat synergie in stedelijke netwerken bereikt kan worden door samen te werken daar waar sprake is van overeenkomstige doelen en functies tussen de steden en door te specialiseren op het gebied van lokale sterkten (voordelige lokale omstandigheden) die potentieel complementair zijn (Meijers, 2003).

GEMEENSCHAPPELIJK BELANG

Bij het beoordelen van het netwerken gaat het om het zelfsturende vermogen van netwerken als geheel. Daarbij worden de a-priori doelen van het stedelijke netwerk verbonden met de doelen van de lokale plaats. De handelingen van deze actoren grijpen op elkaar in (Teisman, 1992). Het eindresultaat moet voor alle betrokkenen bevredigend zijn. Uitgangspunt daarbij is dat alle actoren die betrokken zijn bij besluitvorming het beleid vanuit hun eigen perceptie zullen beoordelen. Al deze oordelen vormen voor de onderzoeker de maatstaf om uitspraken te doen over de kwaliteit van beleid en daarmee de ontwikkeling van stedelijke netwerken. De oordelen van actoren zijn gebaseerd op vooraf gestelde doelen, maar ook op doelen die tijdens het proces zijn ontdekt. Het geheel van oordelen vormt het gemeenschappelijke belang (Teisman, 1992).

BEOORDELINGSCRITERIUM

In deze paragraaf is beschreven hoe kan worden beoordeeld of een stedelijk netwerk zich kan ontwikkelen. Als er sprake is van doelvervlechting, functionele samenhang en gemeenschappelijk belang kan er synergie optreden tussen verschillende plaatsen. Deze drie beoordelingscriteria worden gebruikt om te kijken of een coöpetitieve relatie in stedelijke netwerken zin heeft. Dit resulteert in de verdere invulling van het conceptuele model in figuur 2.1. In hoofdstuk drie wordt naar de verklarende factoren van een coöpetitieve relatie gezocht.



Figuur 2.1. Conceptueel model

2.3 Randstad Holland

Randstad Holland is het grootste nationaal stedelijk netwerk in Nederland. Een groot deel van de Nederlandse bevolking woont en werkt hier (circa 45%). De Randstad is het politieke, bestuurlijke, sociale en culturele hart van Nederland en de belangrijkste motor van economie, logistiek, zakelijke en financiële dienstverlening en toerisme (VROM, 2006). De ruggengraat wordt gevormd door de vier grootste steden van Nederland: Rotterdam, Den Haag, Amsterdam en Utrecht. Samen met verschillende kleinere steden zonder een dominant centrum, is het een klassiek voorbeeld van een stedelijk netwerk (Batten, 1995). Dit policentrische patroon is grotendeels ontleend aan het verleden, met gefragmenteerde politieke en administratieve structuren (Dieleman en Faludi, 1998). Maar natuurlijk ook van de ruimtelijke ordening in Nederland, met bijvoorbeeld gebundelde deconcentratie en het vrijhouden van het Groene Hart.

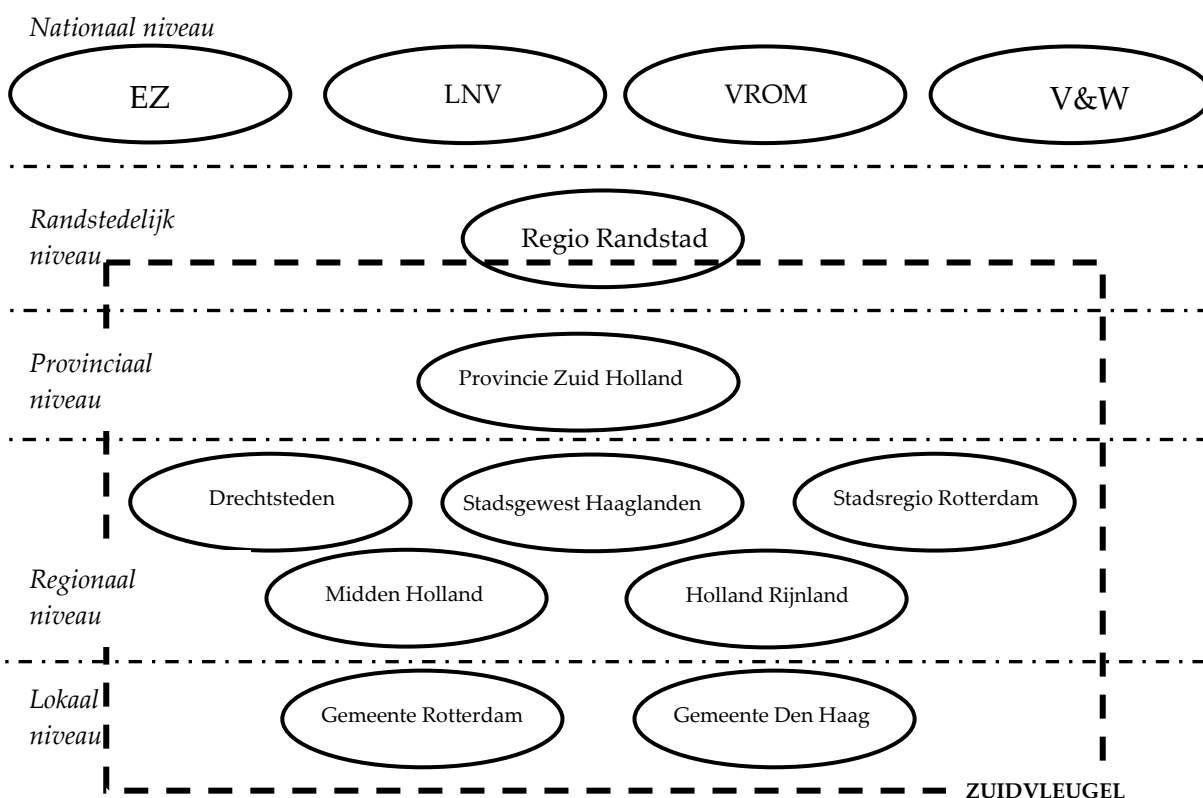
Er zijn tal van functionele relaties te onderscheiden tussen delen van de Randstad. De luchthaven Schiphol, de haven van Rotterdam, de financiële centra in Amsterdam, Den Haag als politieke hoofdstad, allen maken gebruik van elkaar. Ook als naar infrastructuur wordt gekeken vallen de relaties op. Ten aanzien van de trein ligt het 'Rondje Randstad' er in principe al en ook alle steden zijn goed verbonden met rijkswegen. Mensen in het gebied doen vaak niet alles in dezelfde stad. Mensen wonen in Den Haag, studeren in Rotterdam, hebben een bijbaan in Amsterdam en gaan op bezoek bij vrienden in Utrecht. De samenhang wordt ook gezocht in thema's, zoals vooral de internationale concurrentiepositie. Er wordt aangenomen dat de steden internationaal gezien er niet toe doen, maar de Randstad als geheel wel. Dit met twee mainports, vier grote steden, een groot groen gebied en aantrekkelijke woonomstandigheden. De Randstad wordt daarom als geheel neergezet.

Bestuurlijk gezien spreidt Randstad Holland zich uit over vier provincies: Zuid-Holland, Utrecht, Noord-Holland en Flevoland, wat de erkenning en omgang met complexe ruimtelijke relaties moeilijk maakt (Meijers, 2005). Er zijn de nodige pogingen geweest om een formele laag voor de Randstad te creëren, maar het Huis van Thorbecke blijft vooralsnog in stand. Maar netwerkvorming vereist samenwerking en binnen de Randstad zijn actoren zich daar wel van bewust. Een grote variëteit van samenwerkingsverbanden hebben zich ontwikkeld in deze regio in een poging om het gebrek aan een administratieve laag tussen gemeenten en provincies en tussen provincies en nationale overheid op te vullen. Er zijn bijvoorbeeld rond de vier grote steden WGR-plusregio's (zoals Haaglanden rond Den Haag) opgericht samen met de omliggende gemeenten. Hier worden zaken behandeld als openbaar vervoer en regionale ontwikkeling. Ook zijn er in de meer landelijke gebieden (onder andere Midden Holland) vergelijkbare samenwerkingsverbanden opgericht. Op een hogere schaal is de Randstad onderverdeeld in vier deelgebieden: Zuidvleugel, Noordvleugel, Groene Hart en Utrecht. Op de eerste twee, als focus van deze studie, wordt later teruggekomen. Volgens een geïnterviewde zijn de Vleugels ook een antwoord op het feit dat de vier grote steden niet in toom kunnen worden gehouden door de desbetreffende provincies. Bestuurlijke samenwerking vindt ook plaats op het schaalniveau van de Randstad. Twee interessante samenwerkingsverbanden zijn de laatste jaren ontstaan, Bureau Regio Randstad en de Stichting Deltametropool. De eerste is een formele samenwerking tussen de vier grote steden, de vier WGR-plusregio's en de vier provincies. Zij heeft de internationale concurrentiepositie van de Randstad als uitgangspunt. Sinds de opdeling van de Randstad in vleugels is dit samenwerkingsverband naarstig op zoek naar een nieuwe rol. De Vereniging Deltametropool is een overlegplatform met verschillende soorten actoren uit de Randstad. Niet alleen overheden, maar ook woningcorporaties, Kamers van Koophandel en milieugroeperingen nemen deel aan dit overleg. Het kan worden getypeerd als een lobby platform voor de Randstad (Meijers, 2005). Daarnaast overleggen de vier grote steden ook onderling met elkaar in de zogenaamde G4 en samen met de vier provincies in de Holland Acht. Deze informele samenwerkingsverbanden moeten het Randstad belang dienen en hebben veel overlap.

ZUIDVLEUGEL

In de Zuidvleugel wonen 2,8 miljoen mensen, verspreid over twee grote steden, Den Haag en Rotterdam, en tien middelgrote steden van elk meer dan 65.000 inwoners. De problemen waren en zijn volgens het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ, 2003): een structureel hogere werkloosheid dan in de rest van de Randstad, verloederde stadswijken, een steeds nijpender wordend mobiliteitsvraagstuk, grote druk op de beschikbare ruimte en ontoereikende 'groenblauwe' kwaliteiten van natuur en landschap.

De Zuidvleugel is voor het eerst genoemd door het kabinet Kok eind jaren '90. In april 2000 verscheen het uitvoerige rapport van de Adviescommissie Zuidvleugel die de opdracht had te bezien hoe cruciale investeringen in de Zuidvleugel zo snel en zo goed mogelijk tot stand konden komen. Minister-president Kok had bij de installatie van de commissie al gezegd dat de ernst van de problemen waar de Zuidvleugel voor stond, geen verder uitstel duldde (BPZ, 2003). De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening introduceerde begin 2001 het concept van de stedelijke netwerken. Binnen het netwerk Deltametropool werd in de praktijk al gauw een onderscheid gemaakt tussen de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad. In de Nota Ruimte is de Zuidvleugel dus opgenomen als onderdeel van het stedelijke netwerk Randstad en heeft een eigen programmaminister om zorg te dragen voor de nodige ontwikkelingen. Door de druk van bovenaf moesten de overheden in het gebied van de Zuidvleugel wel gaan samenwerken, wat resulteerde in het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel. Ook is de samenwerking ontstaan in reactie op de resultaten van samenwerking in de Noordvleugel. Er ontstond het gevoel dat die vleugel meer geld binnenhaalde dan de Zuidvleugel en daardoor meer projecten konden financieren.



Figuur 2.2. Bestuurlijke organisaties Zuidvleugel

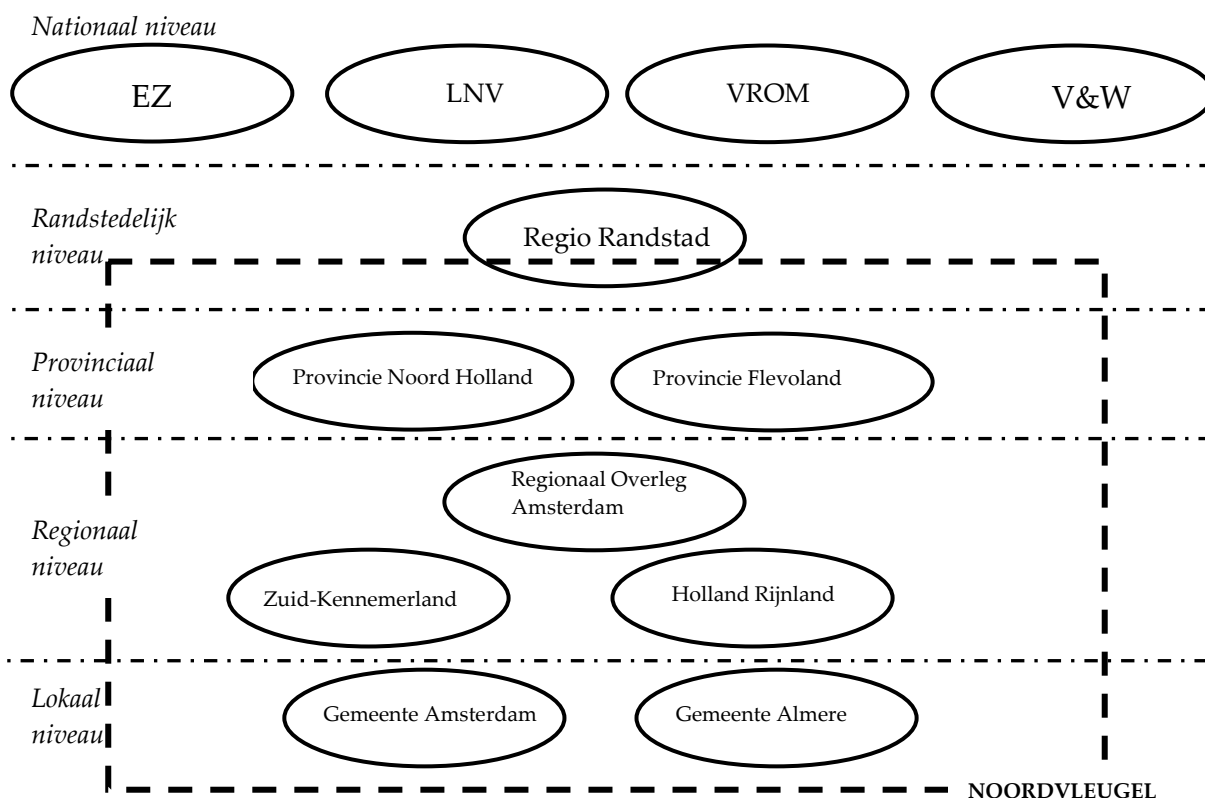
Binnen het stedelijke netwerk Zuidvleugel zijn een aantal organisaties aan zet. Deze worden als spelers of actoren aangeduid. De organisaties die bij de Zuidvleugel betrokken zijn, staan weergegeven in figuur 2.2 hierboven. In deze figuur staan de actoren gegroepeerd van boven naar beneden aan de hand van de verschillende bestuursniveaus. Opvallend daarbij is de aanwezigheid

van vijf schaalniveaus waarop de partijen moeten handelen en tussen moeten schakelen. De stippellijn in figuur 2.1. geeft ondanks de suggestie van een grens de mate van openheid, overlapping en het hybride karakter van partijen en schalen in het stedelijk netwerk aan. Hierin valt op dat de samenwerking binnen de Zuidvleugel ook weer verschillende samenwerkingsverbanden zitten, zoals de WGR-plusregio Haaglanden of het samenwerkingsverband Holland Rijnland. Het Ministerie van VROM is het verantwoordelijke programmaministerie.

NOORDVLEUGEL

De Noordvleugel van de Randstad beslaat het gebied rond Amsterdam, van Almere tot Schiphol. Met 2,2 miljoen inwoners is het kleiner dan de Zuidvleugel, 1/3 van de bevolking binnen de Noordvleugel woont in Amsterdam. De verstedelijking in Almere, de Zuiderzeelijn, de gebiedsuitwerking Haarlemmermeer/Bollenstreek, project Mainport Schiphol, de planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere en de Zuidas, maken onderdeel uit van het programma Noordvleugel. Onlosmakelijk onderdeel zijn opgaven rond natuur, water en cultuurhistorie. De regio heeft op verzoek van het Rijk plannen opgesteld die betrokken worden bij de besluitvorming. Tussen de projecten is sprake van een relatie op één of meerdere gebieden. Dit kan een functionele, een fysiek-geografische, financiële of een politiek-bestuurlijke en maatschappelijke samenhang zijn. Er zijn twee geografische clusters: cluster Amsterdam-Almere en het cluster Haarlemmermeer-Schiphol. Op het gebiedsniveau van de Noordvleugel hebben al deze projecten relatie met de doelstelling: versterking van de internationale concurrentiepositie van dit gebied (V&W, 2006).

Net als bij de Zuidvleugel introduceerde de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening begin 2001 het concept van de stedelijke netwerken. Binnen het netwerk Deltametropool werd een onderscheid gemaakt tussen de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad. In de Nota Ruimte is de Noordvleugel dus opgenomen als onderdeel van het stedelijke netwerk Randstad en heeft een eigen programmaminister (V&W) om zorg te dragen voor de nodige ontwikkelingen. In tegenstelling tot de Zuidvleugel is er geen bestuurlijk platform of iets dergelijks opgericht, wel zijn er zes bestuurlijke conferenties geweest waar belangrijkste op stapel staande zaken werden besproken met alle bestuurders in het gebied.



Figuur 2.3. Bestuurlijke organisaties Noordvleugel

Binnen het stedelijke netwerk Noordvleugel zijn een aantal organisaties actief, in figuur 2.3 is dit weergegeven. In het gebied speelt vooral Amsterdam een centrale rol, dat veel duidelijker dan een stad in de Zuidvleugel een centrale positie heeft. Als er contact moet worden gezocht met het gebied, is Amsterdam het centrale beginpunt. Net als in de Zuidvleugel zijn er ook weer verschillende samenwerkingsverbanden binnen het gebied actief. Het Ministerie van V & W is het verantwoordelijke programmaministerie. Opvallend is weer het aantal schaalniveaus binnen de Noordvleugel waarop de actoren moeten handelen.

2.4 Randstad Holland als stedelijk netwerk

In dit hoofdstuk is beschreven wat stedelijke netwerken nu werkelijk zijn en is een beeld geschetst van de Randstad. Deze paragraaf geeft implicaties van het theoretische perspectief op het stedelijk netwerk Randstad Holland. Er wordt ingegaan op de mogelijke synergie, de kenmerken van stedelijke netwerken en de voorwaarden van ontwikkeling van Randstad Holland.

Steden in stedelijke netwerken moeten elkaar aanvullen om te zorgen dat de onderdelen in een netwerk zorgen voor meerwaarde boven de aparte functies. In Randstad Holland kunnen de mainports Schiphol en de Rotterdamse haven elkaar aanvullen door de unieke functies die ze bezitten (complementariteit). Hetzelfde kan gelden voor het unieke woonmilieu van Amsterdam en de nabije groene functie van het Groene Hart. Ook kunnen de havens van Rotterdam en Amsterdam samenwerken om schaalvoordelen te behalen, omdat ze vergelijkbare functies herbergen.

In paragraaf 2.1 zijn drie kenmerken van stedelijke netwerken genoemd. Ten eerste zijn netwerken fundamenteel onbegrensd. Randstad Holland moet dus geen nieuwe territoriale afgebakende eenheid zijn, maar steden moeten ook functionele relaties aan kunnen gaan met steden buiten het eigen stedelijke netwerk. Zo zouden de havens van Rotterdam en Antwerpen ook op bepaalde terreinen kunnen samenwerken om synergie te behalen. Ook zijn netwerken fundamenteel schaalloos. Om synergie te behalen moeten actoren ook over de grenzen van het eigen netwerk heen kijken. De Randstad kan bijvoorbeeld samenwerken met stedelijke netwerken in België (Vlaamse Ruit) en Duitsland (Rührgebiet) om zo een netwerk te vormen van internationale betekenis. Daarbij moeten de actoren in het netwerk dus constant schakelen tussen de verschillende schaalniveaus (multi-level governance). Als laatste hebben netwerken ook geen eenduidige vaste kern of centrale eenheid. Amsterdam en Rotterdam zijn belangrijke steden in Randstad Holland, maar het gaat om de interactie tussen beide steden om synergie te behalen, zoals eerder aangegeven bij het voorbeeld van beide havens.

Tenslotte moet voor de ontwikkeling van Randstad Holland doelvervlochten optreden tussen de actoren. Elke gemeente handelt in principe binnen haar eigen grenzen en streeft daar haar eigen doelen na. Voor de ontwikkeling van Randstad Holland moeten bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam vergelijkbare doelen hebben met betrekking tot bijvoorbeeld beide havens. Dan kan samenwerking optreden, omdat er functionele samenhang is en kan de Randstad zich ontwikkelen. Er ontstaat een gemeenschappelijk belang als tijdens de samenwerking tussen Rotterdam en Amsterdam de ontwikkeling van de Amsterdamse haven in de ogen van Amsterdam voldoende is en hetzelfde geldt voor Rotterdam. Dan zien de betrokkenen de winst in van samenwerking in netwerken. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op hoe coöpetitie kan bijdragen aan de ontwikkeling van een stedelijk netwerk.

3 Coöpetitie in stedelijke netwerken

In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader geschetst rond coöpetitie in stedelijke netwerken. Het gaat om de bestuurlijke implicaties van het concept stedelijke netwerken en niet meer om de ruimtelijke invulling. Allereerst wordt het ontstaan van netwerken toegelicht, waarna het begrip coöpetitie en de meerwaarde voor stedelijke netwerken wordt behandeld. Daarna worden de centrale variabelen en relaties tussen die variabelen beschreven. Afgesloten wordt met een viertal hypothesen rond dit onderzoek.

3.1 Netwerkvorming

In de afgelopen decennia is de omgeving waarin bedrijven moeten opereren complexer geworden. Voor bedrijven bestaat de omgeving uit hun afnemers en concurrenten, maar ook uit toeleverende bedrijven, ondersteunende bedrijven, instanties die hun belangen behartigen, consumentenorganisaties, overheden die regels stellen en maatschappelijke belangengroepen. Overheidsorganisaties hebben niet alleen te maken met hun politieke opdrachtgevers, maar ook met burgers, doelgroepen, belangenorganisaties, adviesorganen, experts en rechterlijke instanties. De maatschappij kenmerkt zich dus door een grote dichtheid van organisatorische verbanden en problemen kunnen niet langer op eigen houtje worden opgelost (Klijn et al, 2000). Hiërarchie als organisatieprincipe heeft daardoor sterk aan betekenis verloren. Volgens Van der Graaf en Hoppe (1989) is het model van een 'eenzame organisatie' die in afzondering zijn eigen beleid bepaalt niet meer van deze tijd. De samenleving is dan ook steeds minder vanuit een centrum aan te sturen (Hufen en Ringeling, 1990). Het gaat om internationalisering en onthechting van plekken (Castells, 1996). Ruimtelijk leiden deze ontwikkelingen ertoe dat de relaties (stromen) in netwerken belangrijker worden, misschien wel belangrijker dan de verbindingspunten van deze relaties (knopen). De knopen zijn essentieel, maar de stromen in het netwerk bepalen welke knopen zich ontwikkelen en welke niet (Teisman, 2001). Bestuurlijk heeft dat ook gevolgen, want bestuur is gekoppeld aan plekken: kijk maar naar de gemeente Den Haag of het Hoogheemraadschap Delfland. Deze hadden altijd redelijk autonome beslissingsruimte. Doordat de stromen de ontwikkeling van knopen bepalen, neemt de autonome beslissingruimte van gebiedsgebonden besturen af. Er moet voor de eigen ontwikkeling rekening worden gehouden met anderen: netwerkvorming.

In plaats van hiërarchie worden horizontale verbanden steeds belangrijker. Er kan een dubbele ontwikkeling worden waargenomen. Enerzijds ontstaan hoe langer hoe meer plekken in de samenleving waar beslissingen worden genomen, waardoor er sprake is van toenemende fragmentatie. Anderzijds staan deze beslissingen steeds minder op zich en worden ze beïnvloed door andere beslissingen, waardoor de wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen toenemen. Er vormen zich horizontale verbanden: netwerken (Klijn et al, 2000). De samenleving bestaat steeds meer uit verschillende netwerken die elkaar raken en overlappen. Volgens Castells (1996) leven we dan ook in een netwerksamenleving. Vanuit een structuralistisch oogpunt wordt met een netwerksamenleving gewezen op het feit dat fysieke nabijheid steeds minder bepalend is voor de belangrijke sociale verbanden. Er ontstaan nieuwe fysiekruimtelijke samenhangen. Een netwerk is een set van onderling verbonden knooppunten; een netwerksamenleving is een maatschappij waar sociale, economische en culturele structuren niet meer bepaald worden door het gedeelde gebruik van een bepaalde ruimte, maar door verbindingen die een individuele actor heeft met plekken, personen of activiteiten elders (WRR, 1998). Netwerken ontstaan meestal op micro en meso niveau, dus op stedelijk of regionaal (stedelijke netwerken) niveau (Hirst, 2003). In dit licht kunnen stedelijke netwerken worden gezien.

In deze verhandeling gaat het meer om een handelingstheoretische benadering, dus op de wisselwerking tussen verschillende actoren. Netwerken zijn dan veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsprocessen of clusters van middelen (Klijn & Teisman, 1992). Activiteiten worden gecoördineerd in netwerken van verschillende overheden, maatschappelijke partijen, marktpartijen en burgers. Waar netwerken ontstaan gaat, zoals eerder gezegd, de hiërarchie verloren en ontstaat een samengesteld systeem. Stoker (1998) beschrijft governance in netwerken als een set van instituties en actoren uit de overheid, maar ook daarbuiten, waar grenzen en verantwoordelijkheden vervagen, de deelnemers machtsafhankelijk zijn en de resulterende netwerken autonoom en zelf besturend zijn. Netwerken worden gekarakteriseerd door (Rhodes, 2003):

- wederzijdse afhankelijkheid tussen deelnemers;
- voortdurende interactie tussen de deelnemers;
- deze interacties zijn gebaseerd op vertrouwen en gereguleerd door regels die zijn opgesteld door de deelnemers zelf;
- grotere afstand van het Rijk.

WEDERZIJDSE AFHANKELIJKHEID

Afhankelijkheid is een belangrijke voorwaarde voor het ontstaan van netwerken (Hanf & Scharpf, 1978; Rhodes, 1988). Het uitgangspunt is dat organisaties doorgaans beperkte mogelijkheden hebben om hun doelen te verwezenlijken en daarom onmisbare middelen, waar anderen over beschikken, in de wacht proberen te slepen (Teisman, 1992). Actoren zijn van elkaar afhankelijk als ze een beleidsproces niet bevredigend kunnen afronden zonder een beroep te doen op middelen die andere actoren bezitten (Aldrich, 1979). De aard van de afhankelijk wordt bepaald door de percepties van betrokken actoren en kan sterk verschillen. Hoe ambitieuzer de gekozen doelstellingen des te groter waarschijnlijk het aantal actoren waarvan een actor afhankelijk is (Teisman, 1992). De mate van afhankelijkheid wordt bepaald door de perceptie die de actor heeft van het belang en de vervangbaarheid van de bron waarvan hij afhankelijk is (Scharpf, 1978).

INTERACTIE

In netwerken moeten de actoren samen tot een oplossing komen. Dit wordt ook wel coproductie genoemd. De belangrijkste kracht van coproductie wordt gezien in de versterking van de vraagsturing. Niet langer ambtenaren alleen, maar ook bedrijven en burgers denken mee wat de kwaliteitseisen zijn waaraan moet worden voldaan (De Bruijn et al, 2004). Ook verschillende overheden moeten samenwerken tijdens het tot stand komen van beleid. Het streven naar coproductie is ingegeven door de ervaring dat een inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties een noodzakelijke voorwaarde is voor een succesvol verloop van een beleidsproces (Tops et al, 1996). Drie vormen van coproductie kunnen worden onderscheiden:

- coproductie door samenwerkingsverbanden van overheden;
- coproductie tussen overheid en private actoren;
- coproductie tussen overheid en burgers.

In deze verhandeling gaat het om de eerste vorm van coproductie, namelijk tussen de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad Holland.

VERTROUWEN EN REGELS

Vertrouwen in een netwerk is van cruciaal belang. Kennis, middelen en macht zijn verspreid over meerdere actoren en daardoor zijn ze tot elkaar veroordeeld. Vertrouwen kan de complexiteit, onzekerheid en onvoorspelbaarheid in een netwerk verminderen. Het is dan ook makkelijker om tot resultaten te komen bij samenwerking als er sprake is van vertrouwen (Klijn & Edelenbos, 2003). Het is niet gemakkelijk om vertrouwen op te bouwen. In de praktijk is er sprake van een vertrouwensparadox: organisaties stellen zich kwetsbaar op als er vertrouwen is, maar er is pas vertrouwen wanneer organisaties zich kwetsbaar opstellen (Soeterbroek, 2005).

In de loop van hun interacties ontwikkelen partijen regels om hun onderlinge interacties te vereenvoudigen. Zij vormen het kader waarbinnen actoren kiezen waar en met wie ze de interactie aangaan. Zij bepalen wie toegang heeft tot een netwerk en welke betrokkenen met elkaar de interactie kunnen aangaan. Ook de status, positie en bevoegdheden van actoren zijn vaak vastgelegd in regels (Klijn et al, 2000). Deze kunnen zowel formeel (intentie overeenkomst) als informeel zijn. Regels zorgen voor een zekere stabiliteit en voorspelbaarheid van het strategisch handelen van actoren, zonder dat handelen precies te bepalen. Regels reduceren de onzekerheid van het gedrag van actoren, waarbij de reductie nooit volledig zal zijn.

GROTERE AFSTAND VAN HET RIJK

Strategieën en percepties kunnen zich wijzigen en de effecten van de confrontaties van de verschillende strategieën van de onderscheiden actoren laten zich vooraf moeilijk voorspellen. Beleid maken betekent dan dat er niet één doel centraal staat (dat van de overheid) maar dat er verschillende doelen in het geding zijn die op elkaar moeten worden afgestemd (Klijn, 1996). De mogelijkheden van de overheid zijn beperkt (Kickert et al, 1997). Teisman (1992) heeft het in dit verband over 'covenanting'. In een netwerk ontbreekt een centrale sturingsinstantie (Klijn & Teisman, 1992). Dit betekent niet dat alle actoren gelijk zijn, maar er zijn wel degelijk ongelijkheden in macht binnen netwerken zijn (Klijn, 1996). Scharpf (1978) verbindt deze verschillen in macht aan de beschikbaarheid over belangrijke hulpbronnen van de actoren. Als wordt gesteld dat er een centrale sturingsinstantie ontbreekt, wordt dus niet gesteld dat er geen machtige actor in het netwerk zou kunnen zijn. Het gaat er meer om dat er geen actor is die sturingsbevoegdheden of mogelijkheden heeft om het gedrag van andere actoren te bepalen of te sturen. In een netwerk stuurt iedereen en wordt iedereen gestuurd (Klijn, 1996). Beleid maken betekent dan ook een proces van continue interacties en afstemming van die interacties (Termeer & Van Twist, 1991).

3.2 Coöpetitie

SAMENWERKING GEEN UTOPIA

In de netwerktheorie moet samenwerking, samenwerking is nodig, maar vaak komt samenwerking niet tot stand (Teisman, 2001). In de literatuur worden drie verklaringen gegeven die de kloof tussen de roep om samenwerking en relatief gebrekkige vermogen om samenwerking aan te gaan. Deze zijn (Teisman, 2001):

- Samenwerking moet tot stand komen tussen partijen die elkaar vaak niet vertrouwen (wantrouwen en angst zijn alom aanwezig in het openbaar bestuur);
- Samenwerking moet tot stand komen tussen partijen die met elkaar concurreren;
- Samenwerking moet tot stand komen tussen partijen die een interne manier van werken hebben die samenwerking met externe partijen vrijwel onmogelijk maakt. Het Ministerie van VROM bestaat bijvoorbeeld uit drie beleidsafdelingen die soms tegenstrijdige plannen maken (bijvoorbeeld milieu en stedelijke ontwikkeling).

Een beleidsnetwerk bestaat uit veel actoren die allemaal relatief autonoom zijn. Deze actoren hebben hun eigen doeleinden en belangen (Klijn, 1996). Het zijn niet zelden doelen en belangen die tegengesteld zijn aan die van andere actoren in een netwerk of hen in ieder geval in conflict kunnen brengen met die actoren (Scharpf, 1978). Aan de andere kant zijn doelen en belangen van deze actoren juist met elkaar verbonden en moeten partijen samenwerken.

CONCURRENTIE BINNEN DE OVERHEID

Concurrentie is een normaal verschijnsel binnen en tussen de organisaties in het openbaar bestuur. Het gaat daarbij om meer dan de verdeling van schaarse financiële middelen. Ook politieke aandacht, collegiaal prestige en publieke steun zijn beperkt. Bovendien kan er sprake zijn van oprechte,

inhoudelijke meningsverschillen over hoe de publieke zaak in een bepaald geval het best gediend wordt (Bovens et al, 2001). Rosenthal (1988) had het in zijn oratie over concurrentie binnen de overheid over bureaupolitiek: Redenen daarvoor zijn (vergelijk de netwerkbenadering):

- Er is niet één speler, maar er zijn er vele;
- Geen van de spelers heeft een dominante positie;
- Beslissingen resulteren niet uit een enkele rationele keuze, maar zijn het gevolg van duwen en trekken;
- De besluitvorming verloopt zo moeizaam dat men geen aandacht meer kan opbrengen voor een eenmaal genomen beslissing en de uitvoering graag aan anderen overlaat.

Het bureaupolitieke model haalt de concurrentie en rivaliteit in de overheid naar voren. Het wordt opgevat als een veelheid aan belangen en die belangen worden zo sterk mogelijk verdedigd (Esty & Gerandin, 2000). De concurrentie houdt in dat geen belang moeiteloos kan worden doorgedrukt. De belangencompetitie leidt tot het mobiliseren van steun bij derden en het bepleiten van de eigen zaak in de openbaarheid. De bescherming van monopolies en exclusieve jurisdicties wordt doorbroken. De competitie tussen bureaucratische belangen draagt bij tot een afgewogen toe- en verdeling van waarden in de maatschappij en de uitkomsten van de besluitvorming zullen beter zijn (Rosenthal, 1988). Bovens et al (2001) noemen vier voordelen van bureaupolitiek:

- Kwaliteit van de besluitvorming kan worden vergroot;
- Bureaupolitiek zorgt voor 'checks and balances' binnen de overheid;
- Overlapping van taken (redundantie) zorgt voor meer variëteit van instrumenten, zienswijzen en organisatievormen;
- Bureaupolitiek kan de openbaarheid van bestuur en daarmee de democratische controle vergroten.

Wel moet worden opgelet dat excessieve bureaupolitiek niet tot bureaupolitisme leidt, waardoor belangen zo fel worden verdedigd dat besluitvorming uitblijft en het doel is dat de ander niet tevreden is (Rosenthal, 1998).

COÖPETITIE

Concurrentie en coöperatie hebben beide voordelen en het lijkt erop dat beide relaties niet kunnen samengaan door het verschil in de aard van de relatie. Coöperatie is gericht op samenwerking tussen actoren voor het creëren van synergie en competitie voor het vergroten van het eigen belang en autonoom handelen. Voor regionaal-ruimtelijk beleid geldt, dat er op regionaal niveau niet sprake is van één enkele actor, maar van samenwerking tussen lokale actoren. Omdat er sprake is van fragmentatie, moeten actoren gezamenlijk op regionaal niveau tot beleid komen. Deze actoren hebben hun eigen, mede institutioneel bepaalde percepties en belangen, wat de vraag oproept in hoeverre lokale actoren bereid zijn op regionaal niveau samen te werken. Samenwerking is goed voor het belang van de totale regio en kan de efficiëntie en effectiviteit vergroten. Gemeenten hebben echter ook hun eigen belangen en identiteit, welke zijn gelegen in hun positie en hun primaire taak om de gemeente te besturen. Ze zullen op basis hiervan de eigen belangen proberen te verdedigen en hun autonomie willen bewaren. Hier ontstaat een spanningsveld tussen beide relaties. Maar het gaat erom beide rollen tegelijkertijd te vervullen en het één sluit het ander dan ook niet uit. Nalebuff en Brandenburger (1996) stellen dan ook dat zakendoen samenwerking is bij het creëren van de 'koek' en concurrentie bij het verdelen ervan. Dat is coöpetitie. Complementaire producten zijn altijd gunstig voor beide partijen. Het gaat er daarbij om manieren te vinden die de koek groter maken en wel door nieuwe complementen te ontwikkelen of door bestaande rendabeler te maken. Coöpetitie in dit onderzoek is gedefinieerd als:

Combineren van samenwerking met actoren voor het gemeenschappelijke belang en concurrentie voor het eigenbelang, gericht op het vergroten van de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren.

Een overheid kan beide rollen vervullen, ze kan zowel concurrent als complementeur zijn. Er moet dan ook niet gekozen worden tussen beide rollen, zoals in de rationele benadering. Daarin moet op basis van alle informatie een keuze worden gemaakt. Beide rollen kunnen worden gecombineerd. Een overheid weet vooraf in een beleidsnetwerk niet of concurrentie (autonoom handelen), dan wel samenwerken loont. Tijdens het beleidsproces moet constant worden gekeken welke rol moet worden vervuld en welke rol een andere partij vervult. Een overheid moet flexibel zijn en in staat zijn om zich aan te passen aan een bepaalde situatie. Coöpetitie bevindt zich op het lastige raakvlak van eigen productie waarmee zelf is te scoren en gezamenlijke productie waarmee maatschappelijk gezien meer bevredigende resultaten kunnen worden geboekt. In de kern gaat het om het inzicht dat gemeenschappelijk belang slechts doorgaand wordt nagestreefd wanneer het eigenbelang van deelnemers voldoende is gewaarborgd (Teisman et al, 2004). De term typeert een interessant fenomeen in het openbaar bestuur, namelijk dat organisaties zien dat samenwerking nodig is. Maar ook zien dat samenwerking moet worden aangegaan met organisaties waarmee men ook concurreert, bijvoorbeeld om dezelfde middelen, om machtsverhoudingen in het kabinet en om aandacht in de media (Teisman, 2001). Het vindt plaats tussen overheden van hetzelfde juridictische niveau (horizontaal) of verticaal, tussen bijvoorbeeld provincie en gemeente (Esty & Geradin, 2000).

In elke relatie kunnen elementen van coöporatie en competitie worden gevonden, maar vaak is één van deze impliciet. Als beide zichtbaar zijn dan is er pas sprake van coöpetitie (Bengtsson & Kock, 1996). De relatie op basis van coöpetitie heeft verschillende gradaties, afhankelijk van de mate van competitie of coöperatie. Tussen deze twee uitersten zijn er ten minste drie te herkennen (Bengtsson & Kock, 2000):

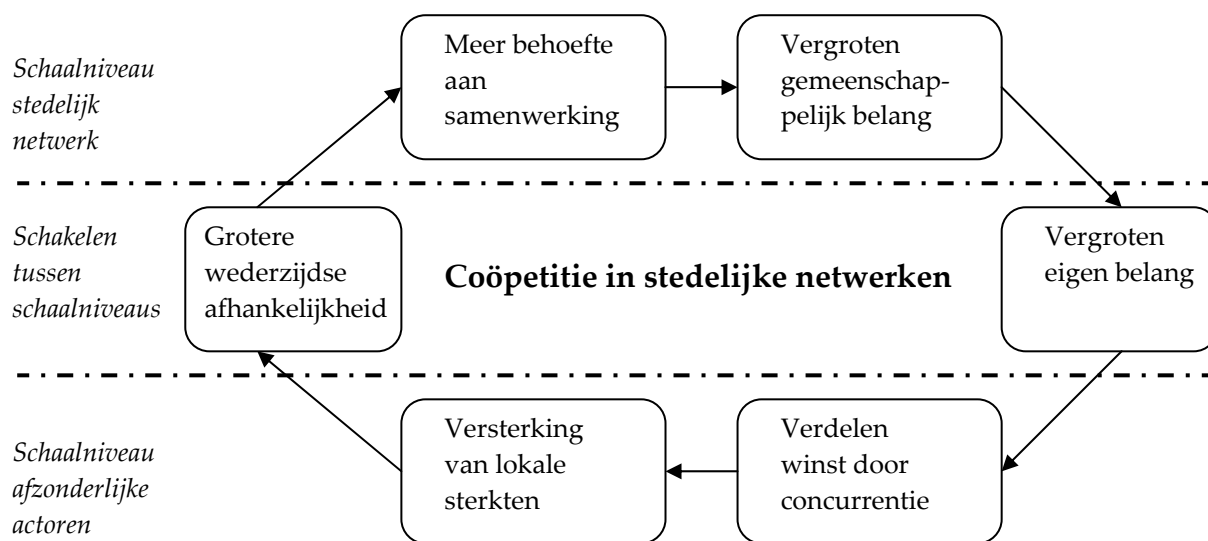
- Relaties gedomineerd door coöperatie;
- Gelijke verdeling tussen coöperatie en competitie;
- Relaties gedomineerd door competitie.

In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de factoren die de gradatie bepalen. Nu wordt eerst ingegaan op de vraag wat theoretisch de meerwaarde van coöpetitie kan zijn voor stedelijke netwerken.

3.3 Meerwaarde coöpetitie

Door coöpetitie kunnen de voordelen van coöporatie en competitie worden gecombineerd, waardoor het eigen belang en het gemeenschappelijke belang blijft gewaarborgd. Optimale governance heeft dus een mix nodig van competitie en samenwerking tussen overheden onderling en tussen overheid en andere partijen, zowel horizontaal als verticaal (Esty en Geradin, 2000). Samenwerking vindt plaats wanneer synergie moet worden behaald en concurrentie wanneer de voordelen van synergie moeten worden verdeeld (Zineldin, 1998). Er kan gesteld worden dat synergie in stedelijke netwerken bereikt kan worden door samen te werken daar waar sprake is van overeenkomstige doelen en functies tussen de steden en door te specialiseren op het gebied van lokale sterkten (voordelige lokale omstandigheden) die potentieel complementair zijn (Meijers, 2003). Vaak wordt er bij stedelijke netwerken vanuit het eigenbelang gehandeld door de verschillende publieke actoren om de eigen achterban tevreden te stellen (bijvoorbeeld in de Zuidvleugel van de Randstad (Achterberg et al, 2006)). Legitimatie zit dan ook niet op het niveau van stedelijke netwerken, maar op het niveau van de deelnemers. Door de mogelijkheid van het vergroten van het eigen belang door concurrentie kan de eigen sterkte worden vergroot waardoor de complementariteit en afhankelijkheid tussen actoren in stedelijke netwerken wordt versterkt met als gevolg dat er meer behoefte is aan samenwerking en er meer synergie kan worden behaald. Daarbij moeten actoren schakelen tussen schaalniveaus. Voor het vergroten van de gemeenschappelijke winst moet de actor uitgaan van het niveau van het stedelijke netwerk. Wanneer het versterken van de eigen sterktes centraal staat, moet de desbetreffende partij opereren vanuit het lokale niveau. Daarmee is coöpetitie een dynamische bezigheid, waarbij constant moet worden bepaald op welk schaalniveau moet worden geopereerd (multi-level governance). In

figuur 3.1 is dit principe geschematiseerd. Het gaat hier om een normatief of prescriptief model, gebaseerd op de literatuur en dus nog niet op de werkelijkheid. Zo zou het dus moeten zijn, wil coöpetitie bijdragen aan de ontwikkeling van stedelijke netwerken. Wordt er aan één van de stappen niet voldaan, dan leidt coöpetitie niet tot meerwaarde.



Figuur 3.1. Werking van coöpetitie in stedelijke netwerken

Door de verdeling van de winst door concurrentie, die behaald is door middel van synergie, kan een actor in het netwerk zijn eigen belang versterken, omdat bij competitie het eigen belang centraal staat. Verder is opvallend dat door coöpetitie in stedelijke netwerken en het principe van complementariteit de behoefte aan samenwerking steeds groter wordt. Aan dit schema zitten wel een aantal voorwaarden. Zo zal samenwerking gericht moeten zijn op vergroten van het gemeenschappelijke belang (synergie) en het vergroten van het eigen belang moet leiden tot versterking van de lokale sterkten (specialisatie). Als daaraan kan worden voldaan, draagt coöpetitie bij aan de ontwikkeling van stedelijke netwerken. Zineldin (1998) heeft het daarnaast nog over de onbegrensdsheid van coöpetitieve netwerken, waarin geen enkele relatie vooraf mag worden uitgesloten. Relaties moeten worden aangegaan op functionele basis, zodat de betrokkenen er ook daadwerkelijk wat aan hebben. Dit is ook het principe van stedelijke netwerken, welke fundamenteel onbegrensd en synergetisch van karakter zijn. Stedelijke netwerken bevinden zich ook op verschillende schaalniveaus. De Randstad kan worden gezien als een netwerk, maar ook als onderdeel van een groter netwerk op Europees niveau. Daardoor kan deze coöpetitieve cyclus op verschillende schaalniveaus op hetzelfde moment plaatsvinden. Het kan dus voorkomen dat een stedelijk netwerk bezig is met het vergroten van het gemeenschappelijke belang terwijl ook moet worden geconcurrereerd met andere netwerken (actoren) voor de versterking van de sterkten van het netwerk ten opzichte van andere netwerken. Binnen deze scriptie wordt gekeken naar het niveau van een enkel stedelijk netwerk.

3.4 Omgaan met coöpetitie

MATE VAN COÖPETITIE

De relaties op basis van coöpetitie zijn complex door de fundamenteel tegengestelde logica's van samenwerken en concurreren. Enerzijds is er samenwerking op basis van vertrouwen en vriendelijkheid tegenover elkaar met het gemeenschappelijke belang als uitgangspunt, anderzijds is er wantrouwen tussen partijen die met elkaar concurreren met het eigen belang als grondslag. Om de complexiteit te managen is het van belang om de twee verschillende relaties te scheiden, zonder de complexiteit uit het oog te verliezen. Het wordt in de bedrijfskunde gesuggereerd dat dit mogelijk is op basis van nabijheid tot een relatie (afhankelijkheid) en op basis van de toegankelijkheid tot

specifieke bronnen (Bengtsson & Kock, 2000). Easton en Arjou (1992) laten zien dat relaties tussen concurrenten verschillen op basis van motieven en afstand. Afstand kan dan worden gerelateerd aan de afhankelijkheid tussen partijen. Ook wordt aangegeven dat competitie binnen een groep minder is dan tussen verschillende groepen, omdat daar de afhankelijkheid groter is (Caves & Porter, 1977). Anders is er sprake van bureaupolitisme. Afhangelijkheid is ook de belangrijkste voorwaarde bij samenwerking in netwerken. Met behulp van de afhankelijkheid die bestaat tussen organisaties kan worden verklaard of organisaties in sommige gevallen kiezen voor samenwerking of concurrentie (Bengtsson & Kock, 2000). Dit suggereert dat de mate van afhankelijkheid indicatief is voor de keuze tussen coöporatie en competitie. De keuze tussen coöporatie en competitie moet worden gemaakt met alle posities en afhankelijkheden van de actoren in een netwerk, aangezien een verandering in één relatie andere relaties kan beïnvloeden.

De toegankelijkheid tot specifieke bronnen geeft aan dat er wordt samengewerkt met partijen die beschikking hebben over middelen die van waarde zijn voor het eigen belang. Zo heeft de rijksoverheid vaak de beschikking over financiële middelen waar lokale partijen graag een beroep op doen. Het spreekt voor zich dat dan niet geconcurrereerd gaat worden met deze partij. Het kan natuurlijk wel zo zijn dat verschillende partijen strijden om de middelen waar bijvoorbeeld de rijksoverheid toegang tot heeft. Een ander voorbeeld is het creëren van draagvlak voor een plan. Een belangenorganisatie heeft de beschikking over de steun van haar leden die getroffen kunnen worden door een plan. Door samen te werken met deze groepering kan draagvlak worden verworven, door de organisatie te negeren kan er een tegenkracht worden ontwikkeld. Als een andere partij geen toegang heeft tot middelen die kunnen bijdragen aan het eigen belang kan er ook zonder problemen mee worden geconcurrereerd. Hieraan gerelateerd is ook het begrip macht in een relatie. De sleutel tot een beter begrip van wie de macht heeft, is het concept van 'toegevoegde waarde': de omvang van de koek als een partij aan het spel deelneemt minus de omvang van de koek als die partij niet meespeelt (Nalebuff & Brandenburger, 1996). Dit is vergelijkbaar met de toegang tot specifieke bronnen. Dat leidt er toe dat als overheden gebruik willen maken van coöpetitie ze unieke middelen moeten hebben die dienen als basis voor competitie en andere middelen voor samenwerking.

SCHEIDEN VAN ROLLEN OP VERSCHILLENDE SCHAALNIVEAUS

De afhankelijkheid is gebaseerd op de beschikking over unieke middelen (lokale sterkten). Enerzijds zorgen deze ervoor dat er strijd is om deze middelen (competitie), anderzijds kunnen unieke middelen de basis zijn voor samenwerking. Maar het is niet mogelijk om te strijden om en samen te werken voor hetzelfde unieke middel in dezelfde activiteit (Bengtsson & Kock, 2000). Binnen een organisatie is het mogelijk om beide relaties te scheiden, op basis van functionele aspecten of activiteiten die ondernomen worden of er kan onderscheid worden gemaakt op basis van afdelingen binnen een organisatie. De afstand tot de burger is belangrijk voor het scheiden van concurrentie en coöporatie. Vinden activiteiten op afstand plaats dan is er vaak samenwerking mogelijk. Is de relatie met de burger meer direct dan is er meer competitie (Bengtsson & Kock, 2000). Dit strookt met figuur 3.1 waar concurrentie plaatsvindt bij het verdelen van de winst en samenwerking bij het vergroten van het gemeenschappelijke belang. Ook Adnett en Davies (2003) geven aan dat competitie het meest waarschijnlijk is bij korte termijn acties en coöperatie optreedt op de lange termijn. Op korte termijn kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het binnenhalen van subsidies voor concrete projecten waarbij de achterban tevreden moet worden gesteld. Daarbij zal veel eerder concurrentie optreden omdat partijen een zo groot mogelijk gedeelte van de 'koek' willen. Visievorming is een voorbeeld van een activiteit voor de lange termijn, waarbij de afstand tot de burgers groot en overheden veilig kunnen samenwerken zonder dat er concrete acties worden ondernomen. Daarbij wordt vaak integraliteit nagestreefd wat leidt tot samenwerking tussen overheden.

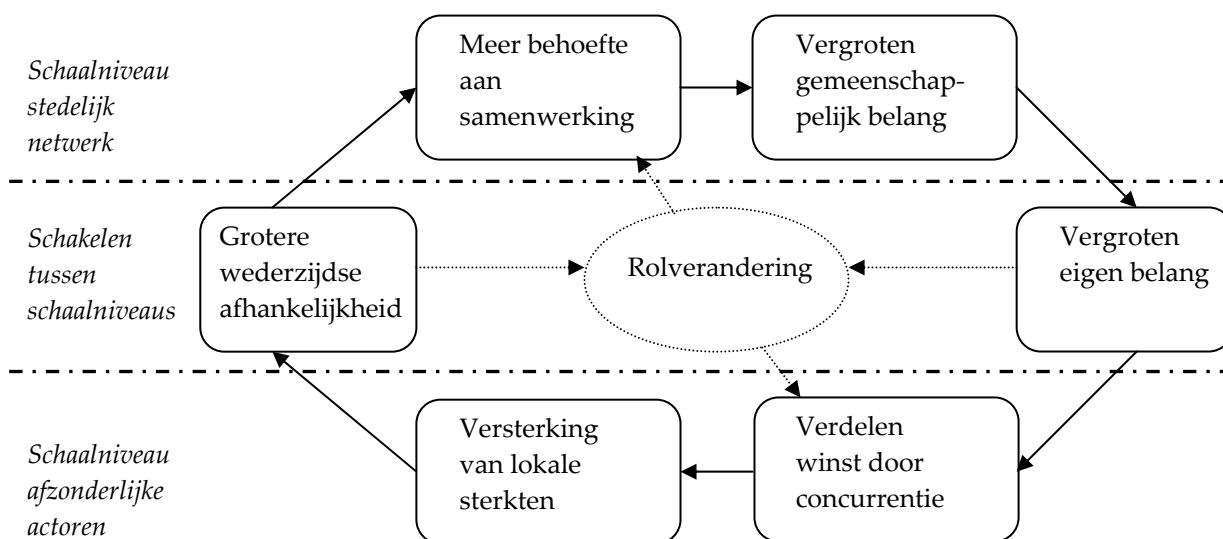
Coöpetitie kan plaats vinden op verschillende schaalniveaus van een deelnemende partij in een netwerk. Aangegeven is dat coöpetitie niet kan plaatsvinden voor hetzelfde middel in dezelfde

activiteit. Een persoon kan dus niet op hetzelfde moment zowel concurreren als samenwerken, maar een organisatie kan dat wel door de verschillende afdelingen die aanwezig kunnen zijn binnen de organisatie. Dan is het wel mogelijk om tegelijkertijd beide rollen te vervullen. Een treffend voorbeeld is de rol van het Ministerie van VROM als coördinerend ministerie voor de stedelijke netwerken (zoals Randstad Holland) en als programmaministerie voor de Zuidvleugel. In deze taak is het ministerie dus verantwoordelijk voor de integrale ontwikkeling van de Randstad en moet daarbij samenwerken met de Noordvleugel en de Zuidvleugel, terwijl ze als verantwoordelijke voor de Zuidvleugel gebaat is met een grote financiële bijdrage van het Rijk. Dat wil de Noordvleugel natuurlijk ook voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Zuidas. Binnen het Ministerie van VROM zijn er directies bezig met de ontwikkeling van de Randstad en de ontwikkeling van de Zuidvleugel. Samenwerking en competitie zijn dus mogelijk op hetzelfde moment binnen een organisatie of institutie, maar het betreft wel een andere activiteit.

ROLVERANDERING

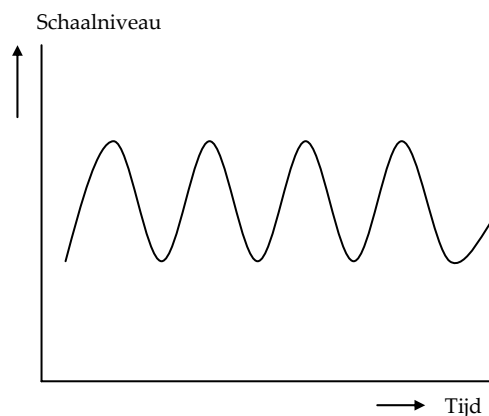
Actoren in het proces hebben profijt van zowel coöperatie en competitie in relaties met andere partijen. Een actor moet een keuze maken tijdens het proces welke rol op dat moment moet worden vervuld. Partijen moeten keer op keer achterhalen wat ze willen en wat ze kunnen in het licht van wat anderen hun toelaten. Teisman (2001) noemt dit het zoektochtmodel: actoren in het proces zoeken naar de juiste rol voor dat moment en die activiteit. Tijdens de zoektocht sluiten nieuwe partijen zich bij bestaande groepen aan of splitsen sommigen zich af. Nieuwe concurrerende actoren dienen zich aan. Soms dringen ze voor en maken ze bronnen onbruikbaar om zo hun voorsprong te vergroten. Maar ook gaan ze soms een samenwerking aan om gezamenlijk sneller voorsprong te boeken. Zoektochten dienen om de participatie te vergroten en daarmee de buitenwereld binnen te halen, om kennis te delen zodat het onbekende naar tijd en plaats wordt verminderd, zicht te krijgen op alle eisen en combinaties van oplossingen te verkennen die haalbaar zijn in netwerken (Teisman, 2001).

Coöpetitie draait om het aannemen van verschillende rollen tijdens het proces op verschillende schaalniveaus. Enerzijds kunnen de rollen worden gescheiden op basis van functionele aspecten of afdelingen binnen een organisatie. Anderzijds kan er ook sprake zijn van een rolverandering van de desbetreffende actor. Bij activiteiten op regionaal schaalniveau moet vaak worden gekozen voor een rol gericht op samenwerking in het proces, waar bij de partij moet denken vanuit het gemeenschappelijk belang. Daarna moet een rolverandering plaatsvinden ten faveure van competitie en het eigen belang en moet de actor denken vanuit het lokale schaalniveau. Deze verandering kan, analoog aan het zoektochtmodel, meerdere keren tijdens het proces voorkomen. Voor dezelfde activiteit kan echter nooit meer dan één rol worden aangenomen, altijd moet gekozen worden voor een rol. In figuur 3.2 is dit gevisualiseerd.



Figuur 3.2. Rolverandering bij coöpetitie

Het gaat dus bij coöpetitie om de rolverandering van actoren tijdens het proces. Dit bestaat uit rolkeuze en het aanpassingsvermogen om een andere rol aan te nemen bij de ontwikkeling van stedelijke netwerken. Het is afhankelijk van de fase waarin je zit, welke rol je aanneemt. Daarbij schakelen actoren door de tijd heen tussen schaalniveaus, afhankelijk van welk belang moet worden nagestreefd. In figuur 3.3 staat dit principe geschematiseerd, waarbij de tijd tussen een rolverandering fictief is. De volgende paragraaf gaat over deze twee verklarende factoren bij een coöpetitieve relatie.



Figuur 3.3. Rolverandering in de tijd

3.5 Rolverandering bij coöpetitie

Bij coöpetitie in stedelijke netwerken gaat het om een rolverandering van coöperatief naar concurrerend of andersom. Dit door respectievelijk de behoefte aan samenwerking of de versterking van lokale sterkten. Actoren moeten hun gedrag aanpassen aan de nieuwe rol die ze hebben. Een rol duidt op de bijdrage van een actor aan de besluitvorming in een beleidsarena (Teisman, 1992). In de rollenbenadering dient besluitvorming om identiteit op te bouwen (March, 1994). Besluitvorming helpt actoren een eigen identiteit te ontwikkelen en te consolideren door in bepaalde situaties een handelingsalternatief te kiezen dat het meeste bijdraagt aan versterking van de gewenste identiteit (Teisman, 2001).

Elke partij heeft een eigen rol en heeft vanuit die positie invloed op het proces. Bij coöpetitie kan een actor twee rollen aannemen: concurrent en complementeur. Een definitie van complementeur: als klanten een product meer waarderen wanneer zij tevens het product van een andere speler bezitten, dan is die speler uw complementeur. Maar als klanten het product minder waarderen wanneer zij tevens het product van een andere speler bezitten, dan is die speler de concurrent (Nalebuff & Brandenburger, 1996). De producten van complementeurs maken veel uit voor het succes van de eigen strategie. Denken in termen van de vraag of de producten complementair zijn, genereert nieuwe inzichten. Zolang beleidsmakers producten definiëren in termen van onderlinge strijdigheid, zien ze elkaar als concurrenten en kiezen ze ook voor concurrentie (Teisman, 2001). Dezelfde speler kan meer dan één rol hebben. In de werking van coöpetitie werkt het niet als een actor uitsluitend als concurrent of complementeur, als klant of leverancier beschouwt (Nalebuff & Brandenburger, 1996). Veel spelers zijn niet alleen een concurrent, maar tevens een complementeur. Een actor moet dan ook niet alleen letten op bedreigingen van de concurrentie, maar ook op de mogelijkheden van eventuele complementen. Teisman (2001) geeft een voorbeeld: door Nederland te beschouwen als een gegeven hoeveelheid ruimte die maar éénmaal is te gebruiken, wordt ruimtelijke ordening vooral het verdelen van hoeveelheden rood (woningen), groen, blauw of zwart (bedrijven en infrastructuur) over de ruimte. Bij complementair denken in termen van meervoudig ruimtegebruik verschuift de vraag naar hoe functies zijn te combineren.

ROLKEUZE

De eerste verklarende factor in de coöpetitieve relatie is de rolkeuze van een actor tussen concurrent en complementeur. Easton et al (1993) geven aan dat relaties tussen concurrenten verschillen afhankelijk van de motieven voor actie en hoe intensief actoren met elkaar omgaan. De afstand tussen de concurrenten is van belang voor het soort relaties dat ontstaat. De afstand kan worden gerelateerd aan de afhankelijkheid tussen actoren (Easton et al, 1993). Ook bij coöpetitie in netwerken is dat, zoals

eerder gezegd, een kernbegrip. Slechts als actoren wederzijds afhankelijk zijn, nemen beleidsvelden de structuur van een netwerk aan (Teisman, 1992). Wederzijdse afhankelijkheid laat zich bepalen door twee variabelen (Scharpf, 1978):

- het belang dat een actor hecht aan een middel dat in handen is van anderen (unieke middelen);
- de mogelijkheid om ofwel het middel ofwel de actor die het middel in handen heeft te vervangen.

Wanneer een actor een middel bezit dat in de ogen van de andere actoren cruciaal is dan is er sprake van afhankelijkheid. Wanneer er geen andere actor is die hetzelfde middel kan bieden, zijn zowel actor als het middel onvervangbaar. Er is dan sprake van een hoge mate van afhankelijkheid. Andere situaties staan beschreven in tabel 3.1. De rolkeuze wordt binnen het proces van coöpetitie beïnvloed door de mate van afhankelijkheid tussen de actoren en de toegang tot specifieke bronnen (lokale sterkten).

	Vervangbaarheid van het middel		
		Hoog	Laag
Belang van middel	Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
	Klein	Onafhankelijk	Lage afhankelijkheid

Tabel 3.1. Afhankelijkheden (Koppenjan & Klijn, 2004)

Relaties in netwerken zijn vaak gebaseerd op vertrouwen en gemeenschappelijkheid (Bengtsson & Kock, 1999). Bij coöpetitie is vertrouwen tussen instituties zeer belangrijk voor een goede omgang tussen de actoren (Zineldin, 2004). Ook is aangegeven dat een gebrek aan vertrouwen een oorzaak is van het ontbreken van samenwerking (Teisman, 2001). Het kweken van vertrouwen is lastig omdat veel processen tot ontwikkeling komen in een wantrouwend klimaat (bijvoorbeeld concurrentie). Vertrouwen is een min of meer stabiele perceptie over andere actoren over de intenties van andere actoren in het netwerk (Edelenbos & Klijn, 2003). Vertrouwen ontstaat wanneer partijen zich ontvankelijk tonen voor belangen van anderen, ook als ze conflicterend zijn (De Bruijn et al, 2002). Actoren moeten dus open zijn tegen elkaar, ook als het gaat om eventuele zwaktes als een gebrek aan middelen (Klein Woolthuis et al, 2002).

Een belangrijk aspect van vertrouwen bij coöpetitie is het laten scoren van andere actoren. Bij coöpetitie gaat het om het groter maken van de koek, waardoor bij het verdelen van de koek het deel per actor groter is dan het oorspronkelijke deel zonder coöpetitie zou zijn. Maar een actor moet wel zicht hebben op een deel van de koek, anders werkt die partij niet samen om de koek te vergroten (Nalebuff en Brandenburger, 1996). Deelnemers in het proces moeten elkaar dus een deel gunnen van de winst van samenwerking. Ze moeten hun concullega later scoren.

AANPASSINGSVERMOGEN

Om van rol te veranderen, moet een actor daar wel toe in staat zijn. Dit is het aanpassingsvermogen van een actor in de zoektocht naar de juiste rol voor dat moment. Dat is dan ook het tweede verklarende factor bij een coöpetitieve relatie. Actoren zijn constant op zoek naar een juiste rol voor dat moment en moeten daarbij ook schakelen tussen schalen waardoor vervlechting van schalen kan optreden (multi-level governance). Zoals is gebleken uit de coöpetitieve cyclus moet een partij op een bepaald moment kiezen voor samenwerking en op een ander moment voor concurrentie. Dat is van essentieel belang voor het laten slagen van coöpetitie, maar een actor moet er wel toe in staat zijn om te veranderen van omgangsvorm.

Verandering in rollen komt altijd voort uit confrontatie. Wanneer actoren alleen maar communiceren met actoren, die precies dezelfde percepties hanteren, bestaat er geen enkele aanleiding hun werkelijkheidsdefinities bij te stellen (Termeer, 1993). Alleen wanneer actoren geconfronteerd worden

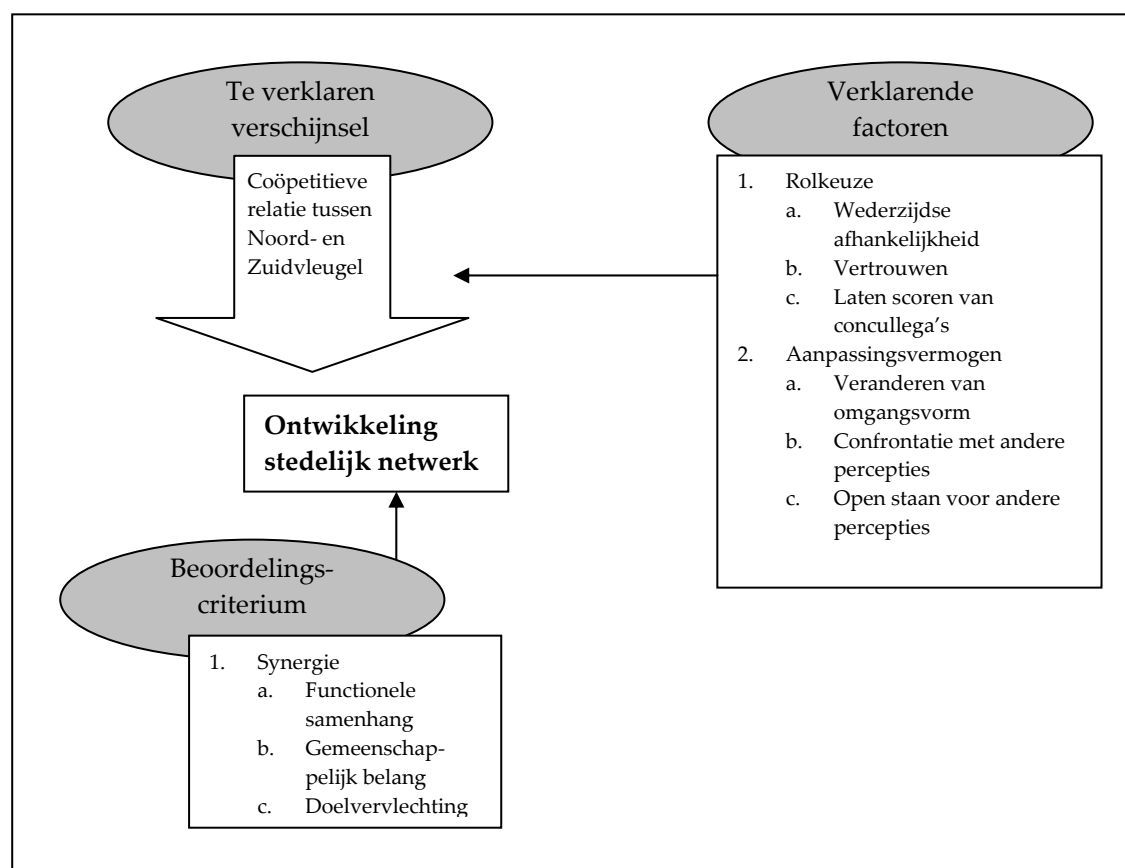
met variatie kan verandering optreden (Bolk, 1989). In principe kunnen er vier verschillende bronnen voor veranderingen worden aangewezen (Klijn, 1996):

- Percepties kunnen wijzigen door confrontatie met strategisch gedrag van andere actoren;
- Een andere mogelijkheid is de intrede van nieuwe spelers in het netwerk. Nieuwe spelers brengen andere percepties in, die percepties van andere actoren in het spel kunnen beïnvloeden;
- Percepties kunnen ook wijzigen door consequenties van andere spelen;
- Tenslotte kunnen percepties worden beïnvloed door uitkomsten van spelen die buiten het beleidsnetwerk plaatsvinden, maar die wel op een of andere wijze aan spelen binnen het beleidsnetwerk zijn gekoppeld.

Actoren kunnen zich als laatste aanpassen als ze open staan voor andere percepties. Daarbij leren ze van andere actoren en ze spelen gelijktijdig meer rollen en moeten in de gaten houden om welke rolinvulling het gaat (Teisman, 2001).

3.6 Conceptueel model

In voorgaande hoofdstukken is getracht de opzet van het conceptuele model uit hoofdstuk één (figuur 1.1) verder in te vullen. In hoofdstuk twee is het beoordelingscriterium, de ontwikkeling van stedelijke netwerken, uitgewerkt. Daarna is in dit hoofdstuk eerst de werking van coöpetitie geschetst in de coöpetitieve cyclus, waarbij de rolverandering van actoren centraal staat. Deze rolverandering bestaat uit de rolkeuze en het aanpassingsvermogen van de betrokken partijen. Dit zijn dan ook de verklarende factoren van een coöpetitieve relatie. Aan de hand van deze factoren kan worden gekeken of er sprake is van coöpetitie tussen de Noord- en Zuidvleugel. In figuur 3.3 staat dit uitgewerkt in het volledig ingevulde conceptuele model.



Figuur 3.3. Conceptueel model

Bij deze figuur moet wel worden opgemerkt dat het conceptuele model niet volledig kan zijn. Het blijft altijd een afbakening van de werkelijkheid. Er kunnen ook andere factoren zijn die een stedelijk netwerk tot een succes maken. Vaak wordt ook een sterke persoonlijkheid genoemd als motor voor ontwikkeling (Achterberg et al, 2006). Dergelijke factoren worden buiten beschouwing gelaten in deze studie.

3.7 Hypothesen

In dit hoofdstuk is een theoretisch kader geschetst waarin coöpetitie in stedelijke netwerken wordt neergezet. Als laatste onderdeel van dit hoofdstuk worden in deze paragraaf een viertal hypothesen neergezet om te toetsen in de praktijk. Per hypothese komt ook de antithese aan bod om te laten zien wanneer een veronderstelling niet juist is. Deze vier hypothesen worden in het vervolg van deze studie empirisch gevalideerd of ontkracht. In het volgende hoofdstuk wordt toegewerkt naar een operationalisatie van coöpetitie wat toepasbaar is in de werkelijkheid.

HYPOTHESE 1

De theoretische meerwaarde van coöpetitie zit in het feit dat zowel specialisatie, en daardoor de wederzijdse afhankelijkheid (complementariteit), als de behoefte aan samenwerking wordt vergroot. Voorwaarden zijn wel dat meer samenwerking leidt tot het vergroten van het gemeenschappelijke belang en het vergroten van het eigen belang moet zorgen voor de versterking van lokale sterkten (specialisatie). Als daar aan kan worden voldaan, draagt coöpetitie bij aan de ontwikkeling van stedelijke netwerken. Synergie is volgens het conceptueel model het beoordelingscriterium van deze studie. Figuur 3.1 kan ook andersom worden gelezen, dus dat er synergie moet zijn voor samenwerking. Dit leidt tot de eerste hypothese:

Er is een gebrek aan veronderstelde synergie door de betrokken actoren in de Randstad, waardoor samenwerking tussen de Zuidvleugel en de Noordvleugel niet van de grond komt.

De antithese die bij deze stelling hoort, verwacht dat er een dermate hoeveelheid synergie in stedelijke netwerken door de actoren wordt gevoeld dat samenwerking wel van de grond komt. Er zijn een gemeenschappelijk belang, doelvervlochten en functionele relatie aanwezig waardoor partijen elkaar vinden en de 'koek' wordt vergroot. Dat is bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar in de regio van Barcelona, waar alle partijen streven naar het neerzetten van de stad als uniek leefklimaat, waardoor de regio stijgt in ranglijsten voor goed vestigingsklimaat voor internationale bedrijven.

HYPOTHESE 2

Daarnaast is de mate van coöpetitie en meer specifiek de keuze tussen competitie en coöperatie behandeld. Daarin wordt aangegeven dat de mate van afhankelijkheid tussen actoren, de afstand tot de burgers en de toegang tot specifieke middelen verantwoordelijk is voor de keuze tussen beide rollen. Waar meer afhankelijkheid is, de toegang tot bronnen en de afstand naar burgers groter is, zal meer behoefte zijn aan samenwerking tussen actoren en daarmee in stedelijke netwerken. Geldt het omgekeerde, dan zal er meer sprake zijn concurrentie in stedelijke netwerken, waardoor de lokale sterkten kunnen worden vergroot. Coöpetitie kan ook het schakelen tussen schalen in stedelijke netwerken bewerkstelligen. Samenwerking vindt plaats bij het vergroten van de 'koek' en waar de afstand tot de burgers groot is. Als de afstand tot de burgers kleiner wordt en de 'koek' moet worden verdeeld, is er meer sprake van competitie. Dit vindt vanzelfsprekend plaats op lagere schaalniveaus, mede door het feit dat daar ook de achterban zich bevindt en 'gescoord moet worden'. Op een hoger schaalniveau is meer ruimte voor coöperatie. Dit leidt tot de volgende hypothese:

Bij coöpetitie in stedelijke netwerken vindt samenwerking plaats op het schaalniveau van het stedelijke netwerk Randstad en competitie op het niveau van de betrokken actoren.

Bij deze hypothese moet wel worden opgemerkt dat er stedelijke netwerken zijn op verschillende schaalniveaus. Het stedelijke netwerk Randstad kan bijvoorbeeld weer als onderdeel worden gezien van het stedelijke netwerk in Noordwest-Europa, met de Vlaamse Ruit en het Ruhrgebied als entiteiten. Deze drie netwerken kunnen dan samenwerken op dit internationale niveau en concurreren op het niveau van de Randstad. Bij de antithese wordt uitgegaan van het omgekeerde, dus dat samenwerking plaatsvindt op lokaal niveau in de Randstad en competitie op het niveau van het stedelijke netwerk. Dan moet het eigen belang van actoren worden vergroot door samenwerking en het gemeenschappelijke belang door concurrentie.

HYPOTHESE 3

Je moet ruimte laten aan concurrenten om te scoren (Nalebuff & Brandenburger, 1996). Actoren handelen in principe altijd vanuit hun eigen belang en proberen hun eigen deel van de 'koek' te vergroten. Bij samenwerking is het de bedoeling dat de gehele koek (gemeenschappelijk belang) groter wordt, waar iedereen van kan profiteren bij de verdeling ervan. Partijen hebben dan immers kans op een groter deel dan voorheen. Als een actor dan geen kans maakt op een deel is er ook geen reden om samen met andere partijen de koek te vergroten. Daarom is het van belang om concurrenten te laten slagen in hun hoedanigheid als concurrenten. Volgens het conceptuele model kan deze rolkeuze worden bepaald aan de hand van wederzijdse afhankelijkheid, de mate van vertrouwen en het laten scoren van concullega's. Dat is de basis voor de derde hypothese:

De Noordvleugel en de Zuidvleugel zien elkaar als concurrenten, waardoor samenwerking niet van de grond komt.

De antithese bij deze stelling gaat uit van de veronderstelling dat de beide vleugels elkaar dusdanig veel gunnen dat samenwerking mogelijk wordt bij het vergroten van de 'koek'. Zo geven ze elkaar de ruimte om elkaars sterkten te vergroten en het nut van samenwerking kan worden ingezien. Daardoor zou samenwerking tussen beide vleugels van de grond moeten komen.

HYPOTHESE 4

Beide rollen van coöpetitie moeten voorkomen tijdens hetzelfde proces en bij dezelfde actoren. Partijen moeten dus verschillende rollen kunnen aannemen en moeten kiezen voor de juiste rol voor dat moment, waarbij andere eisen aan de actor worden gesteld. Het gaat met andere woorden om aanpassingsvermogen van de overheid, ook tussen schalen. Aan de hand van het veranderen van de omgangsvorm, confrontatie met andere percepties en het open staan voor andere percepties kan dit worden bepaald. Binnen het Ministerie van VROM komt dit concreet naar voren naar aanleiding van de Motie Lemstra. Hierin wordt het Ministerie van VROM opgedragen om een lange termijn visie op te stellen voor de Randstad, terwijl het ook het programmaministerie voor de Zuidvleugel is. Enerzijds is ze dus verantwoordelijk voor de samenwerking tussen de beide vleugels van de Randstad, anderzijds voor de ontwikkeling van de Zuidvleugel specifiek. Dit leidt tot de laatste hypothese:

Door de instelling van het Ministerie van VROM als programmaminister voor de Zuidvleugel is het ministerie vooral gericht op ontwikkeling van de Zuidvleugel in coöpetitie met de andere programmadepartementen.

Deze hypothese is niet gericht op het beoordelen van de programma-aanpak uit de Nota Ruimte, maar op het aanpassingsvermogen van het Ministerie van VROM. De antithese bij deze veronderstelling laat zien dat het Ministerie van VROM het aanpassingsvermogen bezit om te schakelen tussen de Randstad en de Zuidvleugel en zich dus niet alleen maar richt op de ontwikkeling van de Zuidvleugel. Als dat naar voren komt uit de empirie kan de hypothese worden verworpen.

4 Brug naar empirie

Nu het theoretische kader is geschetst waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt en de belangrijkste variabelen en relaties zijn geschetst, moeten deze handzaam worden gemaakt voor het onderzoek in de praktijk. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de methode van onderzoek in de empirie en de onderzoekstechnieken die daarbij worden gebruikt beschreven.

4.1 Operationalisatie conceptueel model

In figuur 3.3 is het conceptueel model volledig ingevuld met de verklarende factoren van een coöpetitieve relatie en de beoordelingscriteria voor de ontwikkeling van een stedelijk netwerk. Met dit model als basis kan worden getracht om de gestelde hypothesen te valideren of te falsificeren en daarmee de deelvragen en de hoofdvragen te beantwoorden. Maar eerst moeten de indicatoren meetbaar worden gemaakt. Dit is gebeurd in tabel 4.1. Deze tabel dient als basis voor het onderzoek in de empirie.

Variabelen	Indicatoren	Operationalisatie indicatoren
Verklarende factoren coöpetitieve relatie		
1. Rolkeuze	a. Wederzijdse afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> - Inzicht in middelen van andere partij - Unieke karakter middelen - Vervangbaarheid middelen - Belang dat wordt gehecht aan die middelen
	b. Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> - Perceptie van kwaliteit van geleverd werk door andere partij - Perceptie van nakomen van afspraken door andere partij - Perceptie van voldoende capaciteiten van andere partij - Ontvankelijkheid voor belangen andere partijen
	c. Laten scoren van concullega's	<ul style="list-style-type: none"> - Iets gunnen aan andere partij - Inzien dat samenwerking loont als iedereen er wat voor terug krijgt
2. Aanpassingsvermogen	a. Veranderen van omgangsvorm	<ul style="list-style-type: none"> - Mate van contact met andere partij - Insteek van contact met andere partij - Bijstellen oorspronkelijk doel
	b. Confrontatie met andere percepties	<ul style="list-style-type: none"> - Open praten over percepties andere partij - Expliciteren wensen van partijen - Bijstellen perceptie
	c. Open staan voor andere percepties	<ul style="list-style-type: none"> - Luisteren naar andere ideeën - Inleven in andere partij

Beoordelingscriterium ontwikkeling stedelijk netwerk		
1. Synergie	a. Functionele samenhang	- Belang project voor gehele stedelijk netwerk - Specialisatie van partij door project - Aanvullende functies door project
	b. Gemeenschappelijk belang	- Inzicht in belang project voor stedelijk netwerk - Idee dat alle partijen er beter van worden - Geheel van oordelen over project
	c. Doelvervlochtening	- Gedeelde perceptie - Handelen in belang stedelijk netwerk - Eindresultaat voor alle partijen bevredigend

Tabel 4.1. Operationalisatie

4.2 Methode van onderzoek

Nu de operationalisatie van de theorie is behandeld, kan worden gekeken naar hoe het onderzoek in de praktijk moet worden uitgevoerd. Dit bestaat uit twee delen. Ten eerste de methode van onderzoek, het onderwerp van deze paragraaf. Hierbij gaat het om de manier waarop de empirie onderzocht gaat worden. Als tweede moet worden gekeken naar de specifieke technieken die bij deze methode worden gebruikt om informatie te verzamelen. Dit komt in de volgende paragraaf aan bod.

CASUS STUDIE

Het gaat in deze scriptie om handelen van verschillende overheden in stedelijke netwerken. Onderzoek naar politiek-bestuurlijke handelen is onderzoek naar het doen en laten van een of meerde publieke organisaties, wel of niet in onderlinge afstemming, gericht op de keuze van een bepaalde specifieke bestuurlijke handelingsoptie uit een bredere set van mogelijkheden ('t Hart, 1992). Er zijn drie grondvormen van onderzoek mogelijk (Huberts & De Vries, 1995):

- experiment: De onderzoeker structureert en manipuleert de onderzochte situatie in een veldexperiment dan wel door middel van simulatie in een laboratorium;
- enquête of survey: De mondelinge of schriftelijke ondervraging van een groot aantal personen;
- casus studie waarin een sociale situatie intensief wordt onderzocht, zo mogelijk door er als onderzoeker ook aan deel te nemen.

Besluitvormingsonderzoekers bewegen zich over het algemeen binnen of tussen de interpretatieve en de empirisch-analytische benadering. In de laatste benadering zijn onderzoekers op zoek naar regelmatigheden, die los staan van specifieke omstandigheden per geval. Interpretatieve onderzoekers gaan ervan uit dat mensen handelen op basis van betekenisgeving en dat besluitvormingsprocessen vanuit die betekenissen begrepen en geanalyseerd moeten worden. Kwalitatieve methoden worden benut om voor de bestudeerde gevallen geldige uitspraken te formuleren (Huberts & De Vries, 1995). Casus studies staan in de interpretatieve benadering centraal.

De casus studie is gedefinieerd als een onderzoeksstrategie die inhoudt dat een naar tijd en plaats afgebakend deel van de sociale werkelijkheid relatief intensief en weinig reducerend wordt beschreven en geanalyseerd (Huberts & De Vries, 1995). Het kenmerkende van de casus studie ligt in

de verhouding tussen het aantal onderzoekselementen enerzijds en het aantal indicatoren van die elementen anderzijds. Met elementen wordt bedoeld de verzameling van eenheden waarover in concreto informatie moet worden verkregen, dus de coöpetitieve relatie en de ontwikkeling van een stedelijk netwerk. De indicatoren (zie tabel 4.1) vormen de kenmerken die de elementen al dan niet in verschillende mate kunnen bezitten (Segers, 1999). Casus studies betreffen een afgebakend deel van de sociale werkelijkheid, waarbij het in politiek-bestuurlijke context niet hoeft te gaan om de analyse van één besluit. Ook een besluitvormingsproces met vele deelbeslissingen kan onderwerp van onderzoek zijn, evenals een netwerk van actoren dat met besluitvorming belast is (Huberts & De Vries, 1995).

Samenwerking en concurrentie komen tot uiting bij concrete projecten, daarom wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een meervoudige analyse. Het gaat bij een meervoudige gevalstudie niet om één onderzoek, maar om een serie onderzoeken, de afzonderlijke gevalstudies. De bevindingen moeten uiteindelijk worden geïntegreerd. Deze casus moeten helpen bij het valideren of falsificeren van de hypothesen en het beantwoorden van de hoofdvraag. Daardoor kan er inzicht ontstaan dat de afzonderlijke gevallen overstijgt (Segers, 1999). In deze studie staat de relatie tussen de bestuurlijke concepten Zuidvleugel en Noordvleugel centraal. Er kunnen verschillende rollen worden aangenomen en verschillende besluitvormingsmomenten worden onderscheiden in de ontwikkeling van de Randstad. Scharpf (1997) laat zien dat in het beleidsproces actoren hun voorkeuren opnieuw bepalen en strategieën kiezen. Omdat in elke fase er sprake kan zijn van andere constellaties, regels, structuren, coördinatie en interactiewijzen kunnen de actoren tot andere afwegingen komen. Elke fase wordt zo een aparte besluitvormingsronde, wat later ook verdedigd is door Teisman (1992) met het rondenmodel. Om een casus behapbaar te maken, is er daarom gekozen om voor het rondenmodel.

RONDENMODEL

Vanuit het rondenmodel (op basis van Teisman, 1992; Teisman, 1995) wordt gesteld dat samenleving en overheid beide sterk gefragmenteerd zijn. De verschillende onderdelen van de overheid streven diverse doelen na. De kwaliteit van publieke besluitvorming zal toenemen wanneer de verschillende partijen en beter in slagen om bij het nemen van beslissingen niet alleen kennis te nemen van beslissingen van anderen in het verleden en te anticiperen op hun toekomstige beslissingen, maar ook verschillende beslissingen die gelijktijdig door verschillende partijen worden genomen op elkaar af te stemmen. Met het rondenmodel kan worden vastgesteld welke actoren allemaal onbekend zijn met elkaars beslissingen, terwijl kennis daarvan de kwaliteit van de eigen beslissingen, zowel in termen van het eigen als is gemeenschappelijk belang, zou vergroten.

Gebruikers van het rondenmodel veronderstellen dat de definitie die de betrokken partijen hebben van de werkelijkheid (perceptie) een belangrijke basis voor de verklaring van besluitvorming biedt, veel meer dan de objectieve werkelijkheid kan doen. Besluitvorming wordt in het rondenmodel gedefinieerd als een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren. De doelen en oplossingen zijn niet gebonden aan één actor en het is onwaarschijnlijk dat deze op één moment worden gefixeerd. Om inzicht te krijgen in besluitvorming zal de onderzoeker in kaart moeten brengen welke deelnemers op welke momenten actief zijn in welke rol. Deelnemers kunnen uiteenlopende rollen spelen in verschillende arena's. Ook kan het geheel van rollen dat zij spelen door de tijd heen veranderen, wat de bedoeling is bij coöpetitie. In het rondenmodel bestaat vooral aandacht voor de strategie die de betrokken actoren kiezen en de manier waarop zij in de loop van het proces van overleg en onderhandelingen hun strategie aanpassen.

Besluitvormingsronden worden vastgesteld door de meest cruciale beslissingen in het totale proces te benoemen. Daaronder dient men die beslissingen te verstaan die in een latere periode referentiepunt blijken te zijn voor het gedrag van betrokkenen. Daaronder vallen besluiten, toe- of uittreding van actoren, onverwachte of externe gebeurtenissen. Tussen twee cruciale beslissingen spelen de

betrokken actoren een besluitvormingsspel, waarbij verschillende belevingen een rol spelen. De verschillen in beleving houden mede verband met het feit dat allerlei partijen bij de besluitvorming betrokken zijn, omdat zij over middelen beschikken die onmisbaar worden geacht. Onderzoekers die het rondemodel hanteren zullen zich ook richten op de reconstructie van percepties van deelnemers en zullen zich vervolgens afvragen of en hoe zij er in zijn geslaagd hun percepties dusdanig met elkaar in overeenstemming te brengen, dat zij bereid zijn een gezamenlijke oplossingsrichting te ondersteunen (Termeer, 1993).

ACTORANALYSE

Om de verhoudingen tussen partijen in het stedelijke netwerk in kaart te brengen tijdens een ronde wordt in dit onderzoek de actoranalyse (op basis van Koppenjan & Klijn, 2004) gebruikt. Met deze methode kunnen de belangrijkste actoren worden geïdentificeerd en de onderlinge relaties worden bepaald (Koppenjan & Klijn, 2004). Deze analyse bestaat uit vier stappen. Ten eerste moet er een voorlopige probleemformulering worden aangenomen, waarmee de onderzoeker een beeld krijgt van wat er speelt in de casus, waar het probleem uit bestaat en welke componenten belangrijk zijn.

In de tweede stap staat de identificatie van de belangrijkste actoren centraal. Niet alle actoren zijn even belangrijk bij de besluitvorming of bezitten hindermacht. Door deze stap kan een selectie worden gemaakt uit alle actoren die bij een casus zijn betrokken, om het probleem meer hanteerbaar te maken. In ogenschouw moet worden genomen dat een organisatie uit meerdere actoren kan bestaan.

De derde stap in de actoranalyse heeft als doel de percepties van de betrokken actoren in beeld te brengen. In de theorie is al aangegeven dat actoren hun rol baseren op de perceptie die zij van het probleem hebben. Percepties zijn de definities of beelden die de actoren hanteren van hun spelsituatie en waarmee ze hun eigen handelen en dat van anderen zingeven en evalueren (Klijn, 1996). Percepties zijn niet onveranderlijk. Actoren interpreteren de signalen die zij uit hun omgeving krijgen voortdurend, teneinde de vraag te beantwoorden hoe ze erop moeten reageren (Pröpper, 2000). Hun percepties leggen daarbij bepaalde relaties tussen factoren en actoren in hun omgeving. Zij geven aan wat bedreigingen en kansen zijn, hoe deze af te wenden of te benutten en welke middelen en actoren daarbij belangrijk zijn. Dit geeft het beleidsspel een enorme dynamiek: actoren passen hun strategieën voortdurend aan, op basis van hun veranderende percepties van het probleem, de oplossingen en de kansen en bedreigingen die de opstelling van andere partijen en het procesverloop biedt (Klijn et al, 2000). Veranderende percepties hebben dus effect op de relaties tussen actoren die kunnen verschuiven tussen de uitersten samenwerking en competitie. Het gaat er in deze stap om dat de onderzoeker de beelden van actoren met betrekking tot het probleem, oplossing en andere actoren in kaart brengt. Ook kunnen dezelfde percepties leiden tot een gemeenschappelijk belang. Door het onderzoek van de percepties kunnen de doelen en belangen van de actoren worden bepaald. Doelen geven aan wat een actor wil bereiken in een bepaalde situatie, belangen zijn meer achterliggende waarden en hebben niet direct met het probleem te maken. Belangen zijn direct gerelateerd aan de identiteit van de actor en hebben veel invloed op het handelen van actoren. Bij de verklarende factoren eerder in deze paragraaf valt op dat het gaat om percepties over andere actoren (vertrouwen), percepties over middelen (wederzijdse afhankelijkheden) en veranderende percepties (aanpassingsvermogen). Percepties zijn te reconstrueren in drie stappen (Termeer, 1993; Klijn, 1996):

1. identificeer centrale thema's
2. vergelijk actoren op thema's
3. identificeer belangrijkste geschilpunten

In deze operationalisatie wordt aandacht besteed aan de eerste stap. De volgende stappen zijn onderdeel van het onderzoek in de empirie. De centrale thema's zijn de al benoemde verklarende factoren. De thema's zijn dan ook vergelijkbaar met de indicatoren van rolkeuze en aanpassingsvermogen en op deze factoren wordt dan ook gelet tijdens het empirisch onderzoek.

In de laatste stap worden de posities en afhankelijkheden van de actoren onderzocht. Welke positie nemen actoren in met betrekking tot de probleemsituatie en in hoeverre zijn zij van elkaar afhankelijk is daarbij de centrale vraag. Er moet worden gekeken welke middelen (bronnen) actoren tot hun beschikking hebben, hoe exclusief deze middelen zijn, of de actoren van elkaar afhankelijk zijn of slecht eenzijdig en de onmisbaarheid van de actoren. Bij de actoranalyse kunnen veranderingen in percepties en afhankelijkheden optreden. Deze dynamische component is nodig voor een goede werking van coöpetitie en moet daarom goed in de gaten worden gehouden.

4.3 Onderzoekstechnieken

Een casus studie is een onderzoeksstrategie die gebruik kan maken van meerdere technieken. De strategie beantwoordt de vraag wat, hoe en waarom iets wordt onderzocht. De technieken geven aan welke hulpmiddelen adequaat zijn. De methode is in principe onafhankelijk van de te gebruiken technieken en sommigen stellen dat de casusstudie zich kenmerkt door het gelijktijdig gebruik van meerdere technieken om data te verzamelen en te verwerken (Yin, 1989).

Een voorwaarde voor de confrontatie van theorie en empirie is de beschikbaarheid van voldoende gegevens. Aan bestuurskundig onderzoek wordt vaak de eis van triangulatie gesteld. Dat houdt in, dat de onderzoeker meer dan één methode of techniek gebruikt om zijn doelen te bereiken. Deze eis is zelfs onderdeel van de definitie van een casus studie. Triangulatie kan het aantal fouten met betrekking tot betrouwbaarheid en geldigheid verminderen. Daarnaast kan het dienen om conclusies te verifiëren. In de bestuurskunde komt daar de praktijkgerichte, unieke en moeilijk vergelijkbare onderzoekssituatie nog eens bij. Het gebruik van slechts één techniek van dataverzameling zou de kwaliteit van het onderzoek dan zeker niet ten goede komen (Hakvoort, 1995). In deze studie is gekozen voor het interview en documentanalyse als onderzoekstechnieken, waarbij tabel 4.1 als inhoudelijk startpunt dient.

DOCUMENT ANALYSE

Anders dan de term documentenanalyse doet vermoeden, dient deze methode opgevat te worden als een techniek van materiaalverzameling. Het gaat dan om materiaal uit tweede hand, dat al eerder voor andere doeleinden is opgesteld. Allerhande beleidsdocumenten, maar ook agenda's en notulen van relevante bijeenkomsten kunnen hiervoor in aanmerking komen. Wanneer men via documenten percepties wil achterhalen is het noodzakelijk zoveel mogelijk schriftelijk materiaal te verzamelen. Documenten tonen echter vaak maar een deel van de geconstrueerde werkelijkheidsdefinities (Termeer, 1993). Een interview kan dan voor volledigheid zorgen.

INTERVIEW

Het gebruik van een interview past goed bij de methode van de casus studie. Bij een casestudy staat een bepaalde specifieke casus centraal en is het aantal respondenten laag. Een kwalitatief interview biedt de mogelijkheid om een grote diepgang te bereiken. Hierdoor is het mogelijk om tot een nauwkeurigere beschrijving van de casus te komen en de complexiteit van de situatie recht te doen. Bovendien geeft het de mogelijkheid om de belevingswereld (percepties) van de respondenten te begrijpen. Percepties kunnen worden achterhaald via de 'verhalen' die actoren vertellen over het thema (Rein & Schön, 1986). De interviewer maakt gebruik van een lijst met onderwerpen waarover gesproken zal worden; op deze lijst of interviewhandleiding staan noch de vragen vast noch de volgorde waarin deze aan de orde komen; wel moeten de onderwerpen bij alle voorgeselecteerde respondenten aan de orde komen (Hakvoort, 1995). Echter, percepties mogen de geïnterviewden niet in de mond worden gelegd. In deze studie worden per casus een aantal interviews gehouden met

direct betrokken, maar ook met verantwoordelijken van Randstad Holland om de ontwikkeling van het stedelijke netwerk te beoordelen.

4.4 Casus selectie

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een meervoudige casusstudie. Er is gekozen voor drie casus. Dit is vrij beperkt, maar een analyse van een groter aantal gevallen vermindert de mogelijkheden tot investering in een uitgebreide bestudering van de gevallen zelf (Hutjes & Van Buuren, 1992). De voorwaarden waaraan een casus in dit onderzoek moet voldaan zijn:

- Concrete projecten die in het belang zijn voor het stedelijk netwerk Randstad;
- De Noordvleugel en Zuidvleugel zijn betrokken bij het project;
- Het Ministerie van VROM moet bij het project betrokken zijn voor een analyse van de rol van het ministerie in de projecten (vierde deelvraag);
- Casus moet redelijk recent zijn, want Noordvleugel en Zuidvleugel hebben nog geen lange bestaansgeschiedenis.

Met deze criteria in het achterhoofd zijn drie casus gekozen met de thematische verdeling in wonen, infrastructuur en groen:

1. Woningbouwopgave in de Bollenstreek. De samenwerkende overheden in de Noordvleugel hebben een visie opgesteld voor de ontwikkeling van de Noordvleugel. Voor deze ontwikkeling is het nodig om tussen 2010 en 2030 150.000 woningen te bouwen, waarvan allereerst 29.000 in Haarlemmermeer en de Bollenstreek. Maar officieel ligt een gedeelte van het gebied in de Zuidvleugel. Ook het Ministerie van VROM is betrokken doordat zij de provincies Noord- en Zuid-Holland opdracht heeft gegeven een gebiedsuitwerking voor de Haarlemmermeer en Bollenstreek te maken.
2. Stedenbaan Zuidvleugel. Dit project is gericht op het realiseren van een regionaal railproduct op het bestaande hoofd railnet in de Zuidvleugel voor het verbeteren van de bereikbaarheid en het ondersteunen van het te realiseren verstedelijkingsprogramma in de Zuidvleugel. Het ondersteunt daarmee de interne bereikbaarheid van de Randstad. Het gaat volgens de plankaarten onder andere om het traject tussen Schiphol (Noordvleugel) en Dordrecht (Zuidvleugel).
3. Het Groene Hart. Dit gebied ligt aan de Noordvleugel en de Zuidvleugel en zorgt voor groen in de sterk verstedelijkte Randstad. Toch staan de grenzen van het Groene Hart onder druk door projecten van beide vleugels, terwijl het bijdraagt aan een goed leefklimaat in de Randstad, waar beide vleugels gebaat bij zouden moeten zijn.

4.5 Samenvattend

In dit hoofdstuk is de operationalisatie geschetst waarmee een brug kan worden geslagen tussen de theorie en de empirie. Eerst is geschetst hoe een coöpetitieve relatie inzichtelijk kan worden gemaakt en hoe kan worden bepaald of er ontwikkeling plaatsvindt van een stedelijk netwerk. Door middel van een meervoudige casus studie naar concrete projecten wordt in de empirie onderzoek gedaan naar de relaties tussen de Noord- en Zuidvleugel. Elke casus wordt opgedeeld in rondes welke eindigen met belangrijke beslissingen voor het vervolg van het proces. Daarna wordt per casus een actoranalyse uitgevoerd om te kijken welke relaties aanwezig zijn en wat de basis is voor deze relaties. Op deze manier kan inzichtelijk worden gemaakt of er verandering is in de soort relaties tussen actoren en of er op een bepaald moment sprake is van coöperatie of competitie. Vervolgens wordt elke casus geanalyseerd op de punten rolkeuze, aanpassingsvermogen en bijdrage aan de ontwikkeling van het stedelijke netwerk.

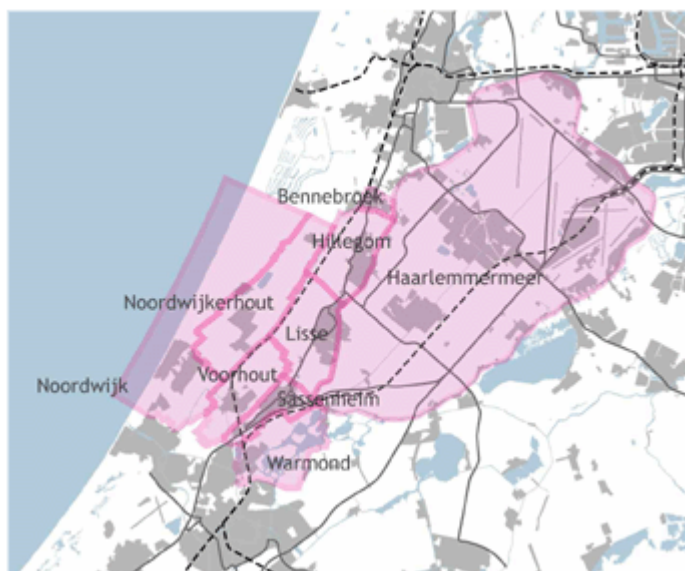
5 Coöpetitie in de praktijk

Nu het theoretische kader en de operationalisatie daarvan zijn behandeld, kan gekeken worden naar of en hoe coöpetitie nu in de praktijk plaatsvindt. Dat wordt gedaan aan de hand van een drietal casus op basis van het conceptuele model. De woningbouwopgave in de Bollenstreek, het Groene Hart en het OV-concept Stedenbaan komen aan bod. Elke casus begint met de aanleiding en beschrijving van het project en vervolgens worden de belangrijkste rondes geschetst. Daarna wordt het proces geanalyseerd op rolkeuze en aanpassingsvermogen van de belangrijkste actoren aan de hand van de operationalisatie uit hoofdstuk vier. Ook komt de vraag aan bod in hoeverre dit project bijdraagt aan de ontwikkeling van Randstad Holland. Vervolgens een analyse aan de hand van de coöpetitieve cyclus uit hoofdstuk drie over waarom wel of niet coöpetitie in Randstad Holland optreedt. Daarna wordt dit hoofdstuk afgesloten met de toetsing van de gestelde hypothesen.

5.1 Bollenstreek

5.1.1 Aanleiding

In de 5e nota Ruimtelijke Ordening, die nooit is aangenomen, werd een visie geschetst voor de Noordvleugel. Daarbij hoorde een woningbouwopgave van 150.000 woningen rond Amsterdam voor de toekomstige woningbehoefte. Daarin kon niet alleen Almere voorzien, maar moesten ook andere gebieden worden gezocht. Eén van de toen geschetste mogelijkheden was woningbouw in de Haarlemmermeer/Bollenstreek, op de grens van Noord- en Zuid-Holland. Vooral de Provincie Noord-Holland en het Rijk zagen in deze mogelijkheid een kans om in de buurt van Schiphol woningen te realiseren, als onderdeel van de woningbouwopgave van de Noordvleugel. Ook in de Nota Ruimte wordt dit gebied genoemd als locatie voor woningbouw, een zogenaamd bundelingsgebied voor verstedelijking, met een claim van 29.000 woningen. Maar de Bollenstreek ligt in Zuid-Holland, dat



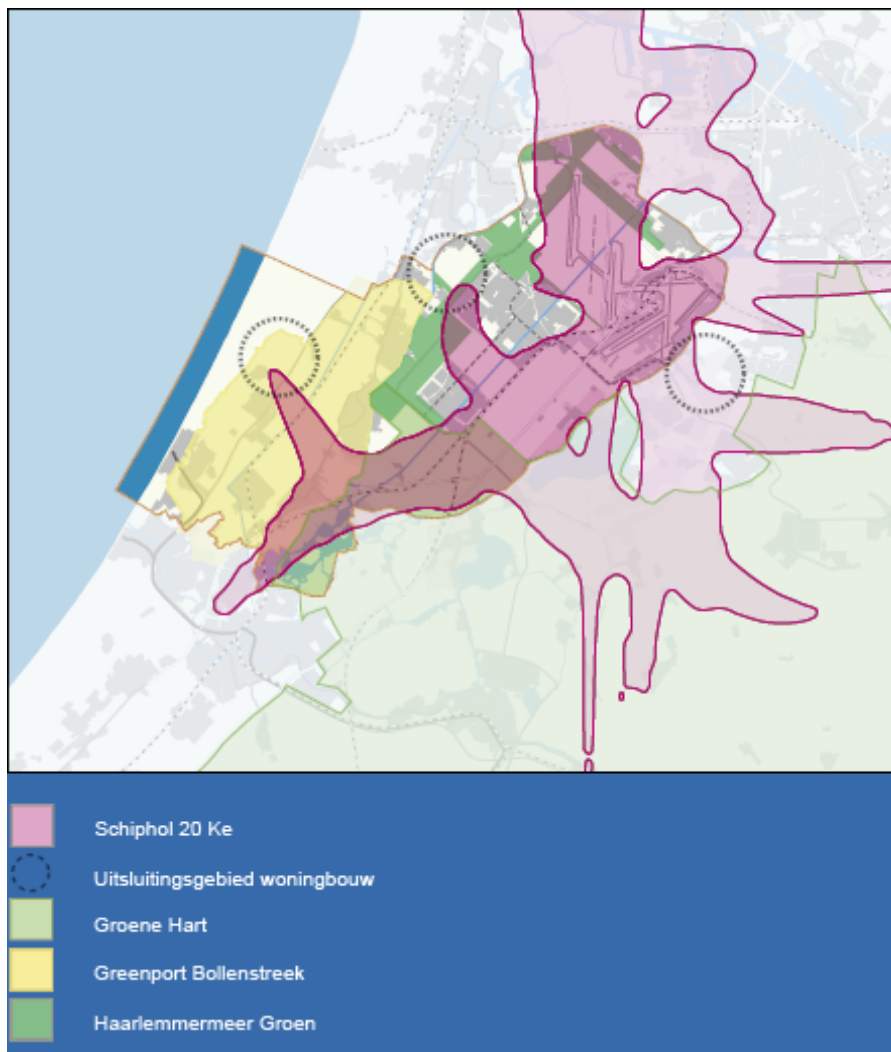
Figuur 5.1. Plangebied opgave

maakt het project voor deze studie interessant. Hoe wordt een opgave voor de Noordvleugel in de Zuidvleugel gerealiseerd? In figuur 5.1 staat het plangebied weergegeven.

Door verschillende randvoorwaarden in het gebied, is het een complexe opgave om huizen te bouwen. Als eerste is er een bestuurlijke overeenkomst in het gebied, het zogenaamde 'Pact van Teylingen'. Dit is een afspraak tussen gemeenten in de Bollenstreek, de Provincie Zuid-Holland, de Leidse regio en maatschappelijke organisaties dat er een restrictief woningbeleid zal zijn in de Bollenstreek en dat er vooral gebouwd voor de eigen bevolking voor het behoud van de bollenteelt.

Daarnaast spelen er verschillende ruimtelijke beperkingen uit de Nota Ruimte. Deze zijn:

- De aanwezigheid van Schiphol. Voor de nationale luchthaven is een geluidscontour afgesproken waarbinnen niet mag worden gebouwd, vanwege mogelijk geluidsoverlast;
- Daarnaast zijn er drie gebieden aangewezen, buiten de geluidscontour, waar ook geen woningbouw is toegestaan vanwege geluidsoverlast;
- De aanwijzing van het gebied als Greenport. Een Greenport wordt gezien als een gebied met een tuinbouwfunctie van internationaal belang dat behouden blijft en wordt versterkt;
- De aanwezigheid van het Groene Hart, waar in principe geen woningbouw is toegestaan. Een uitzondering is bouwen voor eigen aanwas van gemeenten;
- Kwantitatieve en kwalitatieve afspraken met betrekking tot het strategisch groenproject Haarlemmermeer



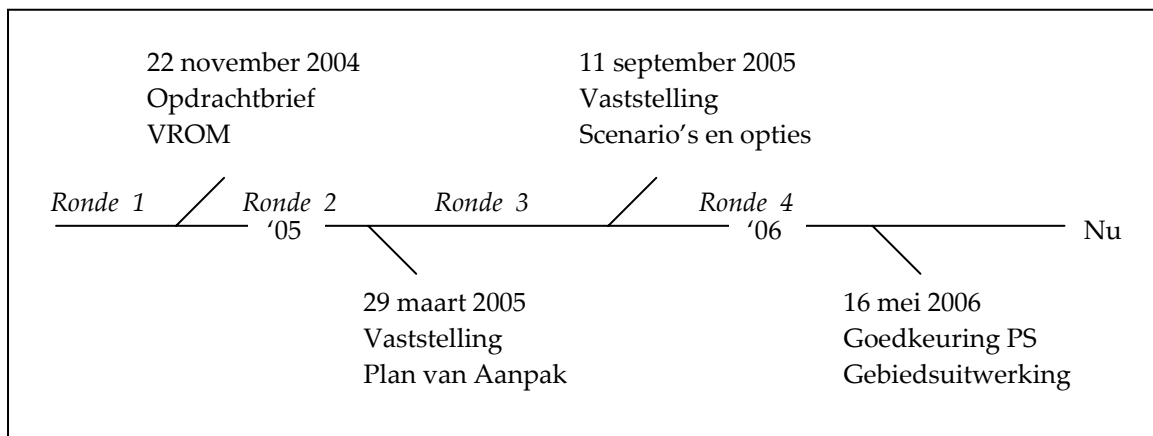
Figuur 5.2. Randvoorwaarden opgave

In figuur 5.2 staan deze ruimtelijke beperkingen weergegeven. Opvallend is dat er slechts een kleine witte vlek op de kaart staat, waar de opgave zou moeten plaatsvinden. Hoe is er toch gekomen tot een overeenstemming? Dit proces wordt beschreven in de volgende paragraaf.

5.1.2 Ronden

In de operationalisatie is beschreven dat een casus wordt geanalyseerd aan de hand van het rondemodell. In dit model wordt naar de cruciale momenten in het proces gezocht, waartussen rondes van overleg plaatsvinden. In interviews met direct betrokkenen zijn er vier doorslaggevende momenten in het proces te onderscheiden:

- Opdrachtverlening 22 november 2004
- Plan van aanpak 29 maart 2005: aan de hand van de opdrachtbrief van VROM is een plan van aanpak opgesteld voor het proces richting de definitieve gebiedsuitwerking. Hierin staan de betrokken actoren, planning en gewenste producten beschreven.
- Scenario's en opties 11 oktober 2005: er zijn vier scenario's geschetst om met de betrokken partijen te praten over de precieze gebiedsuitwerking. Geen van de vier perspectieven valt binnen de randvoorwaarden en geven ook vooral de grenzen van het speelveld aan.
- Eindrapportage gebiedsuitwerking 16 mei 2006: Het definitieve plan van de gebiedsuitwerking is aangenomen door gedeputeerde- en provinciale staten.



Figuur 5.3. Tijdslijn Casus Bollenstreek

In figuur 5.3 staan de belangrijkste momenten in een tijdslijn weergegeven. Het proces begint al voor de opdrachtverlening door VROM in november 2004. Aan elk moment zat ook een bestuurlijk moment vast, waarin besluiten werden genomen. De direct betrokkenen keurden bijvoorbeeld het Plan van Aanpak unaniem goed op bestuurlijk niveau. Na deze beslismomenten kon er niet meer onderhandeld worden over punten die in de vorige ronde werden behandeld. Een actor moest dan met een erg goede reden komen, willen de andere actoren terugkomen op hun besluit. Het vervolg van het proces bestaat uit het aanpassen van bestemmingsplannen.

De actoren zijn door het proces heen gelijk gebleven. Het gaat om Provincie Noord-Holland, Provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap van Rijnland, gemeente Holland-Rijnland en VROM als toehoorder. Een meer gedetailleerde beschrijving van het proces volgt nu.

OPDRACHTBRIEF VROM

Met de opdrachtbrief van het Ministerie van VROM begint het proces officieel. In deze brief vraagt het Rijk de beide provincies gezamenlijk een gebiedsuitwerking te maken voor het plangebied, zo mogelijk binnen de gestelde randvoorwaarden. Voor de Bollenstreek wordt om 10.000 tot 20.000 woningen in Bollenstreek woningen gevraagd. Deze brede marge is aangehouden vanwege de lastige randvoorwaarden en kwaliteitseisen aan de woningen. Voor de opdrachtbrief was meer een aanloopfase naar aanleiding van de plannen uit de 5^e Nota Ruimtelijk Ordening, waarin beide provincies al een gebiedsverkenning hadden gedaan om te kijken naar de mogelijkheden. Dit blijkt

ook uit de opdrachtbrief van het Ministerie van VROM van 22 november 2005 (VROM, 2004), waaruit blijkt dat de provincies al hadden aangegeven om samen aan de opdracht te werken.

PLAN VAN AANPAK

Na de opdrachtbrief werd een procesmatige inhoud gegeven aan het project. Het ging in deze ronde niet om de inhoud, maar puur om de organisatorische invulling. Er werd bijvoorbeeld afgesproken wanneer welk besluit moest worden genomen, welke actoren direct zouden worden betrokken en welke partijen een meer adviserende rol kregen. Het Plan van Aanpak moet worden gezien als de ruggengraat van het proces. Het plan is vastgesteld op 29 maart 2005.

SCENARIO'S EN OPTIES

Na de vaststelling van het plan van aanpak werd er pas over de inhoud gepraat. Om de discussie met lokale gemeenten en bestuurders te structureren is er gewerkt naar vier perspectieven. Deze fase is in tweeën opgedeeld met een werkdocument bouwstenen en 4 perspectieven. In deze perspectieven werden vooral de hoeken van het speelveld bepaald, soms zonder de randvoorwaarden in acht te nemen. In één perspectief wordt bijvoorbeeld bewust over de grenzen van het Groene Hart gekeken (Provincie Noord-Holland, 2005) om zo te laten zien welke gevolgen een dergelijke keuze zou hebben. Begin 2005 was ook al duidelijk dat het bouwen van 10.000 tot 20.000 woningen in de Bollenstreek (en 29.000 in totaal met Haarlemmermeer) alleen mogelijk zou zijn als bestaande regelgeving en randvoorwaarden, zowel op gemeentelijk, provinciaal als rijksniveau, aangepast worden. Er kunnen 2.300 woningen gebouwd worden zonder aanpassingen van het huidige beleid (Provincie Noord-Holland, 2006).

In deze ronde vond ook nog een belangrijk moment plaats. Voor de zomer van 2005 liep het namelijk stroef met één partij. Dat werd door de direct betrokkenen gezien als een dreiging voor het project. Als oorzaak werd eerst een te lage ambtelijke inzet door deze partij genoemd, waardoor de bestuurders onvoldoende werden ingelicht en het proces werd gefrustreerd. Maar de eigenlijke reden was het gevoel van een gedwongen huwelijk met de andere actoren in het proces. In de volgende paragraaf wordt daar dieper op ingegaan.

GEBIEDSUITWERKING

In de vierde ronde werd naar een definitief plan toegewerkt, vanuit de vier perspectieven. Het ministerie wilde natuurlijk graag één antwoord op hun opdrachtbrief en niet vier mogelijkheden. Ook de druk vanuit de Noordvleugel werd opgevoerd, omdat deze locatie de enige mogelijkheid is om op korte termijn te bouwen. Door de mindere bereikbaarheid van Almere, kan daar waarschijnlijk pas na 2030 weer gebouwd worden, terwijl het in de Bollenstreek vanaf 2010 mogelijk is.

Het uiteindelijke resultaat bevat niet de beoogde 29.000 woningen, maar 24.500 (in de Bollenstreek worden daarvan 13.000 gebouwd). Dit is voor alle partijen het maximaal haalbare. De gebiedsuitwerking werd vastgesteld door Gedeputeerde Staten van beide provincies op 14 maart, mits:

- Eén van drie uitsluitingsgebieden waar niet gebouwd mocht worden vanwege Schiphol, zou worden vrijgegeven. Na de evaluatie in 2006 van de Schipholwet (na herziening in 2003) is dit gebeurd met Hoofddorp-West. Uit deze evaluatie bleek dat de geluidsoverlast in sommige gebieden minder was dan verwacht;
- De bollengrond waarop gebouwd gaat worden, moet worden gecompenseerd. Er zijn plannen voorgesteld die zich richten op deze compensatie. Er werd geopperd door Noord-Holland dat deze compensatie in de kop van Noord-Holland kon plaatsvinden.

De betrokken actoren wilden ook goedkeuring Provinciale Staten van beide provincies voor democratische legitimatie. Begin 2006 hebben de Statencommissies van beide provincies dan ook voor

het eerst een gezamenlijke vergadering gehad om de besluitvorming verder af te stemmen. In de analyse wordt hier verder op ingegaan. Nu beide Provinciale Staten hebben ingestemd met het plan op 16 mei 2006, moeten de betrokken gemeenten hun bestemmingsplannen gaan aanpassen.

5.1.3 Analyse

In voorgaande paragraaf zijn de belangrijkste ronden geschets. Nu kan het proces worden geanalyseerd aan de hand van de variabelen uit het conceptueel model en tabel 4.1 van deze studie. Er wordt gekeken naar de relatie tussen de actoren (actoranalyse), de rolkeuze en het aanpassingsvermogen van de belangrijkste partijen en als laatste wordt de vraag beantwoord hoe de casus bijdraagt aan ontwikkeling van Randstad Holland.

ACTOREN

In het Plan van Aanpak (Provincie Noord-Holland, 2005) is de procesorganisatie beschreven. Het proces is ingericht in verschillende groepen. Grof gezegd is er ten eerste de bestuurlijke kerngroep, die sturing geeft aan het uitwerkingsproces en benodigde besluitvorming en wordt ondersteund door een ambtelijke projectgroep. Ook is er een bestuurlijke adviesgroep, waar bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam zitting in heeft. De planvorming wordt hier getoetst aan de ruimere context rond het plangebied. Daarnaast worden ook private partijen en maatschappelijke organisaties betrokken. Het gaat in deze studie vooral om de actoren in de bestuurlijke kerngroep, waarin vijf partijen zitting hebben. In tabel 5.1 staan deze partijen beschreven met hun perceptie van het project en de middelen die ze tot hun beschikking hebben.

Partijen	Perceptie project	Middelen
Provincie Noord-Holland	Woningen vanuit opgave Noordvleugel	1/3 proceskosten Planologische instrumenten
Provincie Zuid-Holland	Pact van Teylingen Druk houden op andere projecten Verbeteren van de bereikbaarheid van het gebied	1/3 proceskosten Planologische instrumenten
Hoogheemraadschap Rijnland	Water, project is op het diepste punt van de Bollenstreek	Planologische instrumenten
Gemeente Holland Rijnland	Pact van Teylingen	Planologische instrumenten Grondbezit
Ministerie van VROM	Woningen in de Randstad	1/3 proceskosten Planologische instrumenten

Tabel 5.1. Belangrijkste actoren

Het valt op dat de middelen vooral bestaan uit planologische instrumenten. Het gaat hier vooral om de verschillende planvormen, zoals het veranderen van een bestemmingsplan door de gemeente, het aanpassen van een streekplan door de provincie of het verleggen van de grens van het Groene Hart door het Rijk. Daarom zijn deze actoren bij het proces betrokken en zijn de partijen afhankelijk van elkaar. Zonder aanpassing van de benodigde plannen is de opgave niet realiseerbaar. Daarnaast dragen de provincies en het Ministerie van VROM bij aan de proceskosten. Volgens de geïnterviewden is er over de middelen geen spanning tussen de betrokken provincies.

ROLKEUZE

De eerste verklarende factor van een coöpetitieve relatie is de rolkeuze van de actoren. De partijen lijken door het proces samen te werken om de opgave te realiseren, terwijl het vooral om een opgave gaat van de Noordvleugel op het grondgebied van Zuid-Holland. De relatie zat vooral tussen de twee provincies en de gedeputeerden zijn tijdens het proces zij aan zij opgetrokken. Ook was er voor het eerst een gezamenlijke Statencommissie in januari 2006. Daar is afgesproken om de besluitvorming op elkaar af te stemmen, want staatsrechtelijk is het niet mogelijk om gezamenlijke besluiten te nemen. Dus gebiedsuitwerking moest in dezelfde vorm worden aangeboden aan beide Provinciale Staten.

Noord-Holland is zeer gericht op samenwerking, omdat zij het meeste baat heeft bij de bouw van woningen in het plangebied. Grootschalige woningbouw in Almere is voorlopig nog niet mogelijk door de bereikbaarheidsproblematiek en daarmee is het gebied Haarlemmermeer / Bollenstreek de enige mogelijkheid om op korte termijn te bouwen in het kader van de woningbouwopgave van de Noordvleugel. Daarbij is zij afhankelijk van de Provincie Zuid-Holland en de gemeente Holland-Rijnland, omdat deze partijen beschikking over planologisch instrumentarium die benodigd zijn voor realisatie van woningen. Zonder aanpassing van het bestemmingsplan door de gemeente is het bijvoorbeeld niet mogelijk om te gaan bouwen.

Volgens een geïnterviewde is de urgentie voor woningbouw in de Zuidvleugel niet zo groot als in de Noordvleugel. Zo is daar de Zuidplaspolder en verschillende VINEX wijken, waar in de Noordvleugel de mogelijkheden een stuk beperkter zijn. De Provincie Zuid-Holland is de samenwerking dan ook aangegaan om andere redenen:

- De bereikbaarheid in het plangebied is volgens de provincie niet voldoende. Door mee te doen aan de gebiedsuitwerking ontstaat er de mogelijkheid om dit punt in het gebied te verbeteren;
- De provincie en de Zuidvleugel willen ook andere vergelijkbare projecten op het provinciale grondgebied realiseren die nog niet van de grond komen. Zo is er de as Leiden-Katwijk, waar nog geen overeenstemming is met het Ministerie van VROM en de Oude Rijnzone. Door beperkte woningbouw in de Bollenstreek te realiseren, kon de noodzaak en legitimatie van andere projecten hoog blijven. Verschillende arena's van besluitvorming probeerde de provincie dus te koppelen;
- Er was ook besef bij de Provincie Zuid-Holland dat ze niet met lege handen bij de opdrachtgever konden komen na de opdrachtbrief van het Ministerie van VROM;
- Daarnaast ondertekening van de provincie van het 'Pact van Teylingen'. Hierin wordt de Bollenstreek beschermd tegen grootschalige woningbouw.

Een opvallende rol is weggelegd voor de gemeente Holland-Rijnland. In het gebied is het 'Pact van Teylingen' van kracht, waarbij grootschalige woningbouw wordt uitgesloten. Dit is afgesproken toen de provincie Noord-Holland grootschalige toekomstplannen had voor gebied. Er moesten 40.000 woningen worden gebouwd met als naam Bollenstad. Deze plannen werden echter gemaakt, zonder medeweten van de lokale gemeenten. Om dergelijke ontwikkelingen tegen te gaan en het karakter van de streek in stand te houden, hebben de gemeenten afgesproken om enkel voor de eigen bevolking te bouwen in het 'Pact van Teylingen'. Ook de huidige opgave is bedacht buiten medeweten om van de lokale bestuurders. Daarom was de gemeente in eerste instantie tegen het proces. Een geïnterviewde gaf ook nog aan dat de gemeente niet voor Amsterdammers willen bouwen, zo voelde de opgave. Toch is Holland-Rijnland gaan meewerken aan het proces, omdat:

- Je kan beter bij het proces zitten, zo kan je het proces mede sturen en laten zien dat je er alles aan hebt gedaan. Ook bestaat er anders de kans op een aanwijzing van de minister van VROM om grond vrij te geven voor realisatie van de opgave;

- Daarnaast hebben de gebieden Haarlemmermeer en Bollenstreek met elkaar te maken, er bestaan veel functionele relaties. Mensen uit Haarlemmermeer wonen en werken bijvoorbeeld in de Bollenstreek en andersom. De provinciegrens is daarmee geen relationele grens.
- Ook was er het besef dat het niet zo goed ging met het gebied. Werknemers trekken weg en het aantal bedrijven neemt af. Met de gebiedsuitwerking ontstond de mogelijkheid om het gebied 'op te knappen'.

Het Ministerie van VROM heeft ook bijgedragen aan de samenwerking. Verschillende geïnterviewden geven aan dat zonder de opdrachtbrief de samenwerking niet tot stand zou zijn gekomen. De betrokkenen kregen door de opdrachtbrief een duw in de rug om coöperatie met andere partijen aan te gaan. Naarmate het proces vorderde, zijn vooral de provincies het nut gaan inzien van samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening, getuige de gezamenlijke vergadering van Statencommissies. Er is aangegeven om dat in de toekomst te blijven doen met betrekking tot grensoverschrijdende zaken.

AANPASSINGSVERMOGEN

De rolkeuze is bij deze opgave vooral gericht op samenwerking, mede ingegeven door de opdrachtbrief van de Minister van VROM. De partijen waren eigenlijk veroordeeld tot elkaar en zijn daarom gaan samenwerken. Door de enigszins verplichte samenwerking zijn de partijen het nut van coöperatie gaan inzien. Volgens geïnterviewden komt dit door de grote mate van openheid tijdens het proces. De partijen uit de bestuurlijke kerngroep zaten vaak met elkaar aan tafel en hebben samen de verschillende plannen geschreven. Daardoor kregen de actoren begrip voor elkaars percepties voor het plan en zagen ze de problemen van andere partijen met het voorgestelde plan. De provincies hadden ook vertrouwen in elkaars capaciteiten en het nakomen van afspraken, door samen aan de plannen te schrijven.

De Provincie Zuid-Holland zat aan het begin van het proces in een bestuurlijke spagaat, doordat zij zich enerzijds heeft gecommitteerd aan het 'Pact van Teylingen' en anderzijds aan de opdrachtbrief van het Ministerie van VROM. Ook is het tegen de natuur van de provincie in om te gaan bouwen voor Noord-Holland. Door zich terughoudend op te stellen tegenover woningbouw en in te zien dat er wel degelijk wat te halen viel met betrekking tot andere projecten, heeft Zuid-Holland zich ingezet voor het project.

Ook interessant om te zien is de rolverandering van de gemeente Holland-Rijnland in het proces. De weerstand lag in beginsel vooral bij gemeente Holland-Rijnland. De opgave lag plotseling op hun dak, terwijl ze het 'Pact van Teylingen' hebben afgesloten. Het gevoel dat er over hun rug heen werd geregeerd, werd door de eerste plannen versterkt. Ook gaat het om een Noordvleugel opgave, waar bestuurders uit de Bollenstreek niet zo veel voor voelen. Er was geen intentie om te gaan bouwen voor Amsterdam en de Noordvleugel. De Bollenstreek had zelf ook woningbouwopgaven gedefinieerd, waar de rijksopgave nog eens bovenop kwam. Deze negatieve houding tegenover het proces duurde tot in de derde ronde. Ook hadden andere partijen het gevoel dat ze gemeente te weinig tijd in het proces stak. Er was te weinig vertrouwen in Holland-Rijnland voor een goede afloop van de opgave. Volgens de geïnterviewden is in die tijd veel open overleg met de gemeente geweest en is er open gepraat over de percepties van andere partijen. Zo heeft de gemeente er voor gekozen om voorlopig mee te werken aan het proces.

ONTWIKKELING RANDSTAD HOLLAND

Nu de factoren zijn behandeld die kijken naar de mogelijke aanwezigheid van een coöpetitieve relatie, kan worden gekeken of de gebiedsuitwerking Haarlemmermeer/Bollenstreek ook bijdraagt aan de ontwikkeling van Randstad Holland als stedelijk netwerk. Interviews met verschillende ambtenaren op Randstedelijk en vleugelniveau laten een gemengd beeld zien. Het Rijk en Regio Randstad geven

aan dat het project bijdraagt aan de internationale concurrentiepositie van de Randstad, doordat een aantrekkelijk leefklimaat daar deel van uitmaakt. Vaak wordt als reden daarbij opgegeven dat er niet genoeg woonmogelijkheden zijn in de Randstad, met name in de Noordvleugel, en internationale bedrijven kijken naar de woonmogelijkheden van hun werknemers. Het Rijk handelt dan ook sterk in dit belang door het project actief te steunen.

De Zuidvleugel handelt in dit project toch vooral uit eigen belang. Ze probeert met het project de urgentie van andere opgaven (bijvoorbeeld Oude Rijnzone) te verhogen en de Noordvleugel ziet in de Bollenstreek de enige mogelijkheid op korte termijn om woningen te bouwen. De Noordvleugel geeft aan dat haar programma is opgesteld vanuit het startpunt van de internationale concurrentiepositie van de Randstad en een metropolitane strategie heeft opgesteld om dit te verwezenlijken, en heeft duidelijk direct belang bij de realisatie van woningbouw in het gebied. In de regionale uitgangspunten van het programma Noordvleugel van 18 november 2005 (5^e Noordvleugelconferentie) staat de er in de periode 2010-2030 in de regio 150.000 woningen moeten worden gerealiseerd. In de eerste periode wordt ingezet op de Haarlemmermeer en de Bollenstreek (29.000 woningen). Hier is belang van de Noordvleugel duidelijk gekoppeld met het belang van de Randstad. Volgens geïnterviewden zijn bestuurders uit de Noordvleugel het niet eens met de beperkte woningbouw in de Bollenstreek voor de Noordvleugel. Er wordt gesteld dat er slechts 3.300 woningen voor deze vleugel worden gebouwd, waarvan 300 zeker. De overige 3.000 zijn onzeker wegens de eis dat bollengrond moet worden gecompenseerd. De overige woningen (9.700) worden gebouwd voor lokale behoefte en voor de behoefte van de Zuidvleugel. Daarmee kan worden gesteld dat er nauwelijks voor de Noordvleugel wordt gebouwd, zoals eerst de bedoeling was. Dit heeft geleid tot verhitte discussies met zelfs het verzoek van een Noordvleugel bestuurder tot een aanwijzing van de minister van VROM voor de Bollenstreek. Dit verzoek is niet gehonoreerd, maar het geeft wel aan dat de gevonden oplossing niet voldoet aan de wensen van alle betrokkenen en daarmee is maar beperkt sprake van gemeenschappelijk belang.

Bij dit project is doelvervlochten van percepties opgetreden, omdat de neuzen dezelfde kant op zijn gaan staan. Aan het begin van het proces waren niet alle partijen even geïnteresseerd aan de opgave, maar door openheid in percepties is er een eindresultaat bereikt waar de partijen zich in kunnen vinden. Het geplande woningaantal is minder dan de vooraf gevraagde 29.000, maar de uitkomst wordt breed gedragen door de direct betrokkenen. Een reden voor de samenwerking in het project is de functionele samenhang in het gebied tussen de beide provincies. Door bijvoorbeeld de gezamenlijke vergadering van de Statencommissies zijn de partijen tot inzicht gekomen dat er moet worden samengewerkt bij vleugelgrensoverschrijdende problemen.

5.1.4 Conclusie

In deze casus is het proces rond de gebiedsuitwerking in de Haarlemmermeer en Bollenstreek beschreven en geanalyseerd. De woningbouwopgave dient vooral het belang van de Noordvleugel en het belang voor de Zuidvleugel is minder direct aan te wijzen. Echter, de coöpetitieve relatie is vanuit het oogpunt van de Zuidvleugel wel te zien. Door de samenwerking tussen de betrokken provincies hebben ze als winst de woningbouwopgave gehaald en laten zien bij het Ministerie van VROM dat de voorgestelde gebiedsuitwerking het maximaal haalbare is in het gebied. Daar kan het Rijk moeilijk tegen in gaan binnen de gestelde randvoorwaarden en daarmee wordt de urgentie van andere 'eigen' projecten binnen de Zuidvleugel en de Provincie Zuid-Holland aangetoond. Om meer woningbouw in de Randstad mogelijk te maken, moeten er andere projecten gesteund worden door het Ministerie van VROM. Dit kan bijvoorbeeld de As Leiden Katwijk in de Zuidvleugel zijn of het verbeteren van de bereikbaarheid van Almere. Dan kan er mogelijk concurrentie plaatsvinden om deze steun van het Ministerie van VROM.

Wel kan worden geconcludeerd dat het eigen belang van de direct betrokken actoren voorop staat. Zij hebben hun legitimatie op hun eigen niveau en moeten zich dan ook verantwoorden tegenover hun achterban. Het is dan ook lastig voor de gemeente Holland-Rijnland om te handelen in het belang van de Randstad. Maar door functionele relaties in het gebied en met name openheid bij alle actoren over hun percepties hebben geleid tot enerzijds een gemeenschappelijk belang en vervlechting van doelen. Anderzijds heeft openheid geresulteerd in het aanpassen van de rol van de lokale actoren in de Bollenstreek, doordat partijen het wantrouwen tegen de plannen begrepen. Er was dan ook veel samenwerking tussen de betrokken actoren, door het aanwezige vertrouwen en de planologische instrumenten die de verschillende actoren tot hun beschikking hadden. Ook zagen de partijen in dat hun eigen belang goed gediend kon zijn met medewerking aan de gebiedsuitwerking. Het inzicht in het nut van samenwerken nam dan ook toe in de tijd. Het uiteindelijke resultaat was voor de provincie Noord-Holland en de Noordvleugel echter te mager, naar hun inziens bieden de plannen te weinig ruimte voor de gewenste hoeveelheid huizen.

Opvallend is de rol van het Ministerie van VROM in het proces. Geconcludeerd kan worden dat zonder de opdrachtbrief het project niet van de grond zou zijn gekomen en de partijen niet zouden zijn gaan samenwerken. Het ministerie heeft de partijen dermate vrijgelaten in het uitvoeren van de opdracht dat het uiteindelijke resultaat gedragen wordt door alle partijen.

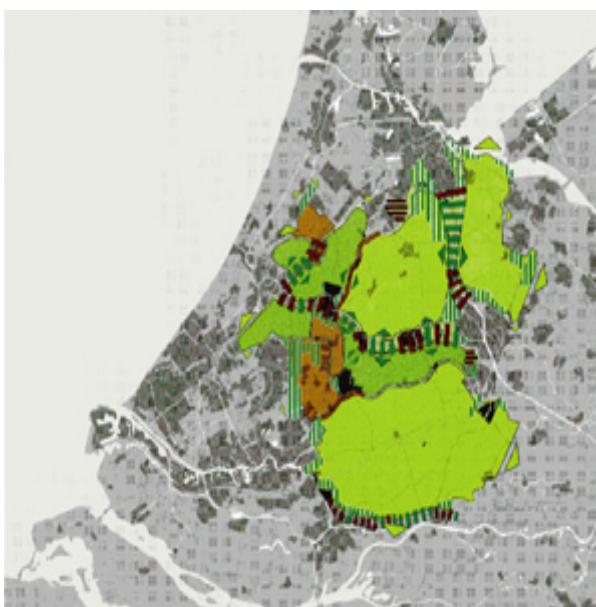
5.2 Groene Hart

5.2.1 Aanleiding

In het gebied tussen de huidige grote steden van West-Nederland is in de loop van de eeuwen een dikke, natte veenlaag gegroeid. Deze veengrond was door zijn geringe draagkracht niet geschikt voor bebouwing, maar wel voor landbouw en het winnen van turf. Vanaf de Gouden Eeuw ontstond een ring van steden rond een waterrijk, groen en open middengebied. Dit gebied kreeg in de tweede helft van de twintigste eeuw de benaming 'Groene Hart'. Al sinds de jaren '60 van de vorige eeuw wordt de noodzaak gevoeld om het gebied te beschermen dat tussen de vier grote steden van Nederland ligt. Dit 'groene hart' in een gebied van verstedelijking, moest worden beschermd tegen overmatige ontwikkeling, volbouwen en versnippering. Daarmee zou de Randstad als geheel een leefbaar gebied kunnen blijven. In de jaren '70 en '80 zijn deze uitgangspunten in verschillende rijksnota's voor ruimtelijke ordening opgenomen. De wortels van het huidige Groene Hart beleid liggen in het begin van de jaren negentig.

Volgens de Nota Ruimte (VROM, 2006) is het Groene Hart is een zogenaamd nationaal landschap: een 'gebied met internationaal zeldzame of unieke en nationale kenmerken en landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten'.

Landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van het Groene Hart moeten behouden blijven, duurzaam beheerd en waar mogelijk worden versterkt. Ook is het aangewezen als programmeergebied, net zoals de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad. Het valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van



Figuur 5.4. Gebied Groene Hart

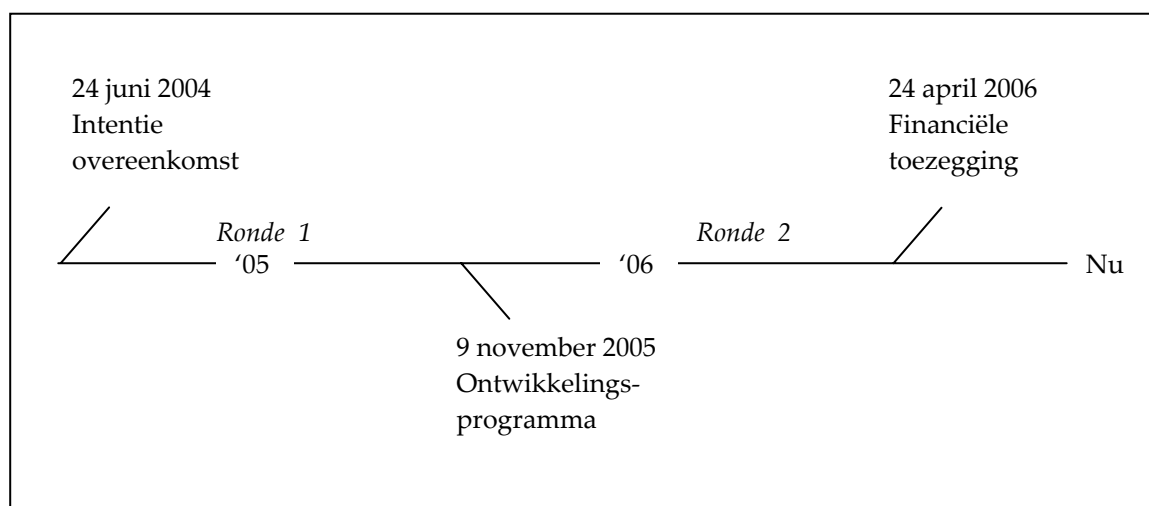
LNV. Met de Nota Ruimte moeten de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht in opdracht van het Rijk en in overleg met andere betrokkenen (verenigd in het Bestuurlijk Platform Groene Hart) een 'Ontwikkelingsprogramma Groene Hart' opstellen dat uitwerking geeft aan het ontwikkelingsperspectief voor het Groene Hart. Dit programma biedt het kader voor investeringen. Vanaf dit moment zal de casus worden beschreven.

Het Groene Hart volgens de definitie van 1958 is steeds kleiner geworden. Vooral langs de Oude Rijn, de randen aan de westkant van het Groene Hart en rond Schiphol zijn de ontwikkelingen snel gegaan (RPB, 2005). Het gebied staat onder druk van stedelijke en economische ontwikkelingen in onder andere de Noord- en Zuidvleugel, terwijl door diverse geïnterviewden het belang van het Groene Hart voor de Randstad wordt benadrukt. Een voorbeeld is de Zuidplaspolder nabij Gouda, waarvoor de formele grenzen van het Groene Hart zijn opgeschoven (sinds de Nota Ruimte maakt de Zuidplaspolder geen deel meer uit van het Groene Hart) om de aanleg van deze bouwopgave van mogelijk 30.000 woningen mogelijk te maken.

5.2.2 Ronden

In hoofdstuk vier is beschreven dat een casus wordt geanalyseerd aan de hand van het rondenmodel. In dit model wordt naar de cruciale momenten in het proces gezocht, waartussen ronden van overleg plaatsvinden. In interviews met direct betrokkenen zijn er drie doorslaggevende momenten in het proces te onderscheiden:

- 24 juni 2004: ondertekening intentie overeenkomst door de drie provincies in het Groene Hart: Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht samen met het Rijk.
- 9 november 2005: vaststelling ontwikkelingsprogramma door de direct betrokken actoren: het Rijk, de drie provincies, gemeenten en maatschappelijke partijen. Daarmee wordt het ambitieniveau voor het Groene Hart onderschreven door alle actoren.
- 24 april 2006: de partijen zijn het eens over de noodzaak om een miljard euro te investeren in het Groene Hart.



Figuur 5.5. Tijdslijn case Groene Hart

In figuur 5.5 staan de belangrijkste momenten aangegeven in een tijdslijn. Zoals eerder gezegd gaat het beleid inzake het Groene Hart terug tot jaren '70, maar in deze verhandeling is gekozen om het proces te laten starten met de ondertekening van de intentie overeenkomst in april 2004. Vanaf ongeveer dit moment was het Groene Hart ook onderdeel van de programma aanpak van het Ministerie van VROM, net zoals de Noord- en de Zuidvleugel. Daarmee is het gebied één van de drie programma's in Randstad Holland. De minister van LNV is programmaminister van het Groene Hart.

INTENTIE OVEREENKOMST

De intentie overeenkomst is de start van het proces. Op 24 juni hebben de provincies in het Groene Hart en het Rijk getekend voor een nieuwe samenwerking in het Groene Hart. Hiermee is een nieuwe stuurgroep Groene Hart opgericht die in de plaats komt van het Bestuurlijk Platform Groene Hart uit de jaren '90. De stuurgroep bestaat uit gedeputeerden van Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland. De Stuurgroep nodigt het Rijk uit om een concrete bijdrage te leveren aan de noodzakelijke financiële randvoorwaarden. Dit is ook de bedoeling van de programma aanpak. Daarmee doet het Rijk een poging om een structuur te verzinnen om een gebied aan te pakken en toont het Rijk een actieve rol ten opzichte van andere gebieden. In de Nota Ruimte zijn de provincies ook aangewezen om het Groene Hart uit te werken.

ONTWIKKELINGSPROGRAMMA

In het vervolg van het proces zijn de provincies begonnen met het maken van een Uitvoeringsprogramma met concrete projecten voor het Groene Hart. Het proces tot het programma is opgedeeld in drie tussenproducten, waarvan twee in deze ronde zijn opgeleverd. Ten eerste de 'Balans' met herijkte uitgangspunten voor het Groene Hart en een overzicht van lopende provinciale projecten. Deze is in maart 2005 opgeleverd en aangeboden aan de minister en de Provinciale Staten. In elke provincie is daarover een open debat gevoerd. Het tweede product is het 'Ontwikkelingsprogramma' met een richtinggevend ontwikkelingsperspectief, vier prioritaire uitvoeringsaccenten en tien concrete projecten. Het Ontwikkelingsprogramma beschrijft ook een twintigtal overige projecten en een beleidsagenda voor de langere termijn. Het Ontwikkelingsprogramma is op 9 november 2005 verschenen en vormt de inhoudelijke ruggengraat van het Uitvoeringsprogramma en is tevens het eindpunt van deze ronde.

Het Ontwikkelingsprogramma heeft vooral vorm gekregen via een serie 'Werkplaatsen' met vertegenwoordigers van de provincies, het Woerdens Beraad, de waterschappen en de maatschappelijke partijen. Het Woerdens Beraad is de vastgelegde samenwerking van de gemeenten in het Groene Hart vanaf juni 2005. Daarmee spreken de gemeenten met één mond om zo meer invloed te hebben. De werkplaatsen waren regelmatig terugkerende bijeenkomsten waar over de inhoudelijke invulling van het Groene Hart werd gepraat.

FINANCIËLE TOEZEGGING

De weg naar het uitvoeringsprogramma is in deze ronde vervolgd met het Uitvoeringsplan, de uitwerking van het Ontwikkelingsprogramma. Het geeft een financiële en organisatorische onderbouwing bij de projecten en de beleidsagenda; wie doet wat en hoe gaan we het betalen. Het Uitvoeringsplan is verschenen in april 2006 na het overleg met het Kabinet. Met de goedkeuring van dit plan zijn de partijen het eens geworden over de noodzaak om 1 miljard euro te investeren in het Groene Hart. Dit is verdeeld over het Rijk (700 miljoen euro), de drie provincies (200 miljoen euro) en de overige partijen (100 miljoen euro). Het geeft duidelijkheid over geldstromen en het Rijk daarmee zichtbaar dat er substantieel geld in het Groene Hart wordt gestopt. Vanaf dit moment moet er toe worden gewerkt naar een definitief uitvoeringsprogramma.

5.2.3 Analyse

In voorgaande paragraaf zijn de belangrijkste ronden geschets. Nu kan het proces worden geanalyseerd aan de hand van de variabelen uit het conceptueel model en tabel 4.1 van deze studie. Er wordt gekeken naar de relatie tussen de actoren (actoranalyse), de rolkeuze en het aanpassingsvermogen van de belangrijkste partijen en als laatste wordt de vraag beantwoord hoe de casus bijdraagt aan ontwikkeling van Randstad Holland.

ACTOREN

Bij het opstellen van het Ontwikkelingsprogramma en Uitvoeringsplan zijn veel partijen betrokken. Opdrachtgever is het Rijk. Inhoudelijk uitgangspunt is de 5de Nota Ruimte, waarin het Groene Hart is aangewezen als Nationaal Landschap. De Minister van LNV treedt op als coördinerend bewindspersoon. Een gezamenlijke stuurgroep van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht voert de regie op de totstandkoming en straks de uitvoering van het Uitvoeringsplan. Daarbij wordt samengewerkt met gemeenten, waterschappen en tal van maatschappelijke partners. De betrokken gemeenten in het Groene Hart bundelen via het Woerdens Beraad hun inbreng. Maatschappelijke organisaties van ANWB tot milieuorganisaties en van LTO tot Kamers van Koophandel zijn via het Groene Hart Pact gesprekspartner van de stuurgroep. In tabel 5.2 zijn de belangrijkste betrokken actoren weergegeven met hun percepties en middelen.

Partijen	Perceptie project	Middelen
Provincie Noord-Holland	Provincie met minste grondgebied in Groene Hart. Meer bezig met andere landelijke kwaliteiten.	Planologische instrumenten Geld
Provincie Zuid-Holland	Afweging tussen woningbouw en groen vanwege bijvoorbeeld beperkte ruimte Leidse regio	Planologische instrumenten Geld
Provincie Utrecht	Provincie met dominante gemeente met woonproblematiek	Planologische instrumenten Geld
Woerdens Beraad	Woningen voor eigen bevolking in groene omgeving	Planologische instrumenten Grondbezit
Ministerie van LNV	In stand houden Groene Hart, maar ook beschermen van landbouwsector	Geld Planologische instrumenten Programmaminister

Tabel 5.2. Belangrijkste actoren

Het Ministerie van LNV is programmaministerie en is dus aanspreekpunt van het Rijk. Daarom is het Ministerie van VROM niet direct betrokken, maar heeft wel invloed op het proces. Zij vinden in termen van ruimtelijke kwaliteit het Groene Hart van belang voor de Randstad en moet worden behouden en versterkt. Zij hebben daartoe de middelen van het opstellen van een planologische kernbeslissing (PKB) en milieuwetgeving.

Wat opvalt, is dat het Rijk de grootste pleitbezorger is van het Groene Hart. Zij willen graag het Groene Hart in stand houden en hebben daartoe ook planologische instrumenten. Hoe lager het schaalniveau, hoe minder rigoureuus het Groene Hart wordt beschermd. De betrokken gemeenten zien de kwaliteit van het gebied, maar moeten ook voorzieningen bieden voor hun eigen bewoners. De provincies zitten daar tussenin, met de opdracht van het Rijk en de wens van gemeenten om bewoning in bepaalde gevallen toe te staan.

ROLKEUZE

Binnen het Groene Hart zijn de rollen gericht op samenwerking naar buiten toe. De tussenproducten tot het uitvoeringsplan zijn snel tot stand gekomen en worden onderschreven door alle direct betrokkenen. In die plannen is ruimte gelaten voor de belangen van de betrokkenen. Provincies zijn bereid in het kader van decentralisatie de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor kwaliteit en samenhang op het regionale schaalniveau van het Groene Hart door de opdrachtverlening in de Nota Ruimte. Daarbij worden de lokale belangen niet uit het oog verloren. Door samenwerking met alle

partijen in het Groene Hart wordt een breed gedragen visie ontwikkelt, die rechtstreeks aan het Rijk wordt gepresenteerd. Het Rijk kan hier alleen maar nee tegen zeggen met goede argumenten. In de ontwikkeling van de plannen is wel gestreden om de verschillende opgaven. Zoals in tabel 5.2 is aangegeven spelen er veel belangen die niet overeenkomen met de groene functie van het gebied. Zo moet de Provincie Utrecht genoeg ruimte bieden aan haar hoofdstad om te voldoen aan de woningvraag in de stad. Ook zit de Provincie Zuid-Holland met het dilemma was verschillende woningbouwopgaven in het gebied. Het lijkt erop dat de provincies zich het belang van het Groene Hart wel aantrekken, maar niet tegen elke prijs. Bij belangen in de rest van de provincie zijn de baten vaak duidelijker, waar dan ook makkelijker voorrang aan wordt gegeven.

In het Woerdens Beraad is er naar gestreefd om concurrerend te zijn op ideeën en samen te werken op projectniveau. Volgens geïnterviewden is dit gelukt. De gemeenten zagen in dat samenwerking loont en gunnen elkaar ook wat. Dit is het gevolg van de inrichting van de zogenoemde 'werkplaatsen'. Daarin namen de lokale en regionale partijen deel onder leiding van het Projectbureau Groene Hart. In deze themagroepen werden alle percepties van de partijen van het gebied open op tafel worden gelegd. Het projectbureau heeft toegezegd dat alle ideeën zouden terugkomen in de tussenproducten naar het uitvoeringsplan toe. Ze hebben hun woord gehouden en daarmee werd vertrouwen gecreëerd. Ook was er sprake van wederzijdse afhankelijkheden doordat de gemeenten en provincies elkaar nodig hebben om iets te bereiken in het Groene Hart. De samenwerking tussen partijen binnen het Groene Hart stemt de direct betrokkenen tevreden, maar levert wel kritiek op van het Rijk. Er heerst een gevoel dat er te weinig daadkracht is en er geen echte keuzes worden gemaakt. Iedereen heeft op elk moment de kans om iets in te brengen, wat het proces volgens geïnterviewden verlengt en er voor zorgt dat het resultaat weinig uitvoeringsgericht is.

Op het niveau van het Rijk zitten de grootste pleitbezorgers van het Groene Hart. Het ministerie van LNV is programmaverantwoordelijke en zorgt voor de interne afstemming binnen het Rijk. LNV is opdrachtverlener en heeft ook de beschikking over geld, dit in tegenstelling tot het Ministerie van VROM. Alhoewel het Groene Hart niet als zodanig wordt genoemd, zijn de economische prioriteiten voor de Noordvleugel en Zuidvleugel van de Randstad wel relevant voor het gebied. Zo wordt de aanleg van het nieuwe bedrijventerrein in de Zuidplaspolder (Driehoek Rotterdam, Zoetermeer en Gouda) voorzien. Bovendien zou de Oude-Rijnzone (Leiden, Alphen aan de Rijn) moeten worden geherstructureerd, waarbij ook investeringen in infrastructuur nodig zijn (A12, Zoetermeer-Woerden). Het lijkt erop dat het Groene Hart voor het Ministerie van VROM vooral een productieruimte is en niet zozeer een waardevol gebied dat beschermd zou moeten worden (RPB, 2005). Daarnaast wordt door geïnterviewden gesuggereerd dat de Minister van VROM uit de verf moet komen als programmaminister van de Zuidvleugel. Er is binnen het ministerie dus wel een idee dat het Groene Hart van belang is en in de Nota Ruimte wordt het ook als zodanig benoemd, maar het echte handelen neigt naar andere belangen. Het vertrouwen tussen het Rijk en partijen binnen het Groene Hart heeft hier niet onder geleden. Diverse geïnterviewden geven aan dat het laatste jaren alleen maar is verbeterd, door nieuwe mensen, het behalen van tussentijdse resultaten en mensen zijn open over problemen. Ook gunt het ministerie van LNV de provincies de verantwoordelijkheden als gevolg van de decentralisatie uit de Nota Ruimte. Ze hebben vertrouwen in de provincies dat ze er echt wat van willen maken, ondanks het gebrek aan daadkracht. Daarnaast is er een nu of nooit gevoel bij de direct betrokken over het Groene Hart.

De ruimtelijke relatie tussen beide vleugels en het Groene Hart is zichtbaar aan de randen van het groengebied. In het noorden loopt het Groene Hart door tot aan het IJmeer (Amstelscheg) en in het westen tot Zoetermeer (Rottewig). In die gebieden overlappen de verschillende programma's elkaar. Toch is het belang van het Groene Hart niet terug te vinden in de plannen van beide vleugels. Bij de Zuidvleugel hebben geïnterviewden het gevoel dat de betrokken overheden inzetten op groen dichtbij de stad en dat het Groene Hart in de perceptie te ver weg is. Het nabijgelegen groen kan intensiever

worden gebruikt voor recreatie en is ook beter ontsloten. De verbindingen tussen de Zuidvleugel en het Groene Hart zijn voor langzaam verkeer niet optimaal. Het Groene Hart heeft daarmee een lage prioriteit in de Zuidvleugel. De Noordvleugel zet haar geld, volgens diverse geïnterviewden, ook in op groenstructuren dichterbij steden. Zij hebben weinig 'grondgebied' in het Groene Hart en hebben daarom minder direct belang bij de ontwikkeling van het gebied. De Noordvleugel heeft meer belang bij het opschuiven van de grens van het Groene Hart ten behoeve van meer woningbouw in de Haarlemmermeer / Bollenstreek. De posities van beide vleugels worden onderschreven door verschillende projecten. Bijvoorbeeld de geplande verbinding tussen de A6 en A9 raakt het Groene Hart, maar Amsterdam en de Noordvleugel zetten wel in op deze variant van de snelweg voor de ontsluiting van Almere. Ook de eerder genoemde Zuidplaspolder bevestigt het beeld in twee opzichten. Ten eerste is de grens van het Groene Hart opgeschoven (door het Ministerie van VROM) voor de ontwikkeling van deze woningbouwopgave, gesteund door de Zuidvleugel. Ten tweede is de relatie tussen de Zuidplaspolder en het Groene Hart niet bekeken in de planontwikkeling van de eerst genoemde opgave.

AANPASSINGSVERMOGEN

Op lokaal niveau is er sprake van aanpassingsvermogen binnen het Woerdens Beraad. Gemeenten concurreren om concrete projecten en werken samen naar buiten toe en dit kreeg vorm in de 'werkplaatsen'. Actoren praten open over de percepties van andere partijen en deze percepties worden ook duidelijk op tafel gelegd in regelmatige bijeenkomsten. Ook voelde iedereen zich hierdoor betrokken bij het Groene Hart. Doordat de ideeën van alle partijen ook werden meegenomen in de planvorming werd er vertrouwen gecreëerd. Samen met de openheid naar elkaar toe en het inleven in de andere partij, ontstond er een vorm van coöpetitie. Dit was volgens geïnterviewden wel wennen aan het begin.

Op het niveau van de G4 is er weinig betrokkenheid bij het Groene Hart, terwijl er ruimtelijk raakvlakken zijn met het gebied. Samen met de vier grote steden wordt formeel gekeken hoe de openheid en kwaliteit van het Groene Hart bij kunnen dragen aan het internationale vestigingsklimaat en de recreatiemogelijkheden voor de hele Randstad. Om de betrokkenheid van de G4 te vergroten, is er afzonderlijk overleg gevoerd met de steden. Dit ook omdat de betrokken provincies geen grip hebben op de vier grootste steden van Nederland. Tijdens de overleggen was er sfeer van wantrouwen, omdat de steden verwachtten dat er om geld zou worden gevraagd. Ook is er overleg geweest met de G4 gezamenlijk, maar dit had, volgens een geïnterviewde, meer het karakter van een 'rituele dans'. De steden onderschrijven het belang van het Groene Hart wel, maar handelen er niet naar. Ze staan er sympathiek tegenover, maar willen wel dat de toegankelijkheid van het gebied wordt vergroot. Ze zetten meer in op lokale problemen en groen dichtbij de stad waar intensieve recreatie mogelijk is. Een geïnterviewde stelt zelfs dat er sprake is van een terugtrekkende beweging van de steden ten aanzien van het Groene Hart en dat er een afbouw plaats vindt van de relatie. Er wordt dus niet samengewerkt op het niveau van de G4.

ONTWIKKELING RANDSTAD HOLLAND

De Nota Ruimte richt zich vooral op het versterken van de internationale concurrentiepositie van de Randstad Holland als geheel. Het Groene Hart zou hieraan moeten bijdragen door de ontwikkeling van zijn bijzondere kwaliteiten en vitaliteit (RPB, 2005). Het is vanuit het Rijk ook aangewezen als Nationaal Landschap, wat de waarde van het gebied voor Nederland benadrukt. Ook geïnterviewden geven aan dat het een essentieel onderdeel is van het vestigingsmilieu, zowel voor wonen als werken, in de Randstad. Er is dus wel inzicht in het belang van het Groene Hart voor de Randstad. Als enige groene gebied van dergelijke omvang kan het een unieke functie vervullen in het stedelijke netwerk Randstad Holland. Het kan daarmee bijdragen aan de ontwikkeling van het gebied.

Het Groene Hart is een overheidsgedomineerd probleem, mensen die er wonen en werken hebben er geen groot belang bij. Zoals eerder gezegd is vooral het Rijk de grootste pleitbezorger van het Groene Hart en zitten de provincies in een spagaat tussen lokale belangen en het rijksbelang. Daarom worden er ook geen harde keuzes gemaakt. Daarnaast werken de Noord- en Zuidvleugel en de G4 niet mee aan de ontwikkeling van het gebied. Als het er op aankomt, zijn de functies wonen en werken belangrijker dan de functie groen. Ook kiezen partijen vaak voor korte termijn en eigen belang. Een geïnterviewde stelde zelfs dat het er niet om gaat het Groene Hart in stand te houden, maar om het verstandig te souperen met als uitgangspunt dat de mooiste plekjes maar blijven bestaan. Er is met andere woorden geen doelvervlochten ten aanzien van het gebied. Partijen in de Randstad onderschrijven het nut, maar handelen er vaak niet naar. Het Groene Hart dient misschien wel het algemeen belang, maar dus niet het gemeenschappelijk belang.

5.2.4 Conclusie

De partijen binnen het Groene Hart zitten om tafel en zijn samen tot verschillende plannen gekomen. Door het op tafel leggen van de wensen bij het Groene Hart en daarbij het betrachten van openheid zorgt vertrouwen tussen de actoren. Daarbij is men op zoek naar gemeenschappelijkheden, niet naar verschillen. Op het moment dat partijen mee willen doen, moeten ze ook bereidheid hebben om onafhankelijk, zelfstandig en aanspreekbaar zich op te stellen. Dat gebeurt alleen binnen het Groene Hart. In de analyse komt naar voren dat het belang vaak niet bij het gebied ligt, maar bij andere belangen. Er is daarom geen sprake van een gemeenschappelijk belang, ook bij de betrokken provincies.

De specialistische functie die het Groene Hart kan vervullen in Randstad Holland wordt dus niet volledig onderkend door de partijen in het stedelijk netwerk. De Noord- en Zuidvleugel hebben overlapping met het gebied, maar zijn niet betrokken. Hetzelfde geldt voor de G4, deze steden zitten met een woningtekort en kiezen ook eerder voor groen dicht bij de stad waar intensieve recreatie mogelijk is. Er wordt niet ingezien dat er gezamenlijke winst kan worden behaald met het Groene Hart. Het korte termijn denken en eigen belang overheerst toch het dossier, terwijl het Rijk de grootste pleitbezorger is. Maar zolang niet alle partijen streven naar het vergroten van de koek, gebeurt dit ook niet. Zo dragen de hedendaagse ontwikkelingen niet bij de versterking van de Randstad.

5.3 Stedenbaan

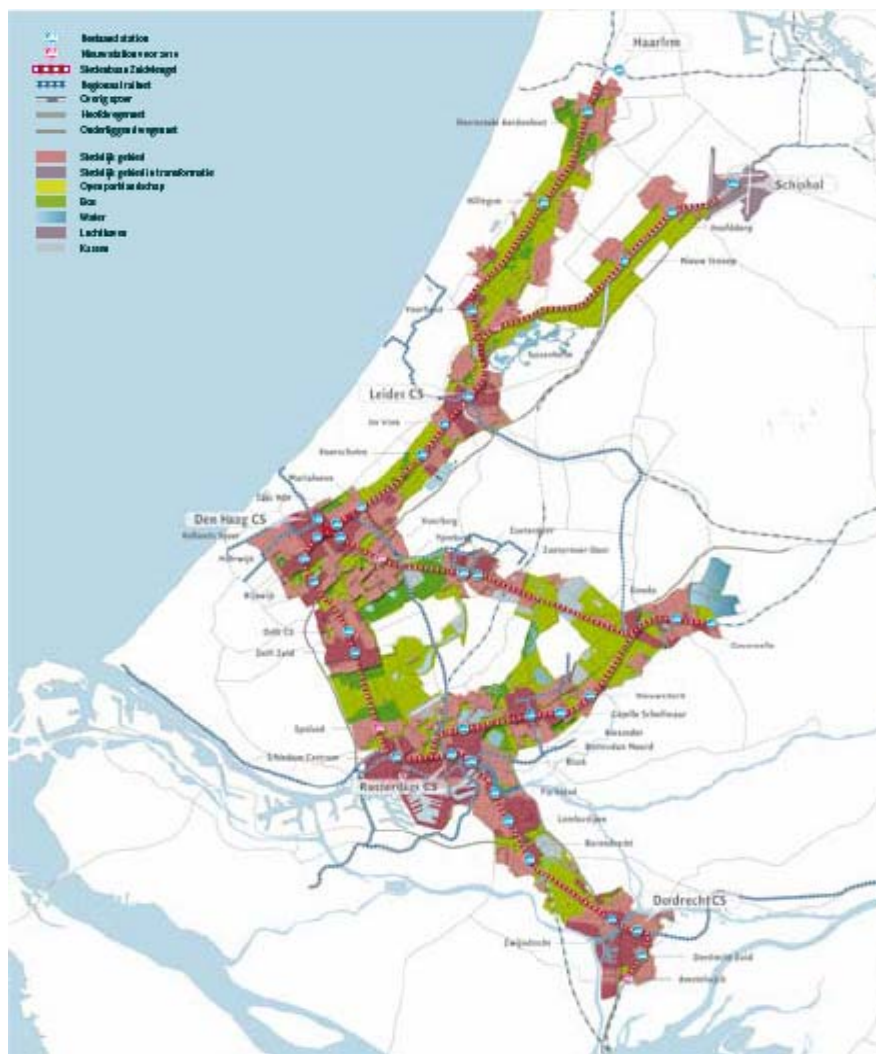
5.3.1 Aanleiding

Stedenbaan Zuidvleugel is een programma gericht op het verbeteren van het regionaal treinvervoer in het zuiden van Randstad en het beter benutten van stationslocaties voor onder meer woningbouw. Het programma is gericht op het realiseren van een railproduct op het hoofdtrainnet tussen Sassenheim/Hillegom en Dordrecht, Den Haag-Gouda en Rotterdam-Gouda ter ondersteuning van de verstedelijkingsprogramma's in relatie met het bovenliggende en onderliggende wegen- en ov-net. In figuur 5.6 staat het plangebied van de opgave.

Drie aanleidingen voor Stedenbaan zijn te noemen (BPZ, 2006):

- Zuinig met ruimte: De vraag naar locaties voor kantoren, instellingen en woningen neemt nog steeds toe. In de periode 2010-2020 zijn in totaal in de Zuidvleugel 115.000 woningen nodig. De overheden, die samenwerken in het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ), willen ca. 40.000 van die nieuwe woningen tot stand laten komen in de naaste omgevingen van bestaande stations. Door de nieuwbouw te concentreren op stationslocaties, gaat de Zuidvleugel zo zuinig mogelijk met zijn ruimte om. Groen en open gebieden blijven hierdoor gespaard.

- Hoogwaardiger regionaal treinverkeer: De andere doelstelling van Stedenbaan is het verbeteren van de kwaliteit en de dienstverlening van het regionaal spoorvervoer. Door de aanleg van de HSL komt en capaciteit vrij op het bestaande spoor, wat voor Stedenbaan gebruikt kan worden. Het is de bedoeling dat op de Stedenbaan na enige tijd aangepaste treinen gaan rijden die snel in- en uitstappen mogelijk maken. Daarnaast zou de frequentie opgevoerd kunnen worden naar zes treinen per uur. Dankzij dat verbeterde openbaar vervoer kunnen de stations veranderen in meer dan alleen halteplaatsen. Deze zullen een meer centrale positie innemen in de netwerkstad Zuidvleugel.
- Bereikbare nieuwbouwlocaties: Stedenbaan speelt een cruciale rol voor de nieuwbouwlocaties in de Zuidvleugel. De afgelopen decennia is in veel gevallen eerst een locatie ontwikkeld en vervolgens de infrastructuur daarheen aangelegd. Inmiddels is bij alle overheden consensus gegroeid dat het beter is de bestaande infrastructuur te benutten als uitgangspunt voor bouwlocaties. Het aanleggen van nieuwe infrastructuur is zeer kostbaar en planologisch complex. Het adagium voor Stedenbaan is dan ook: bestaande lijnen beter benutten.



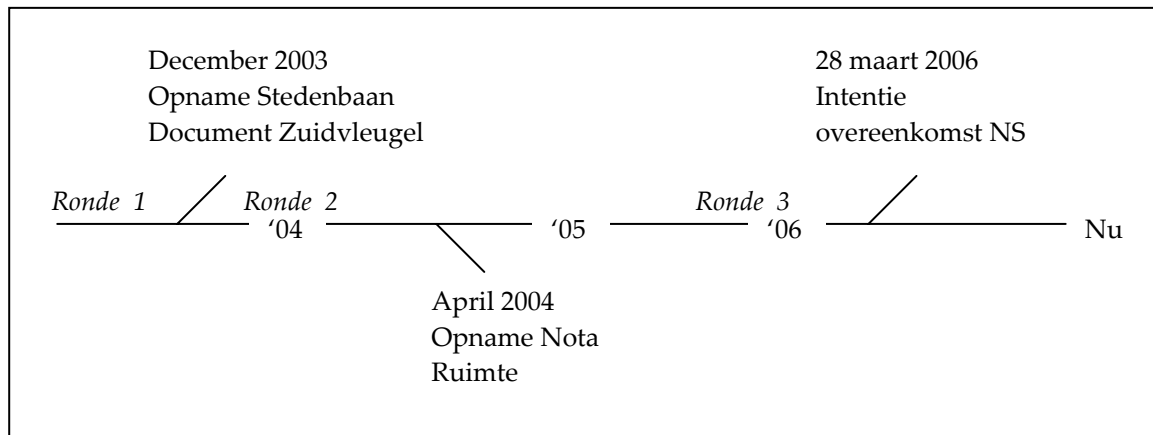
Figuur 5.6. Plangebied Stedenbaan

5.3.2 Ronden

In de operationalisatie is beschreven dat een casus wordt geanalyseerd aan de hand van het rondemodell. In dit model wordt naar de cruciale momenten in het proces gezocht, waartussen

ronden van overleg plaatsvinden. In interviews met direct betrokken zijn er vier doorslaggevende momenten in het proces te onderscheiden en staan weergegeven in figuur 5.7:

- Opname programma Stedenbaan in het document 'De Zuidvleugel van de Randstad. Netwerkstad van bestuur, recht en logistiek' als één van de speerpunten van de Zuidvleugel;
- Opname in de Nota Ruimte en daarna de Nota Mobiliteit voor steun van het Rijk;
- Intentie overeenkomst met de Nederlandse Spoorwegen, waarmee de taken van de betrokken partijen worden vastgelegd en de NS toezegt om zes keer per uur te gaan rijden.



Figuur 5.7. Tijdslijn Case Stedenbaan

OPNAME STEDENBAAN IN DOCUMENT ZUIDVLEUGEL

Ronde één speelt zich af voor het formele startmoment. In deze ronde is er een inventarisatie geweest van het programma Stedenbaan met een nut en noodzaak discussie. Er is een netwerkstructuur opgestart op ambtelijk en bestuurlijk niveau door de programmadirecteur. Daarin hebben partijen uit de Zuidvleugel plaatsgenomen die ook echt wat konden bewerkstelligen. Ook is er in fase een Stuurgroep opgericht met de vervoersautoriteiten uit het plangebied van Stedenbaan, te weten Haaglanden, Stadsregio Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland. Deze fase is afgesloten met de opname van het programma in het document 'De Zuidvleugel van de Randstad. Netwerkstad van bestuur, recht en logistiek' van het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel in december 2003. Hiermee is Stedenbaan op de agenda van de Zuidvleugel gekomen en hebben partijen zich gecommitteerd om het verder uit te werken.

OPNAME NOTA RUIMTE

In deze korte tweede ronde is het programma Stedenbaan opgenomen in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. Het spoor wat de Zuidvleugel wil gebruiken is onderdeel van het hoofdspoorwegennet, wat valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en daarmee Prorail en de Nederlandse Spoorwegen. Daarom is het belangrijk dat het Rijk achter de opgave staat en daarvoor heeft het Rijk een verkenning laten uitvoeren naar het probleemoplossend vermogen van Stedenbaan. Verkeer en Waterstaat ziet het als een regionaal project, waardoor ze de regie niet in handen nemen. Door de opname in beide rijksnota's zegt het Rijk wel haar steun en eventueel middelen toe.

INTENTIE OVEREENKOMST NS

De derde ronde speelt tot de intentie overeenkomst met de Nederlandse Spoorwegen. Dit is een overeenkomst met de exploitant van het openbaar vervoer deel van Stedenbaan. In deze overeenkomst is een heldere taakverdeling afgesproken tussen de NS, de drie vervoersautoriteiten en het BPZ. Ook is afgesproken hoe vaak wordt gestopt, dat er treinen komen die sneller optrekken en kortere stoptijden hebben. Voordat de NS hiermee akkoord is gegaan hebben ze eerst een businesscase opgesteld, waarin de aantallen reizigers zijn berekend om het programma rendabel te maken. Aan de hand van deze cijfers kon de ruimtelijke opgave worden bepaald.

Ook is in deze ronde Stedenbaan opgenomen in de regionale verkenningen van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit is belangrijk voor financiële steun van dit ministerie. Daarnaast is aan het eind van deze ronde ook afronding geweest van de Regionale verkenning van Stedenbaan, waarmee op bestuurlijk niveau extra binding is ontstaan en ook belemmeringen voor het programma worden weggenomen. Ook worden er in dit rapport keuzes gemaakt om bepaalde ontwikkelingen wel te steunen en andere niet. Dit rapport is aangeboden aan minister Peijs van V & W en minister Dekker van VROM.

5.3.3 Analyse

In voorgaande paragraaf zijn de belangrijkste ronden geschets. Nu kan het proces worden geanalyseerd aan de hand van de variabelen uit het conceptueel model en tabel 4.1 van deze studie. Er wordt gekeken naar de relatie tussen de actoren (actoranalyse), de rolkeuze en het aanpassingsvermogen van de belangrijkste partijen en als laatste wordt de vraag beantwoord hoe de casus bijdraagt aan ontwikkeling van Randstad Holland.

ACTOREN

Verschillende partijen zijn bij Stedenbaan betrokken. De initiator is het BPZ, maar dit platform heeft geen formele bevoegdheden. Het zijn de partners in de Zuidvleugel die iets kunnen bewerkstelligen in deze bestuurlijke constellatie. Daarnaast is de NS exploitant van het spoor wat gebruikt gaat worden voor Stedenbaan. In tabel 5.3 staan de belangrijkste actoren, met percepties en middelen beschreven.

Partijen	Perceptie project	Middelen
Provincie Zuid-Holland	Verbeterde bereikbaarheid Zuid-Holland	Vervoersautoriteit Provincie Zuid-Holland Planologische instrumenten Geld
Haaglanden	Verbeterde bereikbaarheid Haaglanden	Vervoersautoriteit Regio Den Haag Planologische instrumenten Geld
Stadsregio Rotterdam	Verbeterde bereikbaarheid Rotterdam	Vervoersautoriteit Regio Rotterdam Planologische instrumenten Geld
Nederlandse Spoorwegen	Meer reizigers Ontwikkeling stationslocaties	Exploitant spoor Zeggenschap dienstregeling Geld
Bestuurlijk platform Zuidvleugel	Verbeteren bereikbaarheid Zuidvleugel en ontwikkeling samenhangende netwerkstad	Draagvlak
Ministerie van V & W	Stedenbaan regionaal infrastructuurproject	Verantwoordelijk voor spoor Planologische instrumenten Geld
Ministerie van VROM	Stedenbaan interessant project voor ruimtelijke ontwikkeling	Geld Planologische instrumenten Programmaminister

Tabel 5.3. Belangrijkste actoren Stedenbaan

Naast bovenstaande partijen zijn ook projectontwikkelaars betrokken bij Stedenbaan en woningbouwcorporaties hebben zich verenigd in Kristalgroep. Zij worden hier niet gezien als belangrijke actoren, omdat zij volgend zijn bij de conceptuele planvorming. Zij hebben pas invloed bij de uitwerking van het programma Stedenbaan. Daarnaast moet de rol van Verkeer en Waterstaat niet worden onderschat. Zij kunnen de concessie met de NS openbreken en zijn verantwoordelijk voor het hoofdspoorwegennet. Dit ministerie ziet het programma als een regionale infrastructuuropgave en bemoeit zich er maar beperkt mee, terwijl ze over veel financiële middelen beschikken. Het Ministerie van VROM beschikt daarentegen maar over een beperkte hoeveelheid geld en moet worden gezien als een bondgenoot van Stedenbaan bij het Rijk. Ook kan dit ministerie iets betekenen bij de invulling van het intensieve ruimtegebruik rond de stations. Waar regelgeving in de weg staat, kan de wet mogelijk worden aangepast.

ROLKEUZE

In de eerste ronde zijn de grondslagen gelegd voor het programma Zuidvleugel. Het idee ontstond nadat duidelijk werd dat met de komst van de Hoge Snelheidslijn er capaciteit zou vrijkomen op het bestaande spoor. Ook 'groeiden' de twee stedelijke regio's Rotterdam en Den Haag dermate naar elkaar toe, dat afstemming met betrekking tot openbaar vervoer wenselijk werd. In deze fase is draagvlak gezocht onder de direct verantwoordelijken voor openbaar vervoer in de Zuidvleugel, de drie vervoersautoriteiten. Om gelijkwaardigheid te creëren is er afgesproken om een gelijke verdeling van de proceskosten te bewerkstelligen onder de drie partijen. De sfeer tijdens overleggen was aan het begin aftasten, volgens een geïnterviewde gaan dit soort dingen vanaf het begin niet volledig naar wens. Het is zoeken naar de percepties van de verschillende organisaties en het is lastig samenwerken met autonome organisaties. Het wordt voor betrokkene pas interessant als er resultaat in zicht komt. Vertrouwen bouwen is in deze fase, volgens een geïnterviewde, het belangrijkste. Met de opname van het programma in het visiedocument van het BPZ, zijn de actoren in de Zuidvleugel achter het plan gaan staan en hebben gekozen voor samenwerking.

Met de opname van Stedenbaan in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit heeft het Rijk zich ogenschijnlijk ook gecommitteerd aan het project. Het Ministerie van VROM heeft steun toegezegd omdat het programma past in het streven naar intensief ruimtegebruik in relatie met de verbetering van de bereikbaarheid van deze locaties. Een geïnterviewde stelde dat ze aan dit ministerie altijd een goede partner heeft gehad. De relatie met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is nogal stroef verlopen. Dit ministerie is verantwoordelijk voor het hoofdspoorwegennet, waarvan Stedenbaan deel uitmaakt. Door dit programma wordt dit gedeelte van het spoor gebruikt voor regionale ontwikkelingen, wat een gevoelsmatige verandering is van de functie van het spoor. Ook is er tijdens het proces een financiële claim bij het ministerie van V & W neergelegd door de Provincie Zuid-Holland zonder goed vooroverleg. Hierdoor is de relatie met het ministerie niet verbeterd. Diverse betrokkenen geven ook aan dat er binnen Verkeer en Waterstaat een 'not invented here' syndroom bestaat. Dat wil zeggen dat zij in principe argwanend staan tegenover plannen die niet binnenshuis zijn verzonden. Daardoor heeft dit ministerie afstand gehouden tot Stedenbaan en als een regionaal project gezien, ook getuige de opname in de regionale MIT verkenningen. Daardoor is het Rijk volgens een geïnterviewde zwak betrokken bij het programma en is het een voorbeeld van een terugtrekkende overheid. Het gevoel overheerst dat het Rijk sterker had kunnen uitstralen dat er een goed project lag.

Geïnterviewden geven ook aan dat het project interessant is voor de bereikbaarheid van de Randstad als geheel, maar er is geen samenwerking tot stand gekomen met de overige delen van dit stedelijk netwerk. Er wordt zelfs onderschreven dat de noordkant van Stedenbaan meer belang heeft voor de Noordvleugel dan voor de Zuidvleugel zelf. Diverse redenen worden genoemd voor het ontbreken van samenwerking op het niveau van de Randstad:

- Het verkrijgen van commitment van partijen binnen de Zuidvleugel is al moeilijk genoeg en deze broze relatie moet niet onder druk worden gezet door nog meer partijen te betrekken;
- Er zouden praktische problemen zijn met de dienstregeling van de Nederlandse Spoorwegen om de Noordvleugel in het systeem te betrekken en stations richting Schiphol doen automatisch mee, omdat een trein niet kan stoppen bij station Sassenheim;
- Ook bij de Noordvleugel heerst een 'not invented here' syndroom. Ze willen toch een iets ander systeem dan de Zuidvleugel;
- Een filosofie binnen de Zuidvleugel was dat als het een succes zou worden, andere partijen vanzelf mee gaan doen;
- De beperkte flexibele houding van V en W draagt bij aan het regionale karakter van Stedenbaan. Ze hebben een starre houding ten opzichte van het programma en zagen er maar beperkt nut van in. Daarom is het ook moeilijk voor het Ministerie van VROM om een ander schaalniveau te bewerkstelligen.

AANPASSINGSVERMOGEN

De actoren binnen de Zuidvleugel werken samen voor het realiseren van Stedenbaan, maar het belang voor de Randstad als geheel wordt door geïnterviewden onderschreven. Ook in plankaarten wordt het dekkingsgebied vergroot tot Schiphol en in de Gebiedsuitwerking Bollenstreek / Haarlemmermeer wordt het programma als onderbouwing gebruikt voor de woningbouwopgave. In de vorige paragraaf is al aangegeven welke redenen er in interviews werden genoemd voor het ontbreken van overleg met de Noordvleugel. In deze paragraaf wordt gekeken of er sprake is aanpassingsvermogen met betrekking tot de bestuurlijke relatie tussen de Noord- en Zuidvleugel.

Vanuit de inhoudelijke invulling van het programma Stedenbaan was er geen ruimte voor betrokkenheid van de Noordvleugel volgens een directe betrokkene. De voorziene moeilijkheden met betrekking tot de stabiliteit van de organisatie dragen daar aan bij. Daardoor bleef de Zuidvleugel naar binnen kijken. Op de vraag waarom de Noordvleugel niet betrokken is, werd er ook vaak geantwoord dat het een Zuidvleugel opgave betreft. De zoektocht naar een ordentelijk en beheersbaar proces had de overhand. Bestuurlijk vind men het ook al hoogstaand om partijen te verenigen op het niveau van de Zuidvleugel en dat geldt zeker in de eerste ronden. Maar na de eerste twee ronden, toen het proces was geordend, is het programma doorgegaan op de ingeslagen weg. Het oorspronkelijke doel is daarmee nooit bijgesteld.

De Noordvleugel heeft niet eerder aangegeven dat ze betrokken wilden zijn bij Stedenbaan. Terwijl toch de onderkant van de Noordvleugel, ten aanzien van bereikbaarheid, zwaar is belast. In dit licht hebben ze gekozen voor de Zuidtangente, een busverbinding tussen Haarlem, Schiphol, Amstelveen en Amsterdam-Oost. Het idee is hetzelfde als Stedenbaan alleen is er in de Zuidvleugel is er gekozen voor spoorwegen. Er is wel overleg geweest op het niveau van Randstad voor het realiseren van een Rondje Randstad, maar dit snel werd vertaald naar een discussie rond de aanleg van een magneetzwefbaan in de Randstad. Dit is een dermate grote investering, dat het in dit politieke klimaat tegen grote investeringen niet van de grond is gekomen. Ook de ambtenaren van de G4 hebben vaak contact met elkaar, maar Stedenbaan staat volgens een geïnterviewde niet op de agenda. Terwijl daar wel ruimte voor is. De ambitie om iets te doen op Randstadniveau zat dus wel in de lucht, maar ambtelijk hoog in de boom. Ook is Stedenbaan wel eens besproken in het overleg tussen de provincies in landelijk verband, maar daar liet de Provincie Zuid-Holland alleen zien dat de Stedenbaan potentie had zonder de Provincie Noord-Holland te willen betrekken. Daarbij zijn in beide vleugels de grote steden de belangrijkste actoren en niet de provincies. Momenteel zijn er wel veranderingen merkbaar in de houding van de Noordvleugel ten opzichte van Stedenbaan. Ze zien dat het project Stedenbaan goed gaat en hebben de voormalige projectdirecteur benaderd om mogelijk te verkennen waar ze misschien kunnen aansluiten bij Stedenbaan. Dit is echter nog in een zeer pril stadium.

Volgens geïnterviewden heeft het Rijk een sterkere rol kunnen spelen bij het openbaar vervoer in Randstad Holland. Het ontstaan van verschillende concepten, zoals Stedenbaan, Zuidtangent en Rijnouwewijn, onderschrijft de wens naar dergelijke systemen, maar een samenhangend systeem wordt niet gestimuleerd. Omdat het nu regionale projecten zijn, is de rol van het Rijk beperkt. In het integreren van de verschillende concepten had een kans gelegen voor het Rijk.

ONTWIKKELING RANDSTAD HOLLAND

Het belang van Stedenbaan voor Randstad Holland ligt volgens geïnterviewden vooral op het vlak van de interne bereikbaarheid van het stedelijke netwerk. Het programma vormt de ruggengraat van de Zuidvleugel en zorgt voor interessante woonmilieus rond de stations. In andere delen van de Randstad zijn projecten opgezet volgens dezelfde gedachte. Ook heeft het zuiden van de Noordvleugel baat bij de ontwikkeling van Stedenbaan. Het draagt bijvoorbeeld bij aan de bereikbaarheid van de nieuw te bouwen woningen in Haarlemmermeer dat VROM onderschrijft in haar opdrachtbrief voor de woningbouwopgave. Volgens een geïnterviewde had het belang van de Randstad gediend kunnen zijn als je de grens van Stedenbaan anders had bepaald, het zou technisch mogelijk moeten zijn. Dan had het ook reclame kunnen zijn voor de Randstad in het buitenland als ondersteuning van de internationale concurrentiepositie. Er is duidelijk wel doelvervlochten op het gebied van de achterliggende gedachte en dit wordt ook onderschreven door het feit dat de Noordvleugel ook sinds kort interesse begint te tonen in Stedenbaan. De functionele samenhang wordt ook ingezien door partijen in de Randstad en rond de stations van Stedenbaan streven de partijen naar een specialistische invulling.

Toch zijn er verschillende concepten van de grond gekomen en wordt Stedenbaan gezien als regionaal project door het Rijk. Er heerst een 'not invented here' syndroom bij de Noordvleugel en het Ministerie van V & W. Daarom blijft het concept Stedenbaan voornamelijk op regionaal niveau. Ook de zoektocht naar interne orde binnen de Zuidvleugel staat samenwerking met de Noordvleugel in de weg. Het gevoel overheerst dat de Zuid- en Noordvleugel willen concurreren met een goed OV systeem. Daarmee is er maar beperkt sprake van gemeenschappelijk belang en gaat het eigen belang voor.

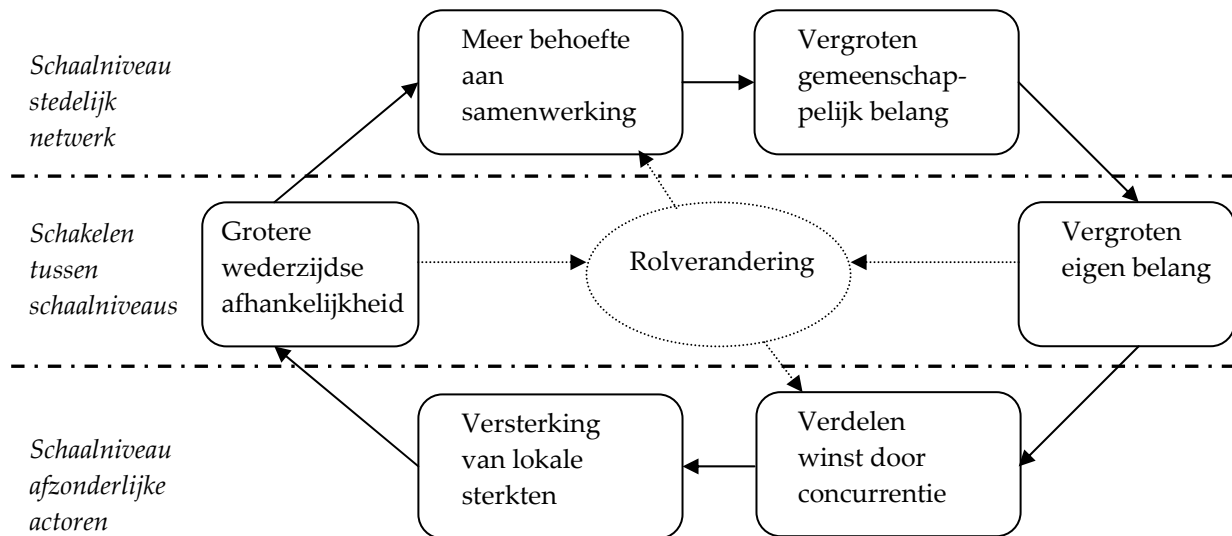
5.3.4 Conclusie

Het belang van Stedenbaan voor de Zuidvleugel wordt door alle partijen onderschreven. De onderkant van de Randstad wordt functioneel verbonden en de bestuurlijke relaties in de Zuidvleugel worden door het programma versterkt. Ook het belang van een dergelijk concept voor Randstad Holland wordt onderschreven, een systeem op het niveau van de Randstad kan volgens betrokkenen zelfs bijdragen aan de internationale concurrentiepositie van het gebied. Door de angst van de Zuidvleugel voor extra bestuurlijke drukte en het 'not invented here' syndroom van het Ministerie van V & W en de Noordvleugel is het programma nooit op Randstedelijk niveau bekeken. Een bestuurlijke organisatie zoekt naar oplossingen binnen de eigen grenzen. Waar dus wel doelvervlochten is opgetreden en de functionele samenhang wordt onderschreven, ontbreekt het inzicht in het gemeenschappelijke belang van Stedenbaan in de Randstad. Hier had mogelijk een sturende rol voor het Rijk kunnen liggen.

Stedenbaan draagt wel bij aan de ontwikkeling van de Zuidvleugel. Partijen zitten met elkaar om de tafel, het nut van het programma is duidelijk en partijen werken ook toe naar de uitvoering. Volgens betrokkenen kan de samenwerking het gemeenschappelijke belang in de Zuidvleugel vergroten en als het streven naar specialisatie rond de stationslocaties kan worden verwezenlijkt, kan er coöpetitie plaatsvinden.

5.4 Coöpetitie?

In de voorgaande drie paragrafen zijn casus geanalyseerd die in beeld moesten brengen hoe coöpetitie in Randstad Holland plaats vindt en aan welke voorwaarden een coöpetitieve relatie moet voldoen. De casus Bollenstreek heeft inzicht gegeven in het proces van samenwerking, de casus Groene Hart had als doel te laten zien waarom er niet in het belang van de Randstad wordt gehandeld en de casus Stedenbaan heeft getracht de reden waarom er niet wordt samengewerkt tussen de Noord- en de Zuidvleugel te verduidelijken. In deze paragraaf wordt gekeken hoe de prescriptieve coöpetitieve cyclus uit het theoretische hoofdstuk drie in de empirie optreedt voor beantwoording van de derde deelvraag. Daarvoor wordt eerst de cyclus teruggehaald in figuur 5.8.



Figuur 5.8. Coöpetitieve cyclus en rolverandering

Door de mogelijkheid van het vergroten van het eigen belang door concurrentie kan de eigen sterkte worden vergroot waardoor de complementariteit en afhankelijkheid tussen actoren in stedelijke netwerken wordt versterkt met als gevolg dat er meer behoefte is aan samenwerking en er meer synergie kan worden behaald. Daarnaast wordt door coöpetitie in stedelijke netwerken en het principe van complementariteit, de behoefte aan samenwerking steeds groter. Het gaat bij coöpetitie om de rolverandering van actoren tijdens het proces. Dit bestaat uit rolkeuze en het aanpassingsvermogen om een andere rol aan te nemen bij de ontwikkeling van stedelijke netwerken.

VOORWAARDEN WERKING COÖPETITIEVE CYCLUS

Aan een goede werking van de coöpetitieve cyclus zitten wel een aantal voorwaarden vast. Zo zal samenwerking gericht moeten zijn op vergroten van het gemeenschappelijke belang (synergie) en het vergroten van het eigen belang moet leiden tot versterking van de lokale sterkten (specialisatie). Als daaraan kan worden voldaan, draagt coöpetitie bij aan de ontwikkeling van stedelijke netwerken.

Ten aanzien van de eerste voorwaarde moet samenwerking gericht zijn op het vergroten van het gemeenschappelijke belang. Uit de casus is gebleken dat dit belang in Randstad Holland beperkt aanwezig is. In de Bollenstreek is het belang van de opgave voor de actoren verschillend en voldoet de uitwerking niet aan de oorspronkelijke opgave. In het Groene Hart wordt de unieke functie van het gebied in de Randstad niet gedeeld door alle partijen en bij de casus Stedenbaan wordt er alleen gekozen voor de interne bereikbaarheid van de Zuidvleugel. Er zijn verschillende factoren die hier aan ten grondslag liggen:

- Er is weinig perceptie van functionele relaties in de Randstad. Uit gesprekken met geïnterviewden wordt vaak alleen de internationale concurrentiepositie van de Randstad

genoemd als belang voor dit stedelijke netwerk. Wordt daar op door gevraagd wat dat nu precies betekend en de invulling daarvan, blijft er maar weinig over. De bereikbaarheid moet in orde zijn, maar dat wordt niet vertaald naar een concreet project op Randstadniveau (zie casus Stedenbaan). Er zijn wel ideeën over een Rondje Randstad voor het openbaar vervoer, maar iets dergelijks komt niet van de grond. Ook moet er een goed woonmilieu zijn voor werknemers van internationale bedrijven. De Bollenstreek (nabij Schiphol) zou daar aan bij kunnen dragen, echter daar wordt maar beperkt gebouwd voor de Noordvleugel. Als laatste onderschrijft ook de casus Groene Hart het gebrek aan gemeenschappelijk belang. De Zuid- en Noordvleugel en de G4 belijden dit belang alleen met de mond, maar niet met de hand. Een geïnterviewde stelde ook dat het Ministerie van VROM moeite heeft om onderwerpen te vinden die op Randstedelijk schaalniveau spelen.

- Door de beperkte functionele relaties is er ook maar weinig wederzijdse afhankelijkheid tussen de partijen in de Randstad. Partijen zien niet goed in waarom ze zouden moeten samenwerken als er geen inhoudelijke binding is.
- Ook staat het eigen belang het gemeenschappelijke belang in de weg in de perceptie van geïnterviewden. Het niveau van handelen in een stedelijk netwerk is vaak niet het niveau waarop actoren verantwoording moeten afleggen. Een gemeente opereert op verschillende schaalniveaus in netwerken en moet daarbij schakelen tussen de schalen (zie hoofdstuk twee). Maar een gemeentelijke bestuurder is gekozen door de inwoners van de gemeente en hij moet verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Een beslissing in het belang van de Randstad hoeft niet direct bij te dragen aan het belang van de gemeente, bijvoorbeeld een investering van Amsterdam in het Groene Hart.

De tweede voorwaarde voor de werking van de coöpetitieve cyclus moet leiden tot specialisatie van actoren in een stedelijk netwerk. Het vergroten van het eigen belang is in Randstad Holland geen probleem, maar dit leidt niet tot versterking van lokale sterkten. Dit heeft te maken met de eerder genoemde oorzaak van afrekening op lokaal niveau. Als de partijen in een stedelijk netwerk kiezen voor specialisatie op een bepaalde plaats, gaat de lokale achterban en zelfs andere bestuurders hier niet mee akkoord. Een geïnterviewde noemde een passend voorbeeld met betrekking tot investeringen in bio-science. Verschillende plaatsen in de Randstad hebben universitaire onderzoekscentra op dit gebied en het Ministerie van OCW heeft een subsidie beschikbaar. Als er wordt gekozen om al het geld in Leiden te stoppen in het kader van specialisatie, gaat de Amsterdamse gemeenteraad hier niet mee akkoord. Zij stappen dan naar de minister en naar verschillende kamerleden met als resultaat dat er een compromis komt en daarmee verdeling van de gelden wordt bereikt. Competitie ligt in de aard van de relatie tussen de Noord- en Zuidvleugel in de Randstad. Ze concurreren met elkaar om verschillende middelen, zoals overheidsgeld. Ook binnen de G4 speelt deze overweging. Ook zijn de bestuurders in de Zuidvleugel jaloers op de Noordvleugel vanwege de verdeling van de programmaministers. De Zuidvleugel heeft een minister met weinig geld, terwijl de Noordvleugel het Ministerie van V & W als programmaminister heeft. Dit ministerie heeft traditioneel veel geld tot haar beschikking voor infrastructuurprojecten. In de Zuidvleugel overheerst het gevoel dat ze achtergesteld zijn ten opzichte van de andere programma's. Competitie kan, zoals beschreven in hoofdstuk drie, bijdragen aan een effectieve overheid, maar bij coöpetitie draait het ook om samenwerking.

ROLVERANDERING

Centraal in de coöpetitieve cyclus staat de rolverandering van actoren. Actoren moeten in staat zijn hun rol aan te passen aan een bepaalde situatie er moet een zoektocht zijn naar de juiste rol voor een bepaald moment. Uit de casus is naar voren gekomen dat coöpetitie wel optreedt in sommige gevallen, bijvoorbeeld in de casus Groene Hart. Daar hebben de gemeenten zich verenigd in het Woerdens Beraad, met als doel om hun inbreng te bundelen en toch eigen projecten in die visie te krijgen. Ook bij de casus Bollenstreek is rolverandering opgetreden bij de lokale gemeenten. Eerst

waren ze tegen de woningbouwopgave, maar ze hebben toch hun medewerking toegezegd. Centrale factoren bij beide casus die van invloed waren op de mate van coöpetitie:

- Door openheid tussen de direct betrokken actoren kregen de partijen begrip voor de elkaars percepties en kon er doelvervlochten optreden. In de Bollenstreek begrepen de provincies het wantrouwen tegen de plannen van Holland-Rijnland en waren in staat zich in te leven in deze perceptie. Daardoor veranderde de sfeer tijdens de overleggen en is er een situatie ontstaan waarin Holland-Rijnland heeft gekozen om te participeren in de gebiedsuitwerking.
- Door openheid en regelmatig contact werd er vertrouwen gecreëerd tussen actoren. De geïnterviewden hebben aangegeven dat vertrouwen een belangrijke voorwaarde is voor een coöpetitieve relatie. In de relatie tussen de Noord- en Zuidvleugel is er weinig vertrouwen, vooral door het gebrek aan samenwerking en jaloezie van de Zuidvleugel richting de Noordvleugel. Daardoor kan er geen vertrouwen groeien in elkaar. Ook het 'not invented here' syndroom bij de casus Stedenbaan draagt hier aan bij.
- Opvallend is dat rolverandering is opgetreden op gemeentelijk niveau. Zoals de gemeente Holland-Rijnland en de gemeentes binnen het Woerdens Beraad. Provincie en Rijk gingen in de hier behandelde casus het proces in met een vooraf bepaalde perceptie, die niet dermate is gewijzigd dat rolverandering heeft plaatsgevonden. De winst die kon worden behaald door rolverandering en coöpetitie was duidelijk door de aanwezige functionele relaties. Een reden voor het ontbreken van coöpetitie op vleugelniveau ligt in het feit dat er maar beperkte inhoudelijke overlap is.
- Het besef dat partijen elkaar wat moeten gunnen bij samenwerking is wel aanwezig bij de beschreven casus, maar niet teveel. Maar partijen gunnen elkaar niet alles op een bepaald vlak, wat specialisatie in de weg staat (zie het eerder genoemde voorbeeld met betrekking tot bio-science). Bij de casus Bollenstreek gunt de Zuidvleugel de Noordvleugel ook maar zeer beperkt de gewenste woningen.

CONCLUSIE

Al met al gaat het dus vaak om het schakelen tussen verschillende schaalniveaus bij coöpetitie, wat ook meteen de moeilijkheid van dit concept blootlegt. Publieke partijen worden geacht te handelen in het belang van hun achterban, maar deze bevindt zich vaak op een ander schaalniveau dan het regionale belang. Om op een ander schaalniveau te handelen moet een publieke actor haar doelen vervlechten met de doelen van een andere publieke partij om voor een gemeenschappelijk belang te zorgen. De vertaling van een gemeenschappelijk belang naar het eigen belang is voor publieke partijen een lastige zaak, omdat het gemeenschappelijke belang van bijvoorbeeld Randstad Holland voor de betrokken publieke partijen niet duidelijk is. Voordat actoren willen handelen in het gemeenschappelijke belang, moet dit eerst zichtbaar en duidelijk zijn. Deze zoektocht naar orde versterkt het handelen in het eigen belang en daarmee de rolkeuze voor concurrentie. Is het gemeenschappelijke belang wel duidelijk, zoals in het Groene Hart bij het Woerdens Beraad, vindt er een rolverandering plaats en leidt samenwerking ook werkelijk tot het vergroten van de 'koek'.

5.5 Toetsing hypothesen

In dit hoofdstuk is gekeken of en hoe coöpetitie in Randstad Holland plaatsvindt. Nu kunnen de empirische hypothesen, die aan het eind van het theoretische kader zijn opgesteld, worden gevalideerd of gefalsificeerd.

Hypothese 1: Er is een gebrek aan veronderstelde synergie door de betrokken actoren in de Randstad, waardoor samenwerking tussen de Zuidvleugel en de Noordvleugel niet van de grond komt.

Synergie bestaat in deze scriptie uit functionele samenhang, gemeenschappelijk belang en doelvervlochten. In de casus is naar voren gekomen dat het er maar beperkt gemeenschappelijk

belang is in Randstad Holland. Er is wel een perceptie van het versterken van de internationale concurrentiepositie in het gebied, maar er wordt niet concreet naar gehandeld. Het Groene Hart heeft een uniek karakter in de Randstad, maar wordt alsmaar kleiner. In de Bollenstreek moet een oplossing worden gevonden voor het woningtekort van de Noordvleugel, maar wordt uiteindelijk grotendeels gebouwd voor de Zuidvleugel. Stedenbaan tenslotte had een uithangbord kunnen zijn voor de Randstad, maar wordt als een regionaal project voor de Zuidvleugel gezien. De functionele samenhang voor handelen in het gemeenschappelijke belang was voor de Noord- en Zuidvleugel niet duidelijk. Daardoor trad er ook maar beperkt doelvervlochten op, alleen de behoefte aan een vergelijkbaar concept als Stedenbaan werd door geïnterviewden onderschreven. De eerste hypothese kan aan de hand van deze casus niet worden gefalsificeerd; er is dus een gevoelsmatig gebrek aan synergie onder direct betrokkenen in Randstad Holland, waardoor samenwerking tussen beide vleugels niet van de grond komt.

Hypothese 2: Bij coöpetitie in stedelijke netwerken vindt samenwerking plaats op het schaalniveau van het stedelijke netwerk Randstad en competitie op het niveau van de betrokken actoren.

Deze tweede hypothese heeft een meer theoretische waarde en heeft niet zozeer wat te maken met de bestuurlijke relatie tussen de Noord- en Zuidvleugel. De onderbouwing kan maar beperkt worden gegeven, omdat er in de casus te weinig voorbeelden zijn van coöpetitie. Een indicatie van validering van deze hypothese komt uit de casus Groene Hart. Daar werkt het Woerdens Beraad samen in de planvorming van het gebied, maar proberen de afzonderlijke gemeenten hun eigen plannen te realiseren. Ook de afzonderlijke woningcorporaties bij Stedenbaan hebben zich verenigd in de Kristalgroep voor invulling van de ruimtelijke opgave rond stations. Op Randstedelijk niveau vindt nog geen coöpetitie plaats. Daar waar mogelijkheden zijn voor de G4 om samen te werken en de afzonderlijke vleugels om te concurreren is hiervoor geen bewijs gevonden, waarschijnlijk mede door het ontbreken van synergie.

Hypothese 3: De Noordvleugel en de Zuidvleugel zien elkaar als concurrenten, waardoor samenwerking niet van de grond komt.

De derde hypothese heeft te maken met rolkeuze en aanpassingsvermogen. De rolkeuze wordt bepaald door wederzijdse afhankelijkheid, vertrouwen en het laten scoren van concullega's. Bij de eerste hypothese is al naar voren gekomen dat de wederzijdse afhankelijkheid in de Randstad niet beleefd wordt. Het vertrouwen tussen de beide vleugels is beperkt. De Zuidvleugel is jaloers op de Noordvleugel vanwege de aanstelling van het Ministerie van V & W als programmaministerie voor de Noordvleugel. Dit ministerie heeft de beschikking over geld in tegenstelling tot het Ministerie van VROM voor de Zuidvleugel. Dit wordt negatief beleefd door de Zuidvleugel. Door de instelling van de vleugelaanpak door het Rijk, moeten deze gebieden in de Randstad afzonderlijk bij het Rijk aankloppen. Ze zijn wel bereid om elkaar wat te gunnen, maar niet teveel. Ook het aanpassingsvermogen van beide vleugels is beperkt. Bij Stedenbaan heeft de Noordvleugel een 'not invented here' syndroom en staat dus niet open voor dit idee. Daarbij is de Zuidvleugel op zoek naar interne orde en sluit daardoor samenwerking uit met de Noordvleugel. De beide vleugels zien elkaar daarmee als concurrenten, maar dat is, zoals bij de eerste hypothese is bevestigd, niet de enige reden voor het ontbreken van samenwerking.

Hypothese 4: Door de instelling van het Ministerie van VROM als programmaminister voor de Zuidvleugel is het ministerie vooral gericht op ontwikkeling van de Zuidvleugel in coöpetitie met de andere programmadepartementen.

De laatste hypothese is lastig te onderbouwen. Binnen het Ministerie van VROM is er een perceptie van het belang van Randstad Holland voor de internationale concurrentiepositie van Nederland.

Maar hoe dat kan worden vertaald naar beleid is lastig. Dat wordt door geïnterviewden ook bevestigd. Daardoor wordt vaak niet in het belang van de Randstad gehandeld, zoals bij Stedenbaan. Dat wordt gezien als een regionale opgave van de Zuidvleugel en ook als zodanig gesteund. Concrete projecten bevinden zich vaak op een lager schaalniveau dan het Randstedelijke niveau en binnen het Ministerie heerst de overtuiging dat daarmee ook een hoger schaalniveau wordt gediend. Maar synergie in Randstad Holland ontwikkelt zich niet door op Zuidvleugelniveau te kijken. Projecten moeten elkaar versterken door schaalvoordelen (Stedenbaan) of specialisatie (Groene Hart). Door de instelling van de programma-aanpak kijken de ministeries vooral naar de ontwikkeling van het eigen programma en wil bijvoorbeeld de Minister van VROM 'scoren' met de Zuidvleugel, zeker nu het gevoelsmatig beter gaat met de Noordvleugel. Daar wil de minister haar aan optrekken en heeft daarom voorkeur voor projecten binnen de Zuidvleugel met de perceptie dat daarmee ook Randstad Holland is gediend.

6 Conclusie en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken in onderzoek gedaan naar de werking van coöpetitie, hoe dat kan worden geanalyseerd in de praktijk en hoe coöpetitie plaatsvindt in Randstad Holland. In dit laatste hoofdstuk worden de hoofd- en deelvragen beantwoord. Afgesloten wordt een aantal aanbevelingen om de werking van coöpetitie te bevorderen en mogelijke implicaties voor de algemene netwerktheorie.

6.1 Beantwoording deelvragen

Voordat de hoofdvraag kan worden beantwoord, komen eerst de deelvragen aan bod. De eerste twee deelvragen zijn meer theoretisch van aard, terwijl de laatste twee deelvragen worden beantwoord na onderzoek in de empirie. Tezamen leidt dat tot beantwoording van de hoofdvraag.

DEELVRAAG 1

Hoe werkt coöpetitie?

Concurrentie en coöperatie hebben beide voordelen en het lijkt erop dat beide relaties niet kunnen samengaan door het verschil in de aard van de relatie. Coöperatie is gericht op samenwerking tussen actoren voor het creëren van synergie en competitie voor het vergroten van het eigen belang en autonoom handelen. Hier ontstaat een spanningsveld tussen beide relaties. Maar het gaat erom beide rollen tegelijkertijd te vervullen en het één sluit het ander dan ook niet uit. Dat is coöpetitie. Een overheid weet vooraf in een beleidsnetwerk niet of concurrentie (autonoom handelen), dan wel samenwerken loont. Dit kan zijn op verschillende schaalniveaus, waardoor partijen ook moeten schakelen tussen schaalniveaus. Tijdens het beleidsproces moet constant worden gekeken welke rol moet worden vervuld en welke rol een andere partij vervuld. Een overheid moet flexibel zijn en in staat zijn om zich aan te passen aan een bepaalde situatie. Coöpetitie bevindt zich daarmee op het lastige raakvlak van eigen productie waarmee zelf is te scoren en gezamenlijke productie waarmee maatschappelijk gezien meer bevredigende resultaten kunnen worden geboekt. Partijen moeten keer op keer achterhalen wat ze willen en wat ze kunnen in het licht van wat anderen hun toelaten. Een actor moet dus tijdens het proces een keuze maken welke rol op dat moment moet worden vervuld. Om beide rollen te combineren, moeten ze het vermogen hebben om zich aan te passen. Daarbij is het belangrijk dat partijen in alle openheid met elkaar omgaan en hun meningen open op tafel leggen om elkaar te confronteren. Hiermee kan vertrouwen worden opgebouwd, wat als zeer belangrijk wordt ervaren in de onderzochte casus. Ook moeten partijen elkaar een deel van de 'koek' gunnen, anders loont het niet om samen te werken. Het meest belangrijke bij coöpetitie is de aanwezigheid van een functionele relatie, waardoor partijen wederzijds afhankelijk worden. Het moet duidelijk zijn waarover gehandeld kan worden, anders zal samenwerking alleen bij woorden blijven.

DEELVRAAG 2

Wat draagt coöpetitie bij aan de ontwikkeling van een stedelijk netwerk?

Door coöpetitie kunnen de voordelen van coöporatie en competitie worden gecombineerd, waardoor het eigen belang en het gemeenschappelijke belang blijft gewaarborgd. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat synergie in stedelijke netwerken bereikt kan worden door samen te werken daar waar sprake is van overeenkomstige doelen en functies tussen de steden en door te specialiseren op het gebied van lokale sterkten (voordelige lokale omstandigheden) die potentieel complementair zijn. Vaak wordt er bij stedelijke netwerken vanuit het eigenbelang gehandeld door de verschillende

publieke actoren om de eigen achterban tevreden te stellen. Legitimatie zit dan ook niet op het niveau van stedelijke netwerken, maar op het niveau van de deelnemers. Door de mogelijkheid van het vergroten van het eigen belang door concurrentie, kan de eigen sterkte worden vergroot waardoor de complementariteit en afhankelijkheid tussen actoren in stedelijke netwerken wordt versterkt met als gevolg dat er meer behoefte is aan samenwerking en er meer synergie kan worden behaald. Door de verdeling van de winst, die behaald is door middel van synergie, door concurrentie kan een actor in het netwerk zijn eigen belang versterken, omdat bij competitie het eigen belang centraal staat. Door coöpetitie in stedelijke netwerken en het principe van complementariteit kan de behoefte aan samenwerking steeds groter worden. Aan deze prescriptieve, coöpetitieve cyclus zitten wel een aantal voorwaarden. Zo zal samenwerking gericht moeten zijn op vergroten van het gemeenschappelijke belang (synergie) en het vergroten van het eigen belang moet leiden tot versterking van de lokale sterkten (specialisatie). Als daaraan kan worden voldaan, draagt coöpetitie bij aan de ontwikkeling van stedelijke netwerken.

DEELVRAAG 3

Hoe krijgt coöpetitie vorm tussen de Noord- en Zuidvleugel in de ontwikkeling van het stedelijke netwerk Randstad?

Voor een goede werking van de coöpetitieve cyclus moet samenwerking gericht zijn op het vergroten van het gemeenschappelijke belang. Uit de casus is gebleken dat dit belang in Randstad Holland beperkt aanwezig is, want er is weinig perceptie van functionele relaties in de Randstad. Actoren zien weinig nut om te handelen in het belang van het gebied. Uit gesprekken met geïnterviewden wordt vaak alleen de internationale concurrentiepositie van de Randstad genoemd als belang voor dit stedelijke netwerk. Wordt daar op door gevraagd wat dat nu precies betekent en de invulling daarvan, blijft er maar weinig over. Ook staat het eigen belang het gemeenschappelijke belang in de weg in de perceptie van geïnterviewden. Het niveau van handelen in een stedelijk netwerk is vaak niet het niveau waarop actoren verantwoording moeten afleggen. De tweede voorwaarde voor de werking van de coöpetitieve cyclus moet leiden tot specialisatie van actoren in een stedelijk netwerk. Het vergroten van het eigen belang is in Randstad Holland geen probleem, maar dit leidt niet tot versterking van lokale sterkten. Dit heeft te maken met de eerder genoemde oorzaak van afrekening op lokaal niveau. Als de partijen in een stedelijk netwerk kiezen voor specialisatie op een bepaalde plaats, gaat de lokale achterban en zelfs andere bestuurders hier niet mee akkoord. Hierdoor zijn de beide vleugels erg naar binnen gericht en op zoek naar interne orde. Centraal in de coöpetitieve cyclus staat de rolverandering van actoren. Actoren moeten in staat zijn hun rol aan te passen aan een bepaalde situatie er moet een zoektocht zijn naar de juiste rol voor een bepaald moment. In de relatie tussen de Noord- en Zuidvleugel is er weinig vertrouwen, vooral door het gebrek aan samenwerking en jaloezie van de Zuidvleugel richting de Noordvleugel. Het besef dat partijen elkaar wat moeten gunnen bij samenwerking is wel aanwezig bij de beschreven casus, maar niet teveel. De grote steden spelen in beide vleugels een grote rol en overleggen ook met elkaar op Randstedelijk niveau. Voor de werking van coöpetitie zou het goed zijn om daar als grote steden samen te werken en op vleugelniveau te concurreren. Daarvoor mist momenteel het aanpassingsvermogen er ontbreekt er een perceptie van een gezamenlijk Randstedelijk belang.

DEELVRAAG 4

Wat is de rol van het Ministerie van VROM als coördinerend ministerie voor stedelijke netwerken bij coöpetitie tussen de Noord- en Zuidvleugel?

Binnen het Ministerie van VROM is er een perceptie van het belang van Randstad Holland voor de internationale concurrentiepositie van Nederland. Maar hoe dat kan worden vertaald naar beleid is lastig. Daardoor wordt vaak niet in het belang van de Randstad gehandeld, zoals bij Stedenbaan. Dat wordt gezien als een regionale opgave van de Zuidvleugel en ook als zodanig gesteund. Concrete projecten bevinden zich vaak op een lager schaalniveau dan het Randstedelijke niveau en binnen het

ministerie heerst de overtuiging dat daarmee ook een hoger schaalniveau wordt gediend. Maar synergie in Randstad Holland ontwikkelt zich niet door op Zuidvleugelniveau te kijken. Projecten moeten elkaar versterken door schaalvoordelen (Stedenbaan) of specialisatie (Groene Hart). Door de instelling van de programma-aanpak kijken de ministeries vooral naar de ontwikkeling van het eigen programma en wil bijvoorbeeld de Minister van VROM 'scoren' met de Zuidvleugel, zeker nu het gevoelsmatig beter gaat met de Noordvleugel. Daar wil de minister haar aan optrekken en heeft daarom voorkeur voor projecten binnen de Zuidvleugel met de perceptie dat daarmee ook Randstad Holland is gediend. Het Ministerie van VROM moet wel worden gezien als één van de grootste pleitbezorgers van de Randstad en bevordert door de programma-aanpak het competitieve element van een coöpetitieve relatie tussen de Noord- en Zuidvleugel. Maar dit leidt vooralsnog niet tot specialisatie.

6.2 Coöpetitie in Randstad Holland?

In deze scriptie is gekeken naar de werking van coöpetitie in de publieke arena. Aan de hand van de literatuur en de empirie is het begrip uitgelegd en toegepast op stedelijke netwerken en dan specifiek de Randstad Holland. Dat heeft geleid tot de volgende hoofdvraag van deze scriptie:

Hoe kan coöpetitie in de relatie tussen de bestuurlijke constellaties Noordvleugel en Zuidvleugel bijdragen aan het proces ten behoeve van de ontwikkeling van het stedelijke netwerk Randstad Holland?

Prescriptief gezien kan coöpetitie bijdragen aan de ontwikkeling van het stedelijke netwerk Randstad Holland door het creëren van synergie. Echter, bij coöpetitie in stedelijke netwerken gaat het om het schakelen tussen verschillende schaalniveaus, wat ook meteen de moeilijkheid van dit concept blootlegt. Publieke partijen worden geacht te handelen in het belang van hun achterban, maar deze bevindt zich vaak op een ander schaalniveau dan het regionale belang. Om op een ander schaalniveau te handelen moet een publieke actor haar doelen vervlechten met de doelen van een andere publieke partij om voor een gemeenschappelijk belang te zorgen. De vertaling van een gemeenschappelijk belang naar het eigen belang is voor publieke partijen in Randstad Holland een lastige zaak, omdat het gemeenschappelijke belang van dit stedelijke netwerk niet behandelbaar is. Voordat actoren willen handelen in het gemeenschappelijke belang, moet dit eerst zichtbaar zijn. Deze gewilde orde en duidelijkheid versterken het handelen in het eigen belang en daarmee de rolkeuze voor concurrentie. Daarbij leidt het vergroten van het eigen belang in de praktijk ook niet tot complementariteit (Groene Hart) of schaalvoordelen (Stedenbaan). Ook mist er vertrouwen tussen beide vleugels, wat een goede werking van coöpetitie in de weg staat. Daarvoor is naast vertrouwen ook openheid nodig om partijen de kans te geven om hun percepties bij te stellen. Door het ontbreken van bovenstaande factoren is er vooralsnog geen sprake van coöpetitie tussen de bestuurlijke constellaties Noord- en Zuidvleugel en draagt dit niet bij aan de ontwikkeling van het stedelijke netwerk Randstad Holland.

6.3 Aanbevelingen

Theoretisch gezien zijn er kansen voor coöpetitie, maar door verschillende factoren in Randstad Holland is er geen goede werking van dit concept. Hoe kan daar verandering in komen? Deze paragraaf geeft daarvoor verschillende aanbevelingen. Het gaat daarbij niet om veranderingen aan administratieve grenzen, zoals het samenvoegen van provincies. Dit is een zoektocht naar nieuwe orde die niet bestaat. Veel processen in governance spelen zich af buiten de formele grenzen van de overheid, daarom moeten er geen nieuwe bastions worden gemaakt van ongelijke macht. Het gaat bij coöpetitie om het schakelen tussen schaalniveaus, dat kan logischerwijs niet worden bereikt door het aanpassen van schaalniveaus.

ZOEKEN NAAR SPANNINGSVELD VAN BELANGEN

Bij coöpetitie gaat het om het behandelbaar maken van het spanningsveld tussen het eigen belang en het gemeenschappelijke belang. Enerzijds moeten actoren handelen in het lokale belang, anderzijds moet voor de ontwikkeling van een stedelijk netwerk het gemeenschappelijke belang worden nagestreefd. Dit spanningsveld tussen beide soorten belangen moet door de betrokken actoren worden opgezocht. Dit debat moet in alle openheid worden gevoerd, waarbij tussentijdse resultaten belangrijk zijn. Alleen dan binden partijen zich aan het proces van coöpetitie. Bij het zoeken naar gemeenschappelijk belang gaat het ook om het erkennen van onbegrensde processen op verschillende schaalniveaus. Elk lokaal proces is ingebed in grotere processen, wat een actor niet kan overzien. Zo is het stedelijke netwerk Zuidvleugel onderdeel van de Randstad, wat weer onderdeel is van een stedelijk netwerk in Noordwest Europa. Een actor moet accepteren dat de partij waarmee een gemeenschappelijk belang bestaat vooraf vaak niet bekend is en zich in andere processen kan bevinden. Er moet dan tussen de processen en daarmee vaak ook tussen schaalniveaus worden geschakeld (multi-level governance). Daardoor wordt het zoeken naar het vervullen van eigen belang losgelaten, omdat de verbinding met andere processen wordt gezocht en dus over de grens van het eigen proces heen wordt gekeken. Om deze zoektocht naar het gemeenschappelijke belang te versterken, moeten partijen gezamenlijk verantwoording afleggen voor de gedane inspanningen ter versterking van een stedelijk netwerk. Als het Randstedelijke belang echt bestaat, moet een vertegenwoordiger uit de Noordvleugel verantwoording kunnen afleggen voor de ontwikkeling van Randstad Holland (en dus ook voor de Zuidvleugel). Daardoor is het ook in het eigen belang om te zoeken naar een gemeenschappelijk belang.

Concreet kan dit bij de casus Bollenstreek betekenen dat niet alleen in de Bollenstreek voor de woningbehoefte van de Noordvleugel wordt gebouwd, maar ook in bijvoorbeeld de As Leiden Katwijk. De Noordvleugel vindt nu dat er te weinig woningen worden gebouwd op het schaalniveau van Holland Rijnland. Door op het hogere schaalniveau van de Zuidvleugel te kijken en de verschillende opgaven in de regio te koppelen, kunnen er verschillende doelen vervlochten raken. De Zuidvleugel en de Provincie Zuid-Holland willen rijkssteun voor de As Leiden Katwijk en de Noordvleugel wil meer woningen in het gebied dan nu is voorgesteld in de gebiedsuitwerking Bollenstreek. Door op een hoger schaalniveau naar de problematiek te kijken en over de grenzen van de afzonderlijke processen, kunnen de processen van beide opgaven worden gekoppeld. De Zuidvleugel kan meer steun verkrijgen voor de ontwikkeling van een andere opgave en de Noordvleugel heeft meer kans op extra woningen voor haar bevolking. Er wordt op een hoger schaalniveau naar een woningbouwopgave gekeken en daardoor ontstaat een gemeenschappelijk belang. Op het niveau van de afzonderlijke opgaven kan dan onderling worden geconcurrereerd om bijvoorbeeld rijkssteun.

ZOEKEN NAAR INHOUDELIJKE ORDE

Waar de vorige aanbeveling meer over het proces gaat, is deze aanbeveling gericht op de inhoud en daarmee op de perceptie van ontbrekende functionele relaties in Randstad Holland. Procesmatig moet geen enkele relatie worden uitgesloten, dat staat creatieve oplossingen in de weg en beperkt het aantal partijen waarmee doelen kunnen worden vervlochten. Daarbij moet wel worden gezocht naar inhoudelijke orde. Ambities zijn vaak breed (bijvoorbeeld internationale concurrentiepositie), waardoor niet duidelijk is wat partijen nu werkelijk willen. Er lijkt een gemeenschappelijk belang te zijn ten aanzien van het brede belang, maar in werkelijkheid zijn er nog tegenstellingen. Dat kan worden vermeden door slechts een beperkt aantal duidelijke doelen te stellen als actor zodat de inhoudelijke complexiteit wordt verminderd. Brede doelstellingen zijn wel goed om met elkaar in gesprek te komen, maar daarna moeten heldere ambities worden gesteld. In de private sector hebben bedrijven maar een beperkt aantal doelen en wordt er geconcurrereerd om de meeste klanten voor hetzelfde product. Daardoor is het eigen belang vaak hetzelfde en ligt doelvervlochten voor de hand. Met de, in aantal, beperkte en heldere ambities kan makkelijker naar een gemeenschappelijk belang

worden gezocht en het vervlechten van doelen. Daardoor worden de functionele relaties in Randstad Holland duidelijker, waar het vooralsnog aan ontbreekt. Door het stellen van een beperkt aantal, duidelijk tastbare, inhoudelijke ambities wordt het ook makkelijker te accepteren dat een partij zich specialiseert op verschillende ambities. Daarmee kan complementariteit worden behaald in een stedelijk netwerk en de wederzijdse afhankelijkheid worden vergroot. Kortom, procesmatige chaos moet worden geaccepteerd en inhoudelijke orde moet worden gezocht.

Bij bijvoorbeeld de casus Groene Hart hebben de betrokken partijen de bescherming van het gebied hoog in het vaandel staan. Uiteindelijk blijkt dat het er meer om gaat het verstandig op te souperen in plaats van het te beschermen. Als de doelen door de partijen duidelijker waren gesteld, was naar voren gekomen dat de Noord- en Zuidvleugel vooral de bereikbaarheid voor langzaam verkeer van het Groene Hart willen verbeteren. Dan hadden ze daarop kunnen samenwerken (gemeenschappelijk belang) en voor de rest buiten het proces kunnen blijven rond het Groene Hart kunnen blijven. Het bereikbaar houden van het gebied is dan een belang op het niveau van de Randstad. Bescherming van het Groene Hart is vooral van nationaal belang, aangezien het Rijk de grootste pleitbezorger is van het gebied.

ZOEKEN NAAR EEN ROL VOOR HET MINISTERIE VAN VROM

Het Rijk is de grootste pleitbezorger van Randstad Holland en probeert daarom bij te dragen in de ontwikkeling van het grootste stedelijke netwerk van Nederland. Theoretisch gezien draagt coöpetitie daar aan bij, maar hoe kan het Ministerie van VROM hierin opereren? Ten eerste moet in alle openheid worden gezocht naar een goede rolverdeling in de Randstad. Daarbij moet worden geaccepteerd dat iedereen op zoek gaat naar de rand van wat mogelijk is bij concurrentie (eigen belang) en samenwerking (gemeenschappelijk belang) en soms wordt deze grens overschreden. Er moet worden geleerd hoe iedereen met deze grens kan omgaan en daarbij moet ook geleerd worden hoe je anderen leert met deze grens om te gaan. Geduld is daarbij een schone zaak.

Ten tweede kan het Ministerie van VROM bestuurders uit de Randstad (bijvoorbeeld de Holland Acht of de G4) vragen om gezamenlijk verantwoording af te leggen over de ontwikkeling van de Randstad Holland. Daardoor is het in het eigen belang van bestuurders om het gezamenlijke belang na te streven. Dit past ook goed in de sturingsfilosofie uit de Nota Ruimte om lagere overheden de ruimte te geven in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland maar op centraal niveau wel zorg te dragen voor de internationale concurrentiepositie van Nederland. Dit kan ook worden vergeleken met de programma aanpak, waar een bepaald ministerie als vertegenwoordiger van een programma mede namens andere ministeries verantwoordelijk is. Ook is deze werkwijze naar voren gekomen in de casus Bollenstreek, waar de beide provincies gezamenlijk verantwoordelijk zijn gesteld door het Ministerie van VROM voor de gebiedsuitwerking.

Het bestuurlijke rollenspel tussen de verschillende overheden en verschillende verantwoordelijkheden leidt er toe dat ook het Ministerie van VROM moet schakelen tussen de verschillende schaalniveaus. Vaak moet samenwerking worden gezocht met partijen die kunnen helpen bij de realisatie van projecten van nationaal belang. Daarin moet het ministerie wel duidelijk zijn (inhoudelijke orde), niet alle projecten binnen het programma Zuidvleugel zijn bijvoorbeeld van nationaal belang. Daar zou de overheid haar handen vanaf moeten trekken. De doelen worden vaak nogal breed gesteld (bijvoorbeeld internationale concurrentiepositie) waardoor duidelijkheid ontbreekt en veel verschillende ambities ontstaan. Door het stellen van duidelijke ambities kan ook de rijksoverheid makkelijker partners zoeken waarmee doelvervlochtening kan optreden. Dit kan bijdragen aan het proces ten behoeve van de ontwikkeling van Randstad Holland.

6.4 Eindbeschouwing

Bovengenoemde antwoorden op de deelvragen en hoofdvraag en de daarna gedane aanbevelingen hebben bepaalde implicaties voor de algemene netwerktheorie. Ten eerste is concurrentie in netwerken niet uitgesloten als bijzondere vorm van interactie tussen partijen. Resultaten van samenwerking moeten zichtbaar worden voor de actoren in een netwerk om het eigen belang te vervullen. Waar bij governance in netwerken het gemeenschappelijke belang centraal staat, gaat coöpetitie uit van het eigen belang. Door competitie kan ieder zijn deel krijgen van het resultaat van samenwerking en het eigen belang worden nagestreefd. Het draait dus niet alleen om samenwerking om resultaten te halen in netwerken, maar ook om concurrentie. Daarbij moeten partijen kunnen verschillende rollen kunnen aannemen en kunnen schakelen tussen netwerken om een maximaal resultaat te halen. Het aantal netwerken waar mogelijkheden liggen voor samenwerking is niet te overzien en steeds moet een actor open staan voor creatieve allianties.

Ten tweede betekenen de aanbevelingen voor governance in netwerken dat moet worden gestreefd naar inhoudelijke duidelijkheid. In het theoretische kader is gesteld dat hoe ambitieuzer de gekozen doelstellingen zijn, hoe groter de wederzijdse afhankelijkheid is. Volgens deze scriptie leidt dat echter niet tot betere resultaten. Beter kunnen actoren helder zijn over hun doelstellingen, waardoor enerzijds samenwerking voor de hand ligt en betere resultaten bereikt kunnen worden en anderzijds partijen zich kunnen richten op realisatie van andere doelstellingen met andere partijen. Als dat duidelijk is, kan makkelijker worden geaccepteerd dat partijen niet aan het proces deelnemen. Concreetheid en openheid zijn daarbij belangrijke vereisten. Al met al kan coöpetitie bijdragen aan het beter functioneren van netwerken.

Literatuurverwijzingen

- Achterberg, H.A.; Brijder, S.; Buijs, S.; Graaff, T.de; Nijssen, B. (2005) *Zuidvleugel? Zuidvleugel!* Onderzoek in het kader van het Strijd om de Ruimte, Opleiding Bestuurskunde, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam
- Adnett, N.; Davies, P. (2003) Schooling reforms in Enland: from quasi markets to co-opetition, *Journal of education policy*, vol. 18, no. 4
- Aldrich, H.A. (1979) *Organizations and environments*, Prentice Hall, Englewood Cliffs
- Batten, D.F. (1995) *Network cities: creative urban agglomerations for the 21st century*, *Urban Studies*, vol. 32, no. 2
- Bengtsson, M.; Kock, S. (1996) *Co-operation and Competition among Horizontal Actors in Business Networks*, Paper presented at the 6th Workshop on Interorganizational Research, Oslo
- Bengtsson, M.; Köck, S. (1999) Cooperation and competition in relationships between competitors in business networks, *Journal of business & industrial marketing*, vol. 14, no. 3
- Bengtsson, M.; Kock, S. (2000) "Coopetition" in *Business Networks: to cooperate and compete simultaneously*, *Industrial Marketing management*, no 29, Elsevier Science, New York
- Boelens, L. (2005) *Van planologie naar fluviologie*, Oratie Universiteit Utrecht, Utrecht
- Bolk, H. (1989) *Organizing, changing, simulating*, Eburon, Delft
- Bovens, M.A.P.; 't Hart, P.; Twist, M.J.W. van; Rosenthal, U. (2001) *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen a/d Rijn
- BPZ (2003) *Zuidvleugeldocument*, Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, Den Haag
- BPZ (2006) *Regionale verkenning Stedenbaan*, Bestuurlijk Platform Stedenbaan, Den Haag
- Bruin, de, H., Teisman, G. R., e.a., (2004) *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Lemma BV, Utrecht.
- Bruin, J.A. de; Ten Heuvelhof, E.F.; In 't Veld, R.J. (2002) *Procesmanagement: Over procesmanagement en besluitvorming*, Academic Service, Den Haag
- Capello, R. (2000) The city network paradigm: Measuring urban network externalities, *Urban Studies*, vol. 37, no. 11
- Capello, R.; Rietveld, P. (1998), the concept of network synergies in economic theory, in: Button, K; Nijkamp, P; Priemus, H., *Transport Networks in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham
- Castells, M. (1996) *The rise of the network society*, Blackwell Publishers, Cambridge
- Caves, R. Porter, M.E. (1977) From Entry Barriers to Mobility Barriers: Conjectured Decisions and Contrived Deterrence to New Competition, *Quarterly Journal of Economics*, no. 91

- Christaller, W. (1933) *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Gustav Fisher Verlag, Jena
- Dieleman, F.M.; Faludi, A. (1998) Randstad, RhineRuhr and Flemish Diamond as one polynucleated macro-region, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, no 89, pp. 320-327
- Easton, G.; Arajou, L. (1992) Non-Economic Exchange in Industrial Network, in: *Industrial Networks— A New View of Reality*, Björn Axelsson and Geoffrey Easton, eds., Routledge, London
- Easton, G.; Shearman, G.; Burrell, R.; Rothschild. C. (1993) *Managers and Competition*, Blackwell, Oxford
- Edelenbos, J. & E.H. Klijn (2003) *The value of trust in Complex interorganisational cooperation*, paper for the conference of the British Academy of Management, Harrogate, 15-17 september 2003
- EK (2006) *Motie van het lid Lemstra C.S. voorgesteld 17 januari 2006*, Eerste Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, nr 29435
- Esty, D.C.; Gerandin, D. (2000), Regulatory Co-opetition, *Journal of international economic law*, pp 235-255
- Friedman, J. (1978) The urban field as human habitat, in: Bourne, L.S.; Simmons, J.W., *System of cities, readings on structure, growth and policy*, Oxford university Press, New York
- Graaf, H.; Hoppe, R. van der (1989) *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Muiderberg
- Hakvoort, J.L.M. (1995) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Eburon, Delft
- Hanf, K.I.; Scharpf, F.W. (1978) *Interorganizational policy making : limits to coordination and central control*, Sage Publications, London
- Hart, P. 't (1992) Politiek bestuurlijke besluitvorming in Nederland: een decennium van onderzoek in beeld, *Beleidswetenschap*, vol. 6, pp. 199-227
- Hirst, P. (2003) Democracy and governance, in: Pierre, J., *Debating governance*, Oxford university Press, New York
- Hoogerwerf, A. (1989) *Overheidsbeleid : een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson, Alphen aan den Rijn
- Huberts, L.W.J.C.; Vries, M.S. de (1995). Case studies en besluitvormingsonderzoek: mythen en mogelijkheden, In: P. 't Hart, M. Metselaar & B.J. Verbeek, *Publieke besluitvorming*, VUGA, 's-Gravenhage
- Hufen, J.A.M.; Ringeling, A.B. (1990) *Beleidsnetwerken : overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, VUGA, Den Haag
- Hutjes, J.M.; Buuren, J.A. van (1992) *De gevalstudie : strategie van kwalitatief onderzoek*, Boom, Meppel

- Kickert, W.J.M.; Klijn, E.H.; Koppenjan, J.F.M. (1997) *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Sage Publications, London
- Klein Woolthuis, R.J.A.; Hillebrand, B.; Nooteboom, B; (2002) *Trust and formal control in interorganizational relationships*, Erasmus Research Institute of Management, Rotterdam
- Klijn, E.H. (1996) *Regels en sturing in netwerken : de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Eburon, Delft
- Klijn, E.H.; Buuren, E.M. van; Koppenjan, J.F.M. (2000) *Spelen met onzekerheid : over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*, Eburon, Delft
- Klijn, E.H.; Teisman, G.R. (1992) *Beleidsnetwerken : analyse en management : een theoretische beschouwing over analyse en management van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*, Erasmus universiteit Rotterdam, Rotterdam
- Kloosterman, R.C.; Lambregts, B. (2001) Clustering of economic activities in polycentric urban regions: the case of the Randstad, *Urban Studies*, vol.38, no. 4
- Knaap, G.A. van der (2002) *Stedelijke bewegingsruimte, over veranderingen in stad en land, voorstudies en achtergronden WRR*, SDU uitgevers, Den Haag
- Koppenjan, J.F.M.; Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks : a network approach to problem solving and decision making*, Routledge, London
- March, J.M. (1994) *A primer on decision making: how decisions happen*, The Free Press, New York
- Meijers, E (2003) *Randstad en Vlaamse Ruit: meer dan de som der delen?*, OTB Delft, Delft
- Meijers, E. (2005) *Polycentric urban regions and the quest for synergy*, OTB Delft, Delft
- Nalebuff, B.J.; Brandenburger, A.M. (1996) *Spelen met de concurrent : (coöpetitie) speltheorie als strategisch wapen*, Contact, Amsterdam
- Pröpper, I.M.A.M. (2000) Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken, *Bestuurskunde*, jaargang 9, no. 3
- Provincie Noord-Holland (2005) *Haarlemmermeer / Bollenstreek Gebiedsuitwerking nota ruimte: plan van aanpak*, Provincie Noord-Holland & Provincie Zuid-Holland
- Provincie Noord-Holland (2006) *Haarlemmermeer / Bollenstreek Gebiedsuitwerking*, Provincie Noord-Holland & Provincie Zuid-Holland
- Rein, M.; Schön, D. (1986) Frame reflective policy discours, *Beleidsanalyse*, vol. 4
- Rhodes, R.A.W (2003) Governance and Public administration, in: Pierre, J., *Debating governance*, Oxford university Press, New York
- Rhodes, R.A.W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall*, Unwin Hyman, London

- Rosenthal, U. (1988) *Bureaupolitiek en bureaupolitisme : om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Samson, Alphen aan den Rijn
- RPB (2005) *Het gedeelde land van de Randstad: Ontwikkeling en toekomst van het Groene Hart*, Ruimtelijk Planbureau, Nai uitgevers, Rotterdam
- Scharpf, F.W. (1978) Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives, in: Hanf, K.; Scharpf, F.W., *Interorganizational policy making*, Sage, London
- Scharpf, F.W. (1997) *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*, Westview Press, Boulder
- Segers, J.H.G. (1999) *Methoden voor de maatschappijwetenschappen*, Van Gorcum, Assen Service, Den Haag
- Soeterbroek (2005) *College institutionele context van ruimtelijke vraagstukken*, Opleiding Bestuurskunde, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Stoker, G. (1998) Governance as Theory: Five propositions, *International Social Science Journal*, no. 155
- Teisman G. R. (2005) *Publiek Management tussen chaos en orde*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Teisman, G.R. (1992) *Complexe besluitvorming : een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA, Den Haag
- Teisman, G.R. (2001) *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen : over management in netwerksamenlevingen*, Inaugurele rede Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam
- Teisman, G.R. (1995) De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden, In: P. 't Hart, M. Metselaar & B.J. Verbeek, *Publieke besluitvorming*, VUGA, 's-Gravenhage
- Teisman, G.R. (2006), *Stedelijke Netwerken*, NIROV, Den Haag
- Teisman, G.R.; M.J.W. van Twist; J.M. Schulz; D.S. Puma (2005) *Stagnatie of Transitie; evaluatie van de bestuurlijke samenwerking in de Randstad*, Berenschot, Utrecht
- Termeer, C.J.A.M. (1993) *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid : een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, VUGA, Den Haag
- Termeer, C.J.A.M.; Twist, M.J.W. van (1991) De configuratiebenadering: een procestheorie voor sturingsvraagstukken, *Beleid en Maatschappij*, juli / augustus
- Tops, P.E.W.M.; Moorman, M.A.H. (1996) *Verhalen over co-productie : de praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noord-Brabantse gemeenten*, Katholieke universiteit Brabant, Tilburg
- V & W (2006), *Samenhang in ontwikkeling: structuurdocument Noordvleugel*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- VROM (2004), *Opdrachtbrief gebiedsuitwerking Haarlemmermeer en omgeving*, Ministerie van VROM, 22 november 2004

VROM (2006) *Nota Ruimte: Deel 4*, Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag

VROMraad (2006) *Ruimte geven, ruimte nemen: voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid*, Den Haag

WRR (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Sdu Uitgevers, Den Haag

Yin, R.K. (1989) *Case study research: design and methods*, Sage Publications, Newbury Park

Zineldin, M.A. (1998) Towards an ecological collaborative relationship management: a co-opetive perspective, *European journal of marketing*, vol. 32, vol 11-12

Geïnterviewde personen

De heer *R.A.M. van Schijndel*, accountmanager regio, gemeente Rotterdam, 8 mei 2006

De heer *M. Musters*, coördinator regionaal beleid, gemeente Den Haag, 24 mei 2006

De heer *D. Stadig*, wethouder Ruimtelijke ordening Amsterdam 1994-2006 & Voorzitter bestuurlijke kerngroep Noordvleugel tot 2006, Gemeente Amsterdam, 7 juni 2006

De heer *M. Leuvenink*, projectmanager Stedenbaan, Ministerie van VROM, 30 mei 2006

De heer *E.A. van der Meer*, Beleidsmedewerker Haarlemmermeer / Bollenstreek, Ministerie van VROM, 17 mei 2006

De heer *B. Radema*, Programmaleider Ruimtelijke ontwikkeling Stedenbaan Zuidvleugel, Provincie Zuid-Holland, 20 juni 2006

Mevrouw *E. Lastdrager*, Programmadirecteur Stedenbaan Zuidvleugel 2004-2006, Provincie Zuid-Holland, 21 juni 2006

De heer *T. Bossink*, projectleider gebiedsuitwerking Haarlemmermeer / Bollenstreek, Provincie Noord-Holland, 23 mei 2006

De heer *G. van de Hoef*, programmadirecteur Groene Hart, Provincie Utrecht, 9 juni 2006

De heer *J.W. van Wijngaarden*, secretaris rijksprogramma Groene Hart, Ministerie van LNV, 12 juni 2006

De heer *P. Oudega*, vice-directeur Regio Randstad, Provincie Utrecht, 23 mei 2006

De heer *E. Dil*, projectmanager Groene Hart vanuit VROM, Ministerie van VROM, 31 mei 2006

De heer *B. Vink*, Senior programmamanager Randstad, Ministerie van VROM, 8 juni 2006