

On the origin of the MRA:

Een onderzoek naar het evolutionaire ontstaan van de
Metropoolregio Amsterdam



Een afstudeeronderzoek van Danny Schipper
Erasmus Universiteit Rotterdam

On the origin of the MRA:

Een onderzoek naar het evolutionaire ontstaan van de
Metropoolregio Amsterdam

Danny Schipper

Rotterdam, maart 2011



Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam

Master: Governance en Management van Complexe Systemen
Studentnummer: 335719
Maart 2011
Eerste begeleider: Dr. L.M. Gerrits MSc
Tweede begeleider: Prof.dr.ing. G.R. Teisman

Voorwoord

Met dit afstudeeronderzoek sluit ik de master Governance en Management van Complexe Systemen en mijn studententijd af. Na de Master Planologie heb ik mijn studententijd nog wat kunnen rekken, door deze tweede Master te volgen. Terugkijkend op de afgelopen anderhalf jaar kan ik wel stellen, dat ik met de Master Governance en Management van Complexe Systemen een goede keuze heb gemaakt. De Master is een goede aanvulling gebleken op de opleiding planologie. Het heeft mij een goed inzicht gegeven in de bestuurskundige kant van complexe ruimtelijke opgaven.

Aan de hand van dit afstudeeronderzoek heb ik de kans gehad, om de opgedane kennis over complexiteitstheorie te verbinden aan een grootschalige analyse van de samenwerking in de Amsterdamse regio. De gedetailleerde beschrijving van de ontwikkeling van deze samenwerking heeft met zich meegebracht, dat er een grote hoeveelheid data verzameld moest worden. Daarom zou ik iedereen willen bedanken die heeft bijgedragen aan deze gedetailleerde beschrijving. Zeker degenen, die hebben moeten graven in hun geheugen, om gebeurtenissen van meer dan vijftien jaar terug te kunnen reproduceren. Ik zou echter ook enkele personen in het bijzonder willen bedanken voor hun bijdrage aan de scriptie.

Dit is ten eerste de opdrachtgever. Joris Stok heeft mij de kans gegeven om een half jaar stage te lopen bij BMC. Dankzij hem heb ik kunnen ervaren hoe het er in de praktijk aan toe gaat bij een adviesbureau. Hij heeft mij bovendien alle ruimte gegeven om een eigen invulling te geven aan de onderzoeksopdracht. Zijn enige wens was, dat de omvang van de scriptie toch beperkt zou blijven tot ongeveer veertig pagina's. Dat is niet helemaal gelukt en ook heeft het onderzoek wat langer geduurd dan zes maanden. Toch bleef Joris ook na die zes maanden de stukken lezen die ik aanleverde, ook al werden deze steeds dikker. Zijn kritiek op de stukken bleef echter scherp en opbouwend.

Daarnaast wil ik ook zeker mijn scriptiebegeleider Lasse Gerrits bedanken. Hij heeft mij vanaf het begin de juiste richting opgestuurd en heeft er voor gezorgd dat ik niet te veel van het pad afweek. Lasse kreeg het bovendien voor elkaar dat je, ondanks soms zware en intensieve besprekingen van de stukken, altijd weer met vertrouwen aan de slag kon gaan.

Het schrijven van een scriptie is af en toe een zwaar en eenzaam proces. Het scheelt dan ook enorm als je met iemand tegelijkertijd kan werken aan de afronding van de scriptie. Samen met Robbert van Dongen heb ik dan ook behoorlijk wat uren gewerkt in de Koninklijke Bibliotheek. Robbert was niet alleen een stimulans om lange dagen te maken, maar ook iemand waarmee ik inzichten kon delen.

Uiteraard kan een bedankje aan mijn ouders niet ontbreken. Zij hebben het met hun steun mogelijk gemaakt dat ik deze tweede Master heb kunnen volgen. En ja, dit was echt mijn laatste Master.

Danny Schipper
Rotterdam, maart 2011

Samenvatting

De context van de ruimtelijke ordening is de afgelopen decennia flink veranderd. Ruimtelijke opgaven ontstijgen steeds vaker het lokale niveau. Om deze ruimtelijke opgaven toch van een bestuurlijk antwoord te voorzien, worden vaak nieuwe bestuurlijke arrangementen opgezet. Bestuurders zitten midden in het spanningsveld tussen het behoud van het bestaande en het zoeken naar nieuwe besturingsconcepten. Dit zorgt voor een evolutie van samenwerking, dat gekenmerkt wordt door stabiliteit en grillige verandering. Om een beter begrip te krijgen van de vaak grillige ontwikkeling van regionale samenwerking is een longitudinaal onderzoek verricht naar de samenwerking in de Amsterdamse regio. Om de grillige ontwikkeling van de samenwerking te begrijpen is er gebruik gemaakt van een systeem benadering. Daarbij wordt het samenwerkingsverband gezien als een complex adaptief systeem. Dit complex adaptief systeem ontwikkelt zich door de co-evolutie tussen systemen.

In het onderzoek is de ontwikkeling beschreven van het Informeel Agglomeratieoverleg Amsterdam naar de Stadsprovincie Amsterdam, het uiteenvallen van deze samenwerkingsvorm en de opkomst van een nieuw informeel platform: de Metropoolregio Amsterdam. De casus heeft duidelijk gemaakt dat verandering de norm is. Wederzijdse selectie leidt tot een cyclus van adaptatie. Door de wederzijdse verbondenheid van het systeem met andere zelforganiserende systemen ontstaat instabiliteit in het systeem, omdat het zich continu moet aanpassen aan de veranderende omgeving om te overleven. Actoren zijn echter op zoek naar stabiliteit. Deze stabiliteit is nodig om het samenwerkingsverband te laten groeien en om het eigen beleid te kunnen uitvoeren. In het streven naar deze stabiliteit worden twee strategieën gehanteerd.

Ten eerste wordt, daar waar het kan, geprobeerd de omgeving te beïnvloeden. De relatie tussen adaptatie en beïnvloeding laat zien dat een systeem zich niet alleen ontwikkelt door ongecontroleerde adaptatie aan de omgeving, maar dat er ook sprake is van een bepaalde mate van voorspelbaarheid en stabiliteit. Daarnaast is uit de casus gebleken dat de actoren selectiemechanismen hanteren om de selectiedruk te structureren. De selectieve perceptie die wordt gehanteerd, dient er toe om uit het grote aantal afhankelijkheden die er bestaan tussen gemeenten en provincies een selectie te maken en daarmee de complexiteit te reduceren, door de relaties die er toe doen en lijken te werken te selecteren en daar naar te handelen.

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat een samenwerkingsverband geen mechanisme is, dat ontworpen kan worden en stabiel blijft. Het is een zich evoluerend proces, dat zich ontwikkelt door co-evolutie met andere systemen. Systemen kennen hun eigen dynamiek en reageren op hun eigen manier op interne en externe druk. Binnen het systeem zal de strijd tussen het streven naar stabiliteit en vernieuwing door blijven gaan en is de uiteindelijke uitkomst uitermate onvoorspelbaar en open. De vele rapporten en commissies, die zich hebben gebogen over de bestuurlijke indeling van Nederland, lijken juist op zoek naar een stabiele vorm van samenwerking. In plaats daarvan zou er meer rekening gehouden moeten worden met de onvoorspelbare, open, grillige en unieke kenmerken van regionale samenwerking.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	2
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Het openbaarbestuur verandert	7
1.3 De zoektocht naar?	7
1.4 Besluitvorming op regionaal niveau	9
1.5 Het onderzoek	11
2 Theoretisch kader	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Coördinatie binnen netwerken	14
2.3 Complexiteitstheorie	16
2.4 Een co-evolutionaire benadering	18
2.5 Hoe co-evolveert een complex adaptief systeem?	20
2.5.1 Wederzijdse selectie	20
2.5.2 Attractoren en de attractor basin	21
2.5.3 Feedback	21
2.6 De richting van co-evolutie	22
2.7 Co-evolutie en regionale samenwerking	23
2.8 Conclusie	24
3 Operationalisering en Methoden & Technieken	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Het bestuderen van een complex adaptief systeem	25
3.3 Een framework voor de ontwikkeling van het samenwerkingsverband	27
3.4 Co-evolutie geconceptualiseerd	28
3.4.1 Wat houdt co-evolutionair onderzoek in?	28
3.4.2 Selectiedruk	29
3.4.2 Selectiemechanismen	30
3.4.3 Selectie	30
3.5 Het modelleren van de werkelijkheid	31
3.6 Methoden & Technieken	33
4 Van Stadsprovincie tot Metropoolregio Amsterdam	35
4.1 Inleiding	35

4.2	Het Regionaal Overleg Amsterdam	36
4.2.1	Selectiedruk (1982-1986)	36
4.2.2	Selectiemechanismen (1982-1986)	38
4.2.3	Selectie (1982-1986)	39
4.3	Het Regionaal Orgaan Amsterdam	40
4.3.1	Selectiedruk (1987- juni 1992)	40
4.3.2	Selectiemechanismen (1987- juni 1992)	43
4.3.3	Selectie (1987- juni 1992)	45
4.4	De Stadsprovincie Amsterdam	47
4.4.1	Selectiedruk (juli 1992 – november 1994)	47
4.4.2	Selectiemechanismen (juli 1992 – november 1994)	50
4.4.3	Selectie (juli 1992 – november 1994)	51
4.5	Een referendum	53
4.5.1	Selectiedruk (december 1994-1997)	53
4.5.2	Selectiemechanismen (december 1994-1997)	57
4.5.3	Selectie (december 1994-1997)	59
4.6	Regionale Samenwerking Amsterdam	62
4.6.1	Selectiedruk (1998-2003)	62
4.6.2	Selectiemechanismen (1998-2003)	64
4.6.3	Selectie (1998-2003)	66
4.7	Economische samenwerking	67
4.7.1	Selectiedruk (2004-juni 2006)	67
4.7.2	Selectiemechanismen (2004-juni 2006)	69
4.7.3	Selectie (2004-juni 2006)	70
4.8	De Metropoolregio Amsterdam	72
4.8.1	Selectiedruk (juli 2006 – april 2009)	72
4.8.2	Selectiemechanismen (juli 2006 – april 2009)	74
4.8.3	Selectie (juli 2006 – april 2009)	75
5	Analyse	77
5.1	Inleiding	77
5.2	Het proces van verandering	77
5.3	Samenwerking: een co-evolutie tussen inhoud, proces en structuur	81
5.4	De evolutie gaat door... ..	85
6	Conclusie	87
6.1	Inleiding	87
6.2	On the origin of the MRA	88
6.3	Een reflectie op de theorie en het onderzoek	94
	Bijlagen	96
	Bijlage 1: Reorganisatie binnenlandsbestuur en VINEX	96

Bijlage 2: Bouwstenen uit de nota Samenwerken met Perspectief:.....	98
Bijlage 3: Kaart van de Regionale Samenwerking Amsterdam	99
Bijlage 4: Kaart van de Metropoolregio Amsterdam	100
Literatuurlijst	101
Bronnenlijst.....	105
Krantenartikelen.....	105
Beleidsdocumenten	107
Respondenten:	109

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De context van de ruimtelijke planning is de laatste decennia enorm veranderd. Mensen en bedrijven verbinden zich steeds losser met de ruimte, waardoor ze wonen, werken, recreëren en zich verplaatsen op een regionaal niveau. Als gevolg hiervan vindt er steeds meer een verspreiding van activiteiten over de stedelijke regio plaats (Janssen-Jansen, 2004: 8, Hajer & Zonneveld, 1999: 348). Dit heeft er toe geleid dat ruimtelijke vraagstukken steeds meer het gemeentelijke niveau ontstijgen en gemeenten en provincies met elkaar samen moeten gaan werken en hun beleid op elkaar af moeten stemmen (VROM-raad, 2008: 15). Om deze bovenlokale ruimtelijke vraagstukken aan te pakken, wordt er al decennia lang gezocht naar een bestuurlijk antwoord. Zodoende zijn er een groot aantal rapporten en nota's verschenen over de bestuurlijke inrichting van Nederland, met als doel een betere aansluiting van het openbaar bestuur bij de maatschappelijke ontwikkelingen. In 1995 telde hoogleraar staatsrecht Elzinga al, dat vanaf 1965 op regeeringsniveau 85 nota's waren verschenen die zich richten op dit thema (Witte, 2010: 33).

Verschillende commissies hebben zich gebogen over het vraagstuk. Zo adviseerde de Commissie Kok in 2007 tot samenvoeging van de provincies Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland tot één Randstadprovincie om de concurrentiekracht toe te laten nemen. In 2008 volgde het advies van de Commissie Lodders in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Volgens deze commissie zouden de provincies de volle verantwoordelijkheid moeten krijgen voor het ruimtelijk-economisch beleid op bovenlokaal en regionaal niveau. Een jaar later kwam de commissie Nijpels met het rapport *De stille kracht: Over de noodzaak van de stadsregio's* in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Volgens dit rapport vervullen de stadsregio's een belangrijke rol op de terreinen van vervoer, regionale economie, woningbouwplanning, ruimtelijke ordening en zorg. De zoektocht naar het bestuurlijk antwoord blijft dus doorgaan en de adviezen zijn daarbij uiteenlopend. In september 2010 heeft het nieuwe kabinet Rutte de discussie weer doen oplaaien, door aan te geven in het regeerakkoord voorstellen te zullen doen voor een opschaling van de Randstad provincies en de afschaffing van de Wgr-plus regio's en deelgemeenten.

1.2 Het openbaarbestuur verandert

De huidige driedeling van gemeente, provincie en rijk (het Huis van Thorbecke) vormt nog altijd de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland. In de zoektocht naar een bestuurlijk antwoord op de maatschappelijke processen is wel een verschuiving te zien in de verhoudingen tussen deze drie bestuurslagen. Hierbij kunnen drie belangrijke trends onderscheiden worden (Jessop, 2000; Brenner, 2003; ROB, 2010):

- Een opschaling van het lokale bestuur.
- Het rijk wordt middenbestuur tussen Europa en decentraal bestuur
- Provincies dreigen in de knel te komen.

Een opschaling van het lokale bestuur:

Het takenpakket van gemeenten is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Daarom zijn er verschillende bestuurlijke en uitvoerende arrangementen ontstaan, die naast de bestuurlijke hoofdstructuur functioneren. Deze arrangementen kunnen zowel territoriaal als functioneel van aard zijn en formeel of informeel. Gemeenschappelijk hebben deze regionale hulpstructuren dat zij ontstaan in een situatie waarin maatschappelijke processen de schaal van het lokale bestuursniveau overstijgen, zonder dat op die schaal een andere vorm van algemeen en integraal bestuur bestaat om die ontwikkelingen te beïnvloeden (Tetteroo, 2003: 28). Niet alleen wordt er meer samengewerkt door gemeenten binnen bestuurlijke arrangementen, maar vinden er ook steeds meer fusies plaats tussen gemeenten.

Rijk als middenbestuur:

Veel rijkstaken worden overgedragen aan lagere en hogere overheidsniveaus of uitbesteed. Vanwege het toenemende belang van de Europese Unie ten koste van het rijk, zijn ministeries en Kamerleden zich intensiever gaan bemoeien met de beleidsvorming en –uitvoering. Zo zetten nationale overheden sterk in op het behoud van de concurrentiepositie van regio's, proberen overheden de verdeling van macht te controleren en wordt geprobeerd om de samenwerking binnen netwerken te coördineren en overzien.

Provincies in de knel:

Provincies hebben te maken met een opschalend lokaal bestuur en een rijk die zich meer richt op de coördinering en sturing van dit lokale bestuur. Vooral in stedelijke gebieden is de afstand tussen provincie en het stedelijk netwerk vaak klein. Als antwoord daarop zijn provincies het werkteerrein van gemeenten gaan opzoeken in een poging hun zichtbaarheid te vergroten.

1.3 De zoektocht naar?

Waarom is, gezien de vele rapporten en commissies, het huidige Huis van Thorbecke niet in staat om bestuurlijk antwoord te geven op de maatschappelijke veranderingen en de wens tot ordening en sturing? Het lijkt immers een logisch vervolg dat, in het geval van regionale problematiek, er een belangrijke taak weggelegd is voor de provincies op het gebied van ordening en sturing. Het is echter

zo dat er geen ingebouwde hiërarchie bestaat tussen de bestuurslagen. *“Het feit dat een bestuursorgaan tot een hogere bestuurslaag behoort, brengt niet met zich mee dat het bevoegd is taken van een lager bestuursorgaan aan zich te trekken, deze organen instructies te verschaffen of daarop toezicht uit te oefenen. De wetgever kan de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de bestuurslagen echter wel aanpassen aan maatschappelijke ontwikkelingen”* (Hulst, 2000: 5). Het verdelen van taken en bevoegdheden naar andere lagen is wel degelijk gebeurd, maar er is altijd terughoudendheid geweest bij het Rijk om taken en bevoegdheden van de gemeenten over te dragen aan de provincie. Hulst (2000: 6) onderscheidt daarbij twee redenen voor deze terughoudendheid:

- Een volwaardig en sterk lokaal bestuur behoort tot de grondslagen van ons bestuurlijk stelsel. Elke inbreuk op de gemeentelijke autonomie wordt kritisch bekeken. Met name de autonomie van de gemeente ten opzichte van de provincie wordt daarbij streng bewaakt.
- De provincie wordt niet beschouwd als de bestuurslaag die als vanzelfsprekend verantwoording draagt voor regionale vraagstukken. Zij wordt niet gezien als een volwaardige medespeler in het samenspel tussen de drie bestuursniveaus.

De zoektocht naar de juiste bestuurlijke vormgeving van regionaal beleid heeft zich dan ook vooral gericht op intergemeentelijke samenwerking, waarbij het antwoord gezocht wordt langs de huidige constitutionele lijn. Daarbij heeft de zoektocht zich lange tijd gericht op een ‘heilige schaal’. Deze heilige schaal vormt de optimale schaal waarop de overheid kan worden georganiseerd voor de behartiging van haar taken (de bestuurlijke effectiviteit) (Tetteroo, 2003: 33). Deze zoektocht lijkt echter tevergeefs, aangezien deze heilige schaal volgens veel onderzoekers niet bestaat, gezien de complexiteit van de samenleving (Tetteroo, 2003, Vromraad, 2008). De Vromraad (2008: 8) verwoordt dit in haar advies Wisselende Coalities: *“De regio als eenduidige geografische af te bakenen bestuurlijke entiteit bestaat niet. Zo daar ooit sprake van was, is er geen ideale afbakening meer voor een regio als passend integratiekader voor de samenhang van uiteenlopende ruimtelijke vraagstukken van infrastructuur, woningmarkt, landschap en dergelijke. Ook al dekken de huidige stadsregio’s/stedelijke netwerken een belangrijk deel van de regionale samenhang af, doordat ze belangwekkende bovenlokale ‘daily urban systems’ vormen, dan nog moet worden erkend dat tal van bovenlokale regionale opgaven zich daarbuiten afspelen.”* Dit betekent dat het stadsgewest slechts in enkele gevallen een geschikt platform is voor ruimtelijke opgaven, terwijl anderen op een ander niveau benaderd moeten worden. Veel ruimtelijke opgaven vragen dan ook een benadering die geformuleerd en geïmplementeerd worden op verschillende schaalniveaus en over verschillende administratieve eenheden (Meijers & Romein, 2003: 182).

Zodoende is er steeds meer sprake van nieuwe bestuurlijke arrangementen die worden opgezet naast de bestaande instituties. Steeds vaker echter bevinden deze alternatieve beleidsarrangementen zich in competitie met de bestaande instituties, vaak juist daar waar traditionele vormen van probleemoplossing en besluitvorming in gebreke zijn gebleven (Hajer e.a., 2004: 10). Dit heeft ertoe geleid dat veel bestuurders spreken van een enorme bestuurlijke drukte, ook wel beschreven als simultaan schaken op diverse schaalniveaus¹, waarbij afstemming een doel

¹ Boelens, 2006

op zichzelf is geworden en onduidelijk is wie nog precies waar over gaat (ROB, 2010: 14). Hierdoor neemt de vraag toe of de huidige driedeling van het bestuur nog wel past bij de huidige samenleving. De pogingen tot het creëren of schrappen van een bestuurslaag heeft echter altijd op veel verzet kunnen rekenen. Al is het alleen al om het feit dat de huidige bestuursorganen, volgens de voorstanders van de huidige driedeling, zorgen voor democratische legitimiteit van de nieuwe bestuurlijke arrangementen.

1.4 Besluitvorming op regionaal niveau

Het feit dat er al meer dan vijftig jaar gezocht wordt naar de juiste strategie om regionaal beleid vorm te geven, laat zien dat samenwerking op regionaal niveau uitermate complex is. Deze complexiteit heeft twee dimensies (Haran, 2010: 40). De al eerder beschreven ontwikkelingen in de maatschappij zorgen voor de externe dimensie. Regio's hebben daarbij te maken met een omgeving die wordt gekenmerkt door voortdurend veranderende ruimtelijk-economisch relaties. De interne complexiteit komt voort uit de relaties tussen de verschillende stakeholders in de regio die elkaar direct en indirect beïnvloeden (of beïnvloedt worden) in het besluitvormingsproces. Deze complexiteit wordt nog eens versterkt door de veelzijdigheid aan potentieel botsende belangen, rationaliteiten en machtsmiddelen van de verschillende stakeholders. De complexiteit van afhankelijkheidsrelaties heeft tot gevolg dat interacties een mix zijn van beïnvloeding, ruil, coördinatie en samenwerking. De samenstelling van het mengsel hangt af van de vraag welke soort afhankelijkheden domineert (Hulst, 2000: 33). Om hun doelen te verwezenlijken dienen actoren dan ook hun strategieën te coördineren aan de hand van de verwachtingen rond het handelen van anderen. Volgens Koppenjan en Klijn (2004: 51) is deze coördinatie moeilijk te behalen door de uiteenlopende en tegenstrijdige belangen en strategieën van actoren. Wat de coördinatie echter nog moeilijker maakt, is de hoge mate van onvoorspelbaarheid van het gedrag van andere actoren. Daarom kunnen de actoren nooit zeker zijn over de verwachtingen van het handelen van anderen. Als gevolg daarvan ontstaat een gecompliceerd spel van actie en reactie die niet te voorspellen is en waarvan de uitkomst dus kan afwijken van wat van te voren was verwacht (Koppenjan & Klijn, 2004: 51). De dynamische interactie tussen de actoren binnen een samenwerkingsverband, de externe invloed van de omgeving op het samenwerkingsverband en de non-lineaire dynamiek als gevolg van deze interactie en verbondenheid, maakt het dat een samenwerkingsverband het beste gezien kan worden als een complex systeem (Gerrits, 2008; Teisman e.a., 2009).

Teisman (2005) onderscheidt twee benaderingen waarmee dit complexe spel binnen systemen benaderd kan worden: een ordezoekende benadering en een complexiteitserkennende benadering (zie ook tabel 1). De ordezoekende benadering gaat op zoek naar een versimpeling van een complexe situatie. De waarde van orde wordt benadrukt en complexiteit wordt eerder als hinderlijk gezien, dan als welkome kwaliteit. Complexiteit wordt gezien als een onderdeel van een kenbaar en beheersbaar systeem, dat te vereenvoudigen is. Vereenvoudiging dient gebaseerd te zijn op rationele kennis en een rationele aanpak. Zo zien aanhangers van de ordezoekende benadering minder bestuurlijke drukte en meer macht als een oplossing om het hele systeem beter te laten functioneren. Complexiteit is daarbij te reduceren door andere actoren te elimineren of door macht te ontnemen (Teisman, 2005: 27). Vanuit de complexiteitserkennende benadering wordt juist de grillige, niet causale en onvoorspelbare ontwikkelingen in systemen benadrukt. Zij gaan ervan uit dat complexe systemen meer zijn dan de som der delen en dat sturend optreden door één actor vanuit een punt

vaak irrelevant is voor de ontwikkeling ervan. Volgens de complexiteitserkennende benadering komt de ontwikkeling van systemen voort uit het samengestelde karakter van complexe stelsels en processen en de (deels toevallige en tijdelijke) interactie tussen de samenstellende delen (Teisman, 2005: 28). Systemen ontwikkelen zich onder samenloop van omstandigheden, waarbij gebeurtenissen die zich naast elkaar voltrekken in interactie nieuwe ontwikkelingen voortbrengen. Deze samenloop van omstandigheden en gebeurtenissen wordt ook wel co-evolutie genoemd. Complexe systemen kunnen dan ook gezien worden als levende organismen, die groeien, verouderen, veranderen, scheiden, fuseren etc.

Tabel 1: Twee benaderingen van complexiteit.

Orde in complexe stelsels	Wanorde in complexe stelsels
Zoeken naar eenheid door begrenzing	Zoeken naar heelheid door verbinding
Scheiding door regels en organisaties	Combineren in ketens en netwerken
Sturing verloopt via regels, die voorspelbare verhoudingen scheppen en afwijkingen binnen de perken houden.	Ontwikkeling verloopt doordat orde voortvloeit uit wanorde via zelforganisatie en verbindend leiderschap
Organisatie is een door coördinatie verkregen eenheid met één doel, waarin verantwoordelijkheden van bovenaf worden toegewezen aan actoren op stabiele posities.	Ketens en netwerken zijn door zelforganisatie verbonden delen van gehelen, waarin actoren voor anderen meerwaarde hebben.
Stelsels ontwikkelen zich door nieuwe regels en reorganisaties.	Stelsels ontwikkelen zich dynamiek in verbroken en herstelde verbindingen.

Bron: Teisman, 2005: 176

In Nederland is er afwisselend gekozen voor een vereenvoudiging van de complexe bestuurlijke systemen en voor een meer erkennende benadering van de complexiteit. Om de complexiteit te reduceren worden schaalvergrotingsprocessen ingezet en vindt bestuurlijke hervorming plaats. De wens tot het opzetten van een nieuwe bestuurslaag komt vaak naar voren als een reactie op de fragmentatie en bestuurlijke drukte die bestuurders ervaren. Liever ziet men dat taken en verantwoordelijkheden netjes gescheiden zijn. Een goed voorbeeld hiervan was het plan voor het instellen van stadsprovincies. In de praktijk heeft het bestuur zich echter ontwikkeld tot een samengesteld systeem met grillige en vaak deels impliciete tussenstelsels (Teisman, 2005). Volgens aanhangers van de complexiteiterkennende benadering is dit een logisch vervolg van de ontwikkeling van de samenleving richting die van een netwerksamenleving, wat vraagt om een netwerkbenadering bij het nastreven van beleidsdoelen. Volgens het netwerkperspectief is macht verdeeld geraakt over verschillende actoren. Vanuit de netwerkbenadering wordt de noodzaak benadrukt om door de statische overheidsstructuren heen te breken en over te gaan op open processen waarin alle relevante stakeholders worden betrokken. Dit betekent dan ook dat er gestopt zou moeten worden met de zoektocht naar een heilige schaal en dat er juist gezocht moet worden naar flexibele, informele en decentrale strategieën, waarbij samenwerking, coördinatie en eensgezindheid centraal staan (Brenner, 2002: 9). Dit governance denken betekent dus een nadruk op programmagestuurd samenwerken en afstemmen en het afstappen van het government denken, waarbij het accent ligt op de hiërarchie tussen bestuurslagen. Volgens de Vromraad (2008: 12) moet

dan ook niet de begrenzing van de regio's bepalen hoe en met wie een regionale opgave opgepakt moet worden, maar de aard en reikwijdte van die opgave.

1.5 Het onderzoek

De meer informele en flexibele vorm van samenwerking lijkt de laatste jaren terrein te winnen. Toch komen de wisselende coalities rond regionale opgaven, zoals die door de Vromraad (2008) beschreven zijn, in de praktijk nog zelden voor. Het onderscheid tussen de complexiteitserkende benadering en de ordezoekende benadering heeft dan ook vooral een analytische functie. In de praktijk zullen deze twee naast elkaar bestaan. Dit is bijvoorbeeld bij de Metropoolregio Amsterdam te zien. De Metropoolregio Amsterdam is een samenwerking tussen 36 gemeenten, twee provincies en één stadsregio. De Metropoolregio Amsterdam wordt in Nederland gezien als voorbeeld van een succesvolle vrijwillige samenwerking, waarbij op programmaniveau afspraken worden gemaakt over de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio. De samenwerking vertoont veel kenmerken van de hiervoor beschreven governance benadering. Toch komt ook binnen deze samenwerking het government denken naar voren. Zo vindt de samenwerking plaats binnen de provincies Noord-Holland en Flevoland, terwijl de regionale opgaven eigenlijk verder reikten dan deze twee provincies. Vooral met de Utrechtse regio bestaat een sterke ruimtelijke relatie. Voorlopig wordt echter vastgehouden aan de bestaande begrenzing van de regio. Daarnaast is de inbreng van maatschappelijke organisaties en private partijen op programmaniveau nihil. Bovendien wordt de vrijwilligheid van de samenwerking beperkt door de deelname van de Stadsregio Amsterdam aan het samenwerkingsverband, die haar wettelijke taken dient uit te voeren.

Het voorbeeld van de Metropoolregio Amsterdam laat goed de spanning zien die tussen de twee benaderingen van complexiteit bestaat. Aan de ene kant bestaat er de wens om snel in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en aan de andere kant bestaat er de behoefte om het belang van de eigen organisatie te verdedigen en bestuurlijke drukte te vermijden. Zo bestaan er ingewikkelde systemen (zoals formele organisaties) in en naast samengestelde systemen (zoals informele netwerken). De combinatie van ingewikkeld en samengesteld geeft complexe systemen een dubbel karakter. *“De spanning tussen deze interne logica en de logica van netwerkvorming neemt steeds meer toe en bestuurders zitten midden in dit spanningsveld tussen het behoud van het bestaande en het zoeken naar nieuwe besturingsconcepten”* (Teisman, 2006: 7). Metropolitane governance kan dan ook gezien worden als producten van politieke strategieën die erop gericht zijn om de institutionele infrastructuur van stedelijke regio's te veranderen. Uiteraard vinden deze strategieën niet plaats in een lege ruimte, maar zijn ze onderdeel van de reeds bestaande bestuurlijke indeling. *“Therefore, new state spaces are produced neither through a simple logic of structural determinism nor through a spontaneous voluntarism, but rather through a mutually transformative evolution of (inherited) spatial structures and (emergent) spatial strategies within an internally differentiated, continually evolving grid of state institutions and regulatory projects”* (Brenner, 2003: 312).

In dit onderzoek zal de samenwerking in de Amsterdamse regio beschouwd worden als een complex co-evoluerend systeem. Het evolutionaire perspectief draagt er aan bij dat er vanuit een historische perspectief naar het samenwerkingsverband wordt gekeken. In de literatuur is voornamelijk gekeken naar het functioneren van een bovenlokaal samenwerkingsverband op een bepaald tijdstip. Daarbij staan vaak de mechanismen die het gedrag van actoren coördineren centraal. Het gaat er dan om

hoe instituties en regels de keuzes van actoren beïnvloeden en zorgen voor een bepaalde uitkomst. Een evolutionair longitudinaal onderzoek gaat er echter vanuit dat deze mechanismen zich door de tijd ontwikkelen en dus niet te ontwerpen zijn (Teisman, 2009: 232). Samenwerking wordt dan ook gezien als een zich evoluerend proces, dat zich ontwikkelt door de interne en externe dynamiek binnen en tussen systemen. Het is in dit onderzoek dan ook niet de bedoeling om te komen tot een advies voor een ideale institutionele setting waarin ruimtelijke opgaven opgepakt kunnen worden. In plaats daarvan wordt er gekeken naar de mechanismen die zorgen voor verandering en stabiliteit binnen een systeem. Systemen ontwikkelen zich daarbij niet alleen via een stabiele causale manier, maar vaak ook grillig en non-lineair als gevolg van toevallige gebeurtenissen. Een goede analyse van de complexiteit van overheidssystemen draagt bij aan een beter begrip waarom regionaal samenwerking zich vaak anders ontwikkelt, dan van te voren bedacht en wat de verandering van het systeem in gang heeft gezet. Daarbij is er niet sprake van één oorzaak of één gevolg, maar van meerdere oorzaken en gevolgen die voortdurend en wederkerig op elkaar inwerken (Rotmans, 2006: 16). Systemen ontwikkelen zich dan ook door wederzijdse beïnvloeding. Om dit proces te begrijpen zal er gebruik worden gemaakt van het concept van co-evolutie uit de complexiteitstheorie.

Doelstelling van het onderzoek is dan ook om vanuit een historisch perspectief de ontwikkeling van de samenwerking binnen de Amsterdamse regio te bestuderen, om een beter inzicht te krijgen in de factoren die de ontwikkeling van de samenwerking hebben bepaald (tot verandering heeft aangezet) en hoe de actoren reageren op de interne en externe invloeden en ontwikkelingen. De centrale vraag die daarbij hoort is:

Hoe kan het evolutionaire proces van verandering in de bestuurlijke samenwerking in de Amsterdamse regio begrepen worden aan de hand van de verklarende mechanismen van co-evolutie en wat betekent dit voor de zoektocht naar de juiste bestuurlijke vormgeving van regionale samenwerking?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zal ten eerste in hoofdstuk 2 het theoretisch kader worden uitgewerkt. In het hoofdstuk zal eerst complexiteitstheorie worden geïntroduceerd en de belangrijkste begrippen uit deze theorie. Tevens zal dieper ingegaan worden op wat nu volgens de complexiteitstheorie precies een complex adaptief systeem is. Daarna zal het begrip co-evolutie geïntroduceerd worden en zal duidelijk worden hoe co-evolutie zorgt voor verandering binnen systemen door het in werking zetten van patronen van wederzijdse aanpassingen. Aan het einde van hoofdstuk twee moet de volgende deelvraag beantwoord kunnen worden:

Wat is een complex adaptief bestuurlijk systeem en hoe co-evolueert een dergelijk systeem?

De complexiteitstheorie ontleent zijn begrippen uit de natuurwetenschappen, zo ook het begrip co-evolutie. Om dit begrip toe te passen op een sociaal systeem zal dan ook een framework ontwikkeld moeten worden. In hoofdstuk 3 zal eerst ingegaan worden op wat co-evolutionair onderzoek precies inhoudt. Daarna wordt er een framework ontwikkeld, waarmee de verandering van het systeem beschreven kan worden aan de hand van enkele variabelen. Vervolgens zal het proces van co-evolutie geconceptualiseerd worden. Afsluitend zal dieper ingegaan worden op het gebruik van concepten uit de natuurwetenschappen in de sociale wetenschappen en worden de methoden en technieken toegelicht. In hoofdstuk drie zal de volgende deelvraag beantwoord worden:

Hoe kan het proces van co-evolutie voor de samenwerking in de Amsterdamse regio gemeten en geconceptualiseerd worden en wat betekent het gebruik van een concept uit de natuurwetenschappen voor het onderzoek?

In hoofdstuk 4 zal het framework voor de beschrijving van het proces van co-evolutie toegepast worden op de casus. De ontwikkeling van de samenwerking zal beschreven worden voor de periode van 1982 tot 2009. De casus volgt globaal de opkomst van de plannen voor een stadsprovincie, het mislukken van dit project en de opkomst van een nieuw platform dat zou uitgroeien tot de Metropoolregio Amsterdam. De casus is daarbij onderverdeeld in meerdere periodes van enkele jaren. Voor elke periode zal duidelijk gemaakt worden met welke selectiedruk de actoren te maken hebben, welke selectiemechanismen ze daarbij hanteren en welke selecties uiteindelijk worden gemaakt. De deelvraag die bij hoofdstuk vier hoort luidt dan ook:

Hoe zorgt wederzijdse beïnvloeding tussen systemen voor druk tot kwalitatieve verandering van de samenwerking, hoe gaan de bestuurders om met deze selectiedruk en welke adaptatie vindt uiteindelijk plaats?

In hoofdstuk 5 zal vervolgens een analyse gegeven worden van de bevindingen uit hoofdstuk vier. Daarbij zal ten eerste een verklaring gegeven worden voor de gebeurtenissen uit de casus aan de hand van de begrippen uit het theoretisch kader. Vervolgens zal nog wat verder gekeken worden naar het gehele evolutionaire pad dat het systeem heeft afgelegd in de periode van 1982 tot 2009. Aan de hand daarvan moet een antwoord gegeven kunnen worden op de laatste deelvraag:

Welke patronen zijn te herkennen in de wederzijdse beïnvloeding tussen de systemen en de reactie van de bestuurders op deze co-evolutie?

Afsluitend zal in hoofdstuk 6 een antwoord gegeven worden op alle deelvragen en de hoofdvraag. Daarbij zal er gekeken worden naar wat de bevindingen uit het onderzoek betekenen voor de praktijk en dan vooral voor de zoektocht naar de juiste bestuurlijke vormgeving van regionale samenwerking. Tevens zal er een reflectie gegeven worden op de theorie en het onderzoek zelf.

2

Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In de inleiding is beschreven met welke spanning bestuurders te maken hebben bij bestuur op regionaal niveau. Zij zitten midden in de interne logica van de eigen organisatie en de externe logica van het netwerk. Iedere actor streeft daarbij complexe combinaties van eigen belang en gemeenschappelijk belang na. Voor welke mix van eigenbelang en gemeenschappelijk belang actoren uiteindelijk kiezen hangt erg af van hun perceptie van de complexiteit. Binnen een samenwerkingsverband worden de strategische interacties tussen actoren en hun zoektocht naar wederzijds belang gecoördineerd. In het vorige hoofdstuk is een samenwerkingsverband beschreven als een complex co-evoluerend systeem. In paragraaf 2.2 zal verder toegelicht worden waarom er voor een systeembenadering wordt gekozen in dit onderzoek. Vervolgens zal in paragraaf 2.3 het concept van een complex adaptief systeem beschreven worden en de complexiteitstheorie geïntroduceerd worden. In paragraaf 2.4 wordt het concept co-evolutie geïntroduceerd, waarna in paragraaf 2.5 duidelijk zal worden hoe een complex adaptief systeem co-evolueert. Paragraaf 2.6 gaat in op de richting van co-evolutie. Daaropvolgend zal beschreven worden hoe een samenwerkingsverband als bestuurlijk adaptief systeem co-evolueert. Afsluitend zullen de belangrijkste bevindingen in paragraaf 2.8 worden samengevat.

2.2 Coördinatie binnen netwerken

Volgens de netwerkbenadering leiden de interacties tussen actoren tot de vorming van een bepaalde robuustheid. Regels en normen worden ontwikkeld, die de interactie en het gedrag van de actoren binnen het netwerk beïnvloeden. De netwerken vormen dan ook een context waarbinnen actoren strategisch handelen en andere strategisch handelende actoren ontmoeten (Koppenjan & Klijn, 2004: 10). Volgens de netwerkbenadering moet de uitkomst van het spel van regionale samenwerking dus gezocht worden in de kenmerken van het netwerk. Volgens van Hulst (2000) kunnen drie verklaringen van het voorkomen en de aard van betrekkingen in een netwerk worden onderscheiden:

- De machts- en afhankelijkheidsrelaties: verschillende vormen van afhankelijkheid worden verondersteld te leiden tot verschillende soorten interacties en uitkomsten.

- Formele structuur: bestuurlijke netwerken kennen (deels) door wetgeving geformaliseerde verhoudingen en voorgeschreven interacties. De domeinen van de organisaties, de taken die zij geacht worden te vervullen, de beschikbaarheid en verdeling van hulpbronnen en vorm en inhoud van interacties vloeien voor een belangrijk deel voort uit formele regels en uit organieke en sectorale wetgeving.
- Culturele regels: sociale regels die hun grondslag vinden in door actoren gedeelde kennis, percepties en waarden en die het handelen van actoren betekenis geven en reguleren. Sociale regels kunnen handelingsalternatieven beperken, aanwijzingen bevatten om tussen alternatieven te kiezen of rechtstreeks gedrag voorschrijven.

Netwerken vormen dan ook niet alleen een plek waar belangen samenkomen. Gegeven de verschillende cognitieve scripts van de afzonderlijke actoren bestaan er vaak verschillende percepties rond een bepaald probleem. Dit is niet simpel op te lossen door het verzamelen van kennis, aangezien ook deze kennis door de actoren verschillend geïnterpreteerd wordt. Samenwerkingsverbanden worden zodoende een soort van leerproces, waarbij men gezamenlijk leert over de aard van het probleem, de mogelijkheden er iets aan te doen en de context waarin dit gebeurt (Koppenjan & Klijn, 2004: 10). Vandaar dat er ook te zien is dat netwerken juist institutionaliseren en een duurzaam karakter krijgen, om dit leerproces vorm te geven. Door de interactie tussen de actoren kunnen daarbij percepties gedeeld worden of samensmelten.

De netwerkbenadering biedt belangrijke inzichten voor de analyse van het complexe proces van regionale beleidsvoering. De verklarende elementen en hun wederzijdse beïnvloeding bieden inzicht in de sturende mechanismen die het gedrag van actoren beïnvloedt. Een netwerkbenadering is echter vrij statisch en geïsoleerd. Zo plaatst Van Hulst (2000: 38) bij zijn theoretisch model slechts de kanttekening dat bestuurlijke netwerken een omgeving kennen die van invloed is op de onderscheiden kenmerken van het netwerk en dat de dynamiek binnen het netwerk als gevolg van de interacties en beleidsuitkomsten voor veranderingen in het netwerk kunnen zorgen. Het isoleren van het netwerk buiten zijn context zorgt er echter voor dat de verklarende kracht van de benadering sterk afneemt. De losse en diffuse verbinding tussen beslissingen en uitkomsten vragen om een systemische vorm van analyse, waarbij wordt benadrukt dat het isoleren van het onderzoeksobject van zijn context ongewild is, aangezien deze context noodzakelijk is voor een compleet begrip van de complexe relaties.

Bovendien is de interactie tussen de verschillende systemen, alsmede tussen de verschillende elementen in het systeem wederzijds en is de causale relatie tussen deze componenten circulair (Gerrits, 2008: 9). Daarnaast richten netwerkbenaderingen zich vooral op de stabiliteit van netwerken en niet op de dynamiek daarin. Ook al erkennen wetenschappers de dynamiek in netwerken, in studies naar deze dynamiek binnen netwerken ontbreken vaak de mechanismen achter deze dynamiek (Morcöl & Wachhaus, 2009: 48). Coördinatie is dan ook geen van te voren te ontwerpen en stabiel mechanisme, maar een evoluerend proces. Regionale samenwerking kan dan ook, zoals Kingdon (2003: 224) het omschrijft, gezien worden als een complex adaptief systeem (CAS) waar de actoren onderdeel van uit maken en middels hun interactie vorm aan geven. De beelden die actoren daarbij hebben over hun eigenbelang, gezamenlijk belang en het systeem waarin zij acteren, staat echter niet vast. De grenzen van het systeem zijn zodoende niet gegeven, maar veranderen

door de tijd heen en zijn afhankelijk van de percepties van de verschillende actoren ten opzichte van het systeem.

2.3 Complexiteitstheorie

De complexiteitstheorie is één van de vele theorieën die gebruik maakt van een systemische benadering om ontwikkeling te beschrijven. Andere voorbeelden daarvan zijn cybernetics, general systems theory en chaos theory. Deze theorieën hebben een belangrijke bijdrage geleverd in het begrijpen van systemen, maar konden nooit de theorieën en middelen leveren voor een algemene theorie van complexiteit. Volgens Cilliers (2001: 136) heeft dit te maken met het gebrek aan aandacht voor de historische kenmerken van complexe systemen en de grilligheid van complexe systemen. Complexiteit werd gezien als zijnde symmetrisch door de tijd heen. Er bestaat echter nog altijd niet één verenigde theorie van complexiteit. Er is sprake van meerdere theorieën die voortkomen uit de natuurlijke wetenschappen die complexe systemen bestuderen, zoals de biologie, scheikunde, computer simulatie, evolutie, wiskunde en natuurkunde (Mittleton-Kelly, 2003: 23). Ook in de sociale wetenschappen vindt de complexiteitstheorie steeds meer zijn uitwerking. Aangezien complexiteitstheorie uit meerdere disciplines zijn belangrijkste concepten leent, is er volgens Gerrits (2008:11) dan ook sprake van een debat of er niet gesproken moet worden van een complexiteitswetenschap.

Voor dit onderzoek is het echter van belang dat complexiteitstheorie een belangrijke bijdrage levert aan het begrijpen van de patronen die de evolutionaire verandering in gang zetten. Teisman e.a. (2009: 4-5) merken daarbij op dat veel sociale theorieën een evolutionair karakter hebben aangezien zij zich richten op de continue verandering in sociale systemen. Dit maakt een theorie echter nog niet evolutionair. Om een echte evolutionaire theorie te zijn, waarin de processen achter verandering verklaard worden, moet de theorie een aantal kenmerken vertonen (Kerr, 2002: 334):

- Het moet zich richten op de dynamische en tijdelijke dimensies van verandering.
- Het moet de selectievariabelen benadrukken.
- Het moet zich richten op de adaptieve processen.
- Het moet verandering zien als een proces dat zowel spontaan als padafhankelijk is.

Sanderson (1990) voegt daar nog aan toe dat verandering van een systeem een bepaalde richting moet hebben en dat er rekening mee moet worden gehouden dat de verklarende mechanismen achter de verandering niet universeel zijn, maar lokaal.

De complexiteitstheorie maakt duidelijk dat complexe systemen in staat zijn om zich aan te passen aan de omgeving als reactie op de informatie die het verzamelt uit de omgeving. Een complex adaptief systeem is dan ook een open systeem, dat informatie en energie uitwisselt met zijn omgeving en staat centraal binnen de complexiteitstheorie. Door de uitwisseling van energie en informatie kunnen er nieuwe activiteiten worden ontwikkeld en evolueert het systeem als het leert over zijn omgeving. Dit leren gebeurt als individuele actoren of subsystemen in staat zijn om deze informatie te verwerken en hun handelen daaraan te verbinden. Uit deze aanpassing en evolutie kan

een nieuwe orde of structuur ontstaan. Een complex adaptief systeem heeft zodoende de volgende kenmerken (Rotmans, 2006: 5).

1. Het systeem is open en interacteert met zijn omgeving.
2. Het bestaat uit componenten die met elkaar verbonden zijn door hun wederzijdse interactie.
3. Deze componenten kennen een grote variatie en zodoende is ook de interactie tussen deze componenten zeer gevarieerd.
4. Deze interactie bestaat uit positieve en negatieve feedbackloops die door het systeem een versterkt of verzwakt effect krijgt.
5. Een CAS vertoont non-lineair gedrag.
6. De interactie tussen de componenten kan zorgen voor het ontstaan van een spontane structuur.
7. De ontwikkeling van het systeem volgt geen vaste route, maar gaat langs verschillende staten.
8. Het systeem is in staat om vanuit zichzelf te reageren of daar waar nodig zich aan te passen aan verandering uit de omgeving.

In essentie gaat het bij complexe adaptieve systemen om emergentie, zelforganisatie en co-evolutie. In het vervolg van deze paragraaf zal verder ingegaan worden op de concepten zelforganisatie en emergentie. In de volgende paragrafen zal het principe van co-evolutie verder uitgewerkt worden.

Het concept van zelforganisatie beschrijft het proces van autonome ontwikkeling en de spontane opkomst van orde uit chaos (Teisman e.a., 2009: 9). Zelforganisatie ontstaat door lokale interactie en wordt niet opgelegd door een interne of externe actor. Zelforganisatie is dan ook de reflexieve capaciteit van actoren en subsystemen om de binnenkomende informatie om te zetten in een bepaalde actie of het tegenhouden van buitenaf opgelegde verandering. In complexe systemen zijn actoren en elementen immers continu op zoek naar manieren om te overleven door op zoek te gaan naar nieuwe evenwichtssituaties in een alsmaar veranderende omgeving. Vanuit het perspectief van regionale samenwerking kan gedacht worden aan het behoud van de concurrentiepositie in een steeds verder integrerende Europese markt. In dit overlevingsproces kunnen actoren kiezen uit twee vormen van zelforganisatie. Zo kunnen actoren vast blijven houden aan zijn vaste manier van handelen, grenzen en voorkeuren of het kan op zoek gaan naar nieuwe kansen en zijn systeem grenzen verleggen. De eerste optie wordt wel conservatieve zelforganisatie of autopoiese genoemd, de tweede vorm van zelforganisatie dissipatieve zelforganisatie. Dissipatieve zelforganisatie zorgt voor nieuwe dynamiek in het systeem, waardoor het een nieuwe tijdelijke evenwichtssituatie kan bereiken en een beter afstemming met de omgeving.

Een ander belangrijk begrip uit de complexiteitstheorie is emergentie. Emergente eigenschappen, kwaliteiten of structuren komen voort uit de interactie van individuele elementen binnen het systeem (Mittleton-Kelly, 2003: 40). Een complex adaptief systeem bestaat dan ook uit meerdere componenten die met elkaar verbonden zijn en interacteren. De diversiteit in componenten komt naar voren in termen van vorm, mogelijkheden en gedrag. De diverse componenten beïnvloeden elkaar door interacties en de diversiteit kan voor een groot aantal reacties zorgen. De dynamiek in een complex adaptief systeem komt dan ook op gang door de continue interactie tussen en reacties

van actoren (Gerrits, 2008: 13-14). Volgens de systeemtheorie moet een systeem dan ook in zijn geheel bestudeerd worden, als een compleet en interacterend geheel. Hierbij is het geheel meer dan de som der delen. Emergentie in een sociaal systeem leidt vaak tot onomkeerbare structuren of ideeën, relaties en organisatievormen die onderdeel worden van de individuen en instituties en op hun beurt weer de evolutie van het systeem bepalen. In hun onderzoek naar stedelijke netwerken, concluderen Eshuis e.a. (2010: 12) dat de erkenning van wederzijds afhankelijkheid een belangrijke factor is tijdens de zoektocht naar wederzijds belang, waarbij de informele werkwijzen en gedragspatronen een belangrijkere rol lijken te spelen dan formele macht. Beelden van elkaar en van de regio bepalen hoe de partijen in het stedelijke netwerk projecten afstemmen, lobbyen voor financiering en projecten implementeren. De toenemende druk tot regionale samenwerking die door de omgeving op de bestuurlijke actoren wordt gelegd, leidt dus niet automatisch tot meer samenwerking, maar is sterk afhankelijk van beelden van gezamenlijk belang en normen rond samenwerking

2.4 Een co-evolutionaire benadering

De evolutionaire benadering is afkomstig uit de evolutionaire biologie. Charles Darwin (1809-1882) ontwikkelde zijn evolutietheorie om de verandering van en binnen soorten te verklaren. De kern van zijn evolutieleer ligt in de begrippen variatie, natuurlijke selectie en retentie. In de evolutionaire biologie wordt er gekeken naar ontwikkeling als een toevallige selectie uit variatie. Het probeert de vraag te beantwoorden hoe selectie plaats vindt door selectiedruk en verkent hoe variatie wordt ontwikkeld om de 'fitness' van een soort te verhogen (Teisman e.a., 2009: 3). Volgens Darwin was variatie dan ook onlosmakelijk met natuurlijke selectie verbonden, waardoor de kans om te overleven per individu verschilt. Daarnaast benadrukte Darwin het belang van retentie of overerving. In de evolutieleer is overerving van succesvolle eigenschappen immers van noodzakelijk belang, aangezien succesvolle eigenschappen anders bij overlijden zouden verdwijnen. Het selectieproces vindt alleen plaats als er sprake is van schaarste. In de strijd om voedsel zullen alleen degenen overleven die de juiste eigenschappen bezitten om een voorsprong te nemen op anderen. De combinatie van overerving en selectie impliceert dat dragers van eigenschappen die de kans op reproductie verhogen, meer nakomelingen krijgen die dezelfde eigenschappen bezitten en waardoor dan ook het aandeel van die eigenschappen in de populatie zal toenemen (Boschma e.a., 2002: 20).

Tevens is het ook belangrijk te erkennen dat variatie voortdurend door blijft gaan, anders zou door selectie weinig variatie meer overblijven. In de biologie treedt deze variatie op door mutatie in de genen. Het evolutieproces is dan ook een proces van trial and error, waarbij steeds opnieuw nieuwe combinaties van genen uitgetest en geselecteerd worden door de omgeving. Daarbij verspreiden succesvolle variaties zich in een bestaande soort en kan dit uiteindelijk zelfs leiden tot het ontstaan van een nieuw soort. *"Verandering is dus de regel en die verandering wordt door selectie als het ware in een evolutionaire baan zonder vooraf bepaalde eindbestemming geleid. Evolutie is dan ook de ontwikkeling van een systeem uit evenwicht, mogelijk zelfs ver van een hypothetisch evenwicht, als een kwalitatieve of structurele verandering die onomkeerbaar is en als een ontwikkeling die niet in detail voorspelbaar is"* (Boschma e.a., 2002: 20-23).

De evolutionaire benadering is niet alleen in de biologie toegepast, maar ook in de sociale wetenschappen. Mulder en Van den Berg (1999) geven echter aan dat er een onderscheid gemaakt

moet worden tussen biologische evolutie en evolutie in de sociale wereld. Een belangrijk kenmerk van biologische evolutie is dat de ontwikkeling door de tijd plaats vindt zonder enig intentie vanuit de elementen in het systeem. Actoren in een sociaal systeem zijn echter in staat om de ontwikkeling van hun systeem te beïnvloeden. De mate waarin actoren in staat zijn om het systeem te beïnvloeden is weer afhankelijk van datzelfde systeem. Actoren zijn immers afhankelijk van andere actoren en ontwikkelingen in het systeem, zoals technologische en economische verandering. Het begrip evolutie moet dan ook vervangen worden door co-evolutie, wat inhoudt dat de interactie tussen actoren de belangrijkste drijfveer is achter de evolutie van actoren en systemen (Edelenbos e.a., 2008: 50).

Co-evolutie is ook afkomstig uit de biologische wetenschappen. De term co-evolutie werd voor het eerst gebruikt door Ehrlich en Raven (1964). In hun artikel, *Butterflies and Plants: A Study in Coevolution*, beschreven zij de wederzijdse genetische evolutionaire relaties tussen groepen van organismen. In hun studie ontdekten de onderzoekers dat biochemische substanties van planten vlindersoorten aantrokken of afstoten. Hiermee toonden zij aan dat de evolutie van een organisme, afhankelijk kan zijn van een ander gerelateerde organisme. Volgens Ehrlich en Raven was er te weinig aandacht uitgegaan naar deze wederzijdse relaties in het verleden en zou deze vorm van evolutie een belangrijke bijdrage leveren aan het ontstaan van het grote aantal soorten in de natuur (Porter, 2006: 480). De interesse in co-evolutie nam hierna snel toe en in de jaren tachtig werd het een belangrijk onderzoeksraamwerk in de biologische wetenschappen.

Co-evolutie is dus de wederzijdse genetische verandering tussen twee verschillende interacterende soorten. De fundamentele criteria die co-evolutie van andere biologische mechanismen onderscheiden zijn (Porter, 2006: 482):

- Specificiteit: de evolutie van één soort wordt veroorzaakt door een ander soort.
- Wederkerigheid: beide soorten co-evolueren.
- Gelijktijdigheid: De soorten co-evolueren simultaan.

Hoewel men het over het algemeen er over eens is dat deze drie criteria co-evolutie afbakenen, bestaat er nog altijd een debat of er ook aan al deze drie de criteria voldaan moet worden om van co-evolutie te kunnen spreken. Als bijvoorbeeld de criteria van specificiteit en gelijktijdigheid worden afgezwakt, ontstaat een vorm van co-evolutie dat ook wel diffuse co-evolutie wordt genoemd. Dit is adaptatie van groepen organismen aan de veranderende omstandigheden van de biotische omgeving. Veel onderzoekers prefereren echter een meer afgebakende definitie, aangezien co-evolutie bij een te brede benadering zich niet onderscheid van evolutie (Porter, 2006: 482).

Het concept van co-evolutie bleef niet alleen voorbehouden aan de biologie. Deze werd snel ook toegepast om de ontwikkeling van sociale systemen te beschrijven. Met name Norgaard (1984) heeft een belangrijke rol gespeeld bij het toepassen van een co-evolutionaire benadering op sociale systemen (Bergh & Stagl, 2003; Porter, 2006; Gerrits, 2008). Norgaard bestudeerde de wederzijdse relaties tussen ongedierte, pesticiden, de regelgeving rond het gebruik van pesticiden en de waardering voor het gebruik van pesticiden als een co-evoluerend systeem. Norgaard liet daarbij zien dat als mensen proberen het fysieke systeem te optimaliseren voor hun gebruik, zij in een patroon

van feedbackloops belanden met het fysieke systeem. In de loop van de tijd neemt de complexiteit van deze relatie zo toe, dat een bepaalde ontwikkeling niet meer toe te wijzen is aan een specifieke feedback loop. Dit is het principe van complexe causaliteit (Gerrits, 2008: 37). De complexiteit komt dan ook door de relaties, interactie en verbondenheid van de elementen in het systeem en tussen een systeem en zijn omgeving. In een dergelijke situatie proberen actoren zich aan te passen aan nieuwe situaties om hun doelen te bereiken, maar elke adaptatie leidt tot adaptieve handelingen door andere actoren. Zodoende ontstaat een complex patroon van interactie die zich herhaalt door de tijd, maar zonder vast patroon, oftewel een feedbackloop (Edelenbos e.a., 2008: 50). Deze feedbackloops kunnen worden gezien als selectiedruk, aangezien ze bepalend zijn voor de mogelijke toekomstige ontwikkeling van het systeem (Gerrits, 2008: 38). Norgaard liet daarbij niet alleen het principe van wederzijdse selectie zien, maar voegde ook de elementen van structuur (complex adaptief systeem) en proces (negatieve en positieve feedback) toe aan het biologische concept van co-evolutie. Zo werd de complexiteit van het systeem waarin beslissingen worden gemaakt ten aanzien van selectie en selectiedruk onderdeel van de analyse (Gerrits, 2008: 38). In de volgende paragraaf zullen de belangrijkste elementen van co-evolutie verder worden toegelicht.

2.5 Hoe co-evolveert een complex adaptief systeem?

2.5.1 *Wederzijdse selectie*

Twee systemen co-evolueren als zij beiden evolueren door middel van variatie, selectie en retentie en daarbij een causale invloed op elkaars evolutie uitoefenen (Kallis & Norgaard: 2009: 690). In sociale systemen is het interactie, die zorgt voor wederzijdse selectiedruk en uiteindelijk zorgt voor wederzijdse aanpassing als gevolg van positieve feedback. De selectie die uiteindelijk wordt gemaakt als gevolg van de selectiedruk bepaalt de toekomstige staat van een complex adaptief systeem. Het maken van een dergelijke keuze vormt de variatie. Strategieën kunnen dan ook niet enkel gezien worden als een reactie op een veranderende omgeving, die gescheiden is van het samenwerkingsverband, maar als adaptieve bewegingen die zowel de initiator van de handeling als alle anderen ermee beïnvloedt (Mittleton-Kelly, 2003: 30). Volgens Alldrich en Rueff (1999: 18) vindt variatie niet alleen doelbewust plaats, maar kan deze ook 'blind' zijn. Blinde variatie treedt niet op als een reactie op de selectiedruk uit de omgeving, maar zijn eerder ongelukjes, geluk, conflict etc. die zich buiten het handelen van de actor afspelen. De gevolgen van een bepaalde strategie bepaalt de variatie die optreedt en deze hoeft dus niet van te voren voorzien te zijn. Volgens Gerrits (2008: 40) kan er echter geen onderscheid gemaakt worden tussen doelbewuste en blinde variatie. *"The latter type of variation (blinde variatie) cannot be externalized from the selections made by agents because, although some actions can be without consequences, it is quite possible for agents' actions to lead to change and further variations in the future with the complex causation obscuring the relation between the two....In other words, selection and variation are part of the same feedback loop that effects a complex adaptive system."*

Er is dan ook geen scherpe scheiding tussen variatie die door actoren wordt gecreëerd en de variatie die blind is. Blinde variatie kan immers niet los gezien worden van de selecties die actoren maken. Ondanks dat de blinde variatie misschien niet direct zichtbaar is, kan deze in de toekomst toch zorgen voor verandering en nieuwe variatie. Er kunnen zodoende twee soorten wederzijdse selectie worden onderscheiden: zichtbare en blinde selectie (Gerrits, 2008:41). Zichtbare selectie is dan het

resultaat van keuzes die door actoren worden gemaakt ten aanzien van de toekomstige staat van het systeem. Deze keuze wordt gemaakt op basis van de huidige situatie en de gewenste toekomstige staat van het systeem. Een actor streeft dus naar een nieuwe gewenste attractor en zorgt middels interactie voor bepaalde selectiedruk bij andere actoren om deze overgang mogelijk te maken. Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat door de wederzijdse relaties het onduidelijk is wat de uiteindelijke uitkomst is van deze selectiedruk. Soms kan het zelfs zo zijn dat er een uitkomst plaats vindt, die van te voren niet voorzien was of dat er helemaal geen verandering plaats vindt. Door de beperkte informatie capaciteit van actoren lijkt de uitkomst los te staan van de selectiedruk, maar is dat echter niet. De causaliteit wordt echter verhuld door de complexiteit en verandering door de tijd. De selectie zorgt echter wel voor een verandering van de situatie en bepaalt de variatie die mogelijk is in de toekomst. Deze vorm van selectie wordt dan ook blinde selectie genoemd (Gerrits, 2008: 41). Blinde selectie treed niet alleen op door de verhullende werking van de complexiteit, maar kan ook veroorzaakt worden door spontane gebeurtenissen. Deze gebeurtenissen gebeuren buiten de invloedssferen van de actoren, maar zijn wel van invloed op de toekomstige staat van het systeem.

2.5.2 Attractoren en de attractor basin

Een complex adaptief systeem is open en co-evolueert met andere systemen. De selectiedruk uit de omgeving van het systeem is dan ook van invloed op de ontwikkeling van het CAS. Dit betekent echter niet dat een CAS altijd zal veranderen als er druk op wordt uitgeoefend. Systemen vertonen namelijk een bepaalde mate van stabiliteit. Een CAS kan dan ook een evenwichtsituatie vinden. Dit is echter een tijdelijk evenwicht, systemen bereiken nooit een definitieve optimale evenwichtssituatie. Bovendien als er goed naar deze evenwichtssituatie wordt gekeken, dan blijkt het dat er constant kleine aanpassingen plaatsvinden (variatie en selectie) in de structuur van het systeem. Er kan zodoende gesproken worden van een dynamische evenwichtssituatie (Rotmans, 2006: 5). Er bestaan dan ook een groot aantal evenwichtssituaties waarin een systeem kan belanden en systemen bewegen zich van de ene naar de andere evenwichtssituatie. De tijdelijke evenwichtssituaties, waarin een systeem kan belanden, worden attractoren genoemd. De groep van attractoren die de mogelijke toekomstige staten van een systeem vormen, wordt de attractor basin genoemd (Teisman e.a., 2009: 136). Belangrijk is op te merken dat actoren slechts een beperkt gedeelte van de attractor basin kunnen zien, door beperkingen op het gebied van informatie die actoren kunnen verwerken. Het beeld dat actoren van de attractor basin hebben kan echter verruimd worden door onderzoek of door nieuwe connecties met actoren met nieuwe inzichten. Een systeem kent dus een dynamisch evenwicht en beweegt zich binnen de attractor basin onder invloed van selectiedruk richting de volgende attractor.

2.5.3 Feedback

Feedback wordt daarbij gezien als de drijvende kracht binnen en tussen co-evoluerende systemen. Feedback in systemen is de terugkoppeling van een deel van de output van een proces of systeem naar een zekere input (Teisman e.a., 2009: 138). Feedback wordt daarbij gescheiden in een positief en negatief proces. Positieve feedback zorgt voor een versterkt effect/output en dus verandering. Negatieve feedback heeft juist een dempend effect en zorgt voor stabiliteit in het systeem. De feedbackloops bestaan uit informatie voor de actoren waarop zij hun handelen baseren. Dit doen zij door deze nieuwe informatie te vergelijken met de bestaande kennis die zij hebben. Aan de hand van deze informatie selecteren actoren de door hen op dat moment best geachte optie of attractor om

hun doelen te bereiken. Er bestaan twee mogelijke reacties op deze nieuwe informatie: adoptie en adaptatie (Gerrits, 2008: 42). Adoptie houdt in dat informatie wordt opgenomen, maar geen vervolg krijgt. In het geval van adaptatie leidt de nieuwe informatie tot een verandering in het handelen. Positieve feedback is dus in staat om het handelen en het gedrag van actoren te veranderen. Bij negatieve feedback wordt deze niet veranderd of beter gezegd het huidige handelen wordt in stand gehouden. Welke informatie daarbij wordt opgenomen hangt sterk af van de perceptie van de actor op het systeem.

Een huidige attractor, gewild of ongewild, is dus niet makkelijk om te verlaten door negatieve feedback. Pas als de druk groot genoeg is, zal een systeem zich verplaatsen richting een nieuwe attractor. Verandering door co-evolutie vindt daarbij niet plaats zodra een bepaalde druk wordt waargenomen, maar deze druk bouwt zich geleidelijk op tijdens periodes van relatieve stabiliteit. Wanneer de druk groot genoeg is, kan het systeem overgaan in een chaotische fase, waarin het systeem overgaat van de ene attractor naar de andere. Dit proces van een relatief stabiele systeemstaat die over gaat in een periode van grote fluctuaties wordt ook wel punctuated equilibrium genoemd. Als een systeem in een andere evenwichtssituatie belandt, is het moeilijk om dit proces om te draaien door de negatieve feedback die het systeem op zijn plek houdt. De stabiliteit wordt nog eens versterkt door padafhankelijkheid. Padafhankelijk vormt de retentie in de co-evolutie. Retentie is een mechanisme ter behoud van positief geselecteerde variaties.

Padafhankelijkheid heeft als gevolg dat als voor een bepaalde richting gekozen wordt, het moeilijk is om van dit pad af te wijken in termen van geld en energie. De mogelijkheden zijn daar wel toe, maar de institutionele inbedding van een bepaald besluit zorgt ervoor dat afwijken van een pad moeilijk is (Pierson, 2000: 252). Dit komt doordat de relatieve voordelen van het gekozen pad toenemen naarmate de tijd vordert. Actoren maken immers keuzes aan de hand van de attractor basin die op dat moment voor hen zichtbaar is. Het kan dus zo zijn dat een beslissing die op dat moment onder die omstandigheden het best lijkt op de lange termijn inefficiënt is en verandering lang kan uitblijven of zelfs niet voor kan komen. In dit geval is er een sprake van lock-in, waarbij het systeem zo inflexibel is geworden, dat de energie die nodig is om de evenwichtssituatie te verlaten groter is dan de voordelen van het behoud van de huidige situatie (Gerrits, 2008: 19). Het systeem is dan niet meer in staat om zich te vernieuwen als een reactie op interne en externe druk en kan uiteindelijk 'afsterven'.

2.6 De richting van co-evolutie

In paragraaf 2.3 zijn de voorwaarden uitgelicht, waaraan een evolutionaire theorie moet voldoen. In deze paragraaf zal wat dieper ingegaan worden op de voorwaarde van Sanderson (1990), dat een (co)-evolutionaire theorie een bepaalde richting moet hebben. Met richting wordt het bewegen van het systeem door de attractor basin van de ene dynamische evenwichtssituatie naar de volgende bedoeld. Het gaat daarbij dus om de verandering van het systeem door de tijd. Kerr (2002: 338) wijst daarbij op de verschillende benaderingen in de verklaring van deze verandering. Hij maakt daarbij een onderscheid tussen een 'evolutionist' en een 'evolutionary' benadering van verandering. In de eerste benadering wordt verandering gezien als een groeiproces van zich opeenvolgende fases die zich richting een einddoel begeven. Volgens Sementelli (2007: 743) komt dit idee over evolutie voort uit het werk van Lamarck en de teleologie, waarin evolutie is verworden tot een langzaam proces van vooruitgang. *"Evolution in the vernacular is best understood as some sort of directed progressive*

change toward more complex forms that are somehow “fitter” or otherwise better” (Sementelli, 2007: 744).

Een evolutionaire benadering daarentegen doet geen uitspraken over het doel achter de verandering, maar richt zich juist op de processen en mechanismen achter deze verandering. Dit betekent dus niet dat verandering volledig willekeurig is. In evolutionaire theorie wordt de dynamische relatie tussen verandering die padafhankelijk is en die willekeurig plaats vindt juist benadrukt. Ook al wordt het proces van verandering vaak vormgegeven door willekeurige factoren, als er eenmaal een bepaald pad gevolgd wordt, zullen toekomstige aanpassingen een bepaalde mate van continuïteit moeten vertonen met de omgeving en keuzes uit het verleden. De omgeving bepaalt immers het succes of falen van bepaalde adaptaties en beïnvloedt zo de toekomstige aanpassingen. Evolutionaire theorie ziet verandering dan ook als een proces waarin er een constante strijd tussen innovatie (blind en gewild) en het behoud van het bestaande. Deze strijd is een proces met een open einde zonder einddoel (Kerr, 2002: 338). De factoren die de evolutie van het systeem beïnvloeden zijn zelf net zo goed onderhevig aan evolutie en daarom zal de betere fit met de omgeving vanzelf verloren gaan.

Om deze richtingsloosheid toe te lichten, maakt Sementelli gebruik van ‘De Rode Koningin’ metafoor. De Rode Koningin is afkomstig uit het sprookje uit Alice in Wonderland. In het boek *Through the Looking Glass* komt Alice in een land waar iedereen aan het hollen is. De Rode Koningin vertelt haar dat iedereen moet blijven rennen om op dezelfde plaats te blijven. Volgens de hypothese van de Rode Koningin moet een soort zodoende voortdurend evolueren om zijn ecologische niche te behouden. Sementelli vertaalt dit naar de bestuurskunde, waarin actoren, organisaties en instituties zich voortdurend moeten vernieuwen om hun plek te behouden. De co-evolutie tussen systemen leidt er dus toe dat er continu aanpassing plaatsvindt ter behoud van de eigen positie ten opzichte van andere regio's. Daarbij worden nieuwe verbindingen aangegaan, maar worden ook verbindingen opgeheven. Het pad dat het systeem aflegt door de attractor basin is dus niet die richting een optimale attractor, maar eerder een blinde ontwikkeling langs verschillende attractoren.

2.7 Co-evolutie en regionale samenwerking

Volgens uiteenzetting in de vorige paragrafen kan een samenwerkingsverband gezien worden als een complex co-evoluerend systeem, dat zich door middel van zichtbare en blinde selectiedruk beweegt van attractor naar attractor. Volgend op Mitleton-Kelly (2003) maken van Buuren e.a. (2009) een onderscheid tussen interne co-evolutie en externe co-evolutie. Binnen dit systeem brengen alle elementen hun eigen identiteit, historie, repertoire en toegevoegde waarde voor het systeem. De toegevoegde waarde van de elementen aan het systeem hangt af van de manier waarop zij hun eigen potentieel kunnen bereiken, door het behalen van hun eigen doelen kunnen de elementen blijven bestaan en hun aandeel aan het systeem behouden. Echter de elementen moeten zich ook aanpassen aan andere elementen binnen het systeem om te overleven en het systeem als geheel verder te laten evolueren. De ontwikkeling van het systeem wordt dus in grote mate bepaald door de manier waarop deze spanning tussen het behoud van de eigen identiteit en de aanpassing aan andere elementen evolueert (Teisman, 2009: 155).

Naast de interne co-evolutie vindt er ook externe co-evolutie plaats tussen verschillende beleidsprocessen. Deze beleidsprocessen bestaan uit verschillende beleidsinitiatieven die op

verschillende overheidsniveaus worden ontwikkeld (Teisman, 2009: 160). Deze beleidsprocessen vechten voor hun voortbestaan door middel van het claimen van middelen en aandacht binnen een drukke politieke context. Beleidsprocessen co-evolueren dan ook met elkaar. Daarbij proberen actoren die onderdeel zijn van dit beleidsproces actief verbindingen te leggen met andere beleidsprocessen of juist deze beleidsprocessen op afstand te houden om de eigen ambities te waarborgen. Dit onderscheid komt overeen met de uit de complexiteitstheorie afkomstige begrippen van conservatieve en dissipatieve zelforganisatie. Dissipatieve zelforganisatie kan voor nieuwe verbindingen zorgen met andere beleidsprocessen, waarbij gebruik wordt gemaakt van de interne kracht. Deze nieuwe verbindingen kunnen leiden tot een nieuwe structuur of entiteit, waardoor het systeem zich kan vernieuwen en lock-in wordt vermeden. In het geval van conservatieve zelforganisatie wordt juist de structuur van het systeem in stand gehouden en wordt gestreefd naar een voorspelbare ontwikkeling aan de hand van een beproefd beleid. In de praktijk (zie ook hoofdstuk 1) komt echter zowel conservatieve als dissipatieve zelforganisatie voor. Actoren binnen een co-evoluerend systeem passen zich daarbij niet alleen aan externe beleidsprocessen aan, maar proberen ook de omgeving zo te beïnvloeden dat beleidsprocessen zich ten gunste van de regio ontwikkelen.

2.8 Conclusie

Het gebruik van een systemische benadering voor het beschrijven van regionale samenwerking zorgt ervoor dat er meer aandacht gelegd kan worden op de wederzijdse relaties tussen actoren en de dynamiek daarin. De interactie tussen actoren heeft niet simpelweg tot gevolg dat er een uitwisseling van middelen plaatsvindt, maar heeft ook gevolgen op systeemniveau. Door het gebruik van CAS als framework voor het onderzoek wordt het verband tussen het gedrag van actoren en systemische uitkomsten ondervangen. Zo ontstaat structuur uit het gedrag en de interactie van actoren, die op zijn beurt weer van invloed is op het toekomstige gedrag en interactie van de actoren binnen het systeem. Deze structuur staat echter niet vast. Een systeem is open en wisselt informatie en energie uit met zijn omgeving. Een complex adaptief systeem kent dan ook geen vaste evenwichtssituatie, maar legt een route af langs verschillende attractoren door de attractorbasin. Verandering wordt daarbij in gang gezet door wederzijdse zichtbare en blinde selectie. Deze selecties zorgen middels feedbackloops voor selectiedruk op het systeem. Complex adaptieve systemen veranderen echter niet bij elke vorm van selectiedruk. Het systeem kent een bepaalde mate van stabiliteit en kan zodoende zijn dynamische evenwichtssituatie tijdelijk behouden. Naarmate de druk op het systeem toeneemt, kan het echter in een fase van chaos belanden, waarin het systeem overgaat naar de volgende attractor. Zodoende kennen complex adaptieve systemen periodes van relatieve stabiliteit en chaos. In een bestuurlijk adaptief systeem wordt selectiedruk veroorzaakt door de wederzijdse interactie tussen actoren. Daarbij is er sprake van interne en externe co-evolutie. Binnen het samenwerkingsverband is iedere actor druk bezig om zijn eigen belang te verbinden aan het gezamenlijke belang en het samenwerkingsverband daar naar te vormen. Zodoende vindt er een continue onderlinge beïnvloeding plaats naarmate deze belangen veranderen. Het systeem ondervindt echter ook selectiedruk vanuit de omgeving. Dit zijn niet alleen de sociaaleconomische processen, maar ook het beleid van andere overheden. Daarbij co-evolueert het systeem met provinciaal en rijksbeleid om middelen en aandacht en zodoende het voortbestaan van het systeem.

3

Operationalisering en Methoden & Technieken

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het complex adaptief systeem geïntroduceerd en is duidelijk geworden hoe een complex adaptief systeem co-evolueert. In dit hoofdstuk zal een antwoord gegeven worden op de vragen: hoe meet je co-evolutie en hoe kan de co-evolutie van de samenwerking in de Amsterdamse regio geconceptualiseerd worden? In paragraaf 3.2 zal beschreven worden hoe een CAS bestudeerd kan worden. Vervolgens zal in paragraaf 3.3 een framework uitgewerkt worden om de evolutie van de samenwerking in de Amsterdamse regio aan de hand van enkele variabelen te kunnen beschrijven. In paragraaf 3.4 wordt vervolgens een framework uitgewerkt om het proces van co-evolutie achter de verandering van de samenwerking in de Amsterdamse regio te beschrijven. Het gebruik van concepten uit de natuurwetenschappen om de ontwikkeling van sociale systemen te beschrijven heeft zo zijn gevolgen. In paragraaf 3.5 zal hier verder op ingegaan worden. Ten slotte zullen in paragraaf 3.6 de methoden en technieken worden beschreven.

3.2 Het bestuderen van een complex adaptief systeem

De basiselementen van complexe adaptieve systemen zijn agenten of actoren. Actoren bestaan uit individuen, informele en formele groepen en groepen van organisaties. Deze actoren verwerken informatie en handelen daar naar. Systemen bestaan door de verbondenheid van elementen, daarom moeten deze actoren of agenten en hun acties worden bestudeerd. De actoren zijn tevens reflexief: zij reageren, anticiperen, plannen, denken en voorspellen. Dit verbetert het adaptieve vermogen van actoren in complexe sociale systemen. Actoren verwerken informatie door hun interne kader en handelen daarnaar. Zodoende beïnvloeden deze lerende en aanpassende actoren de richting van de evolutie van systemen (Teisman e.a., 2001:6-7). Bij het beschrijven van sociale systemen gaat het dus niet alleen om het beschrijven van groepen, maar ook van ideeën. Zoals uit het theoretisch kader duidelijk werd, staan daarbij de actoren niet centraal, maar de communicatie tussen deze actoren. Het is immers deze interactie die zorgt voor de dynamiek en emergentie. De individuen, informele en formele groepen en groepen van organisaties dienen als knooppunten bij deze communicatie. Een complex adaptief systeem staat dan ook niet los van de interpretatie en representatie van de actor (Gerrits, 2008: 22).

Dit heeft ook gevolgen voor de grenzen die getrokken worden rond een systeem. Om een systeem te beschrijven is het immers noodzakelijk om deze op een bepaalde manier te begrenzen. Systemen zijn echter vaak zo vervlochten dat het trekken van een bepaalde grens rond een systeem zeer moeilijk is. Volgens Byrne (2005: 105) zijn systemen dan ook 'nested'. Dit betekent dat systemen onderdeel zijn van een groter geheel, maar ook dat een systeem ook vaak weer bestaat uit kleinere subsystemen. Zo maakt de gemeente Amsterdam onderdeel uit van de Provincie Noord-Holland en de Stadsregio Amsterdam, maar maken deze partijen gezamenlijk ook weer onderdeel uit van de Metropoolregio Amsterdam. Daarnaast vormen de verschillende deelgemeenten en gemeentelijke diensten weer subsystemen. Deze systemen lopen niet altijd vloeiend in elkaar over en zijn dan ook sterk onderling afhankelijk. Uiteraard is het mogelijk om bijvoorbeeld de Metropoolregio Amsterdam geografisch af te bakenen. Zoals uit het volgende hoofdstuk zal blijken, werd bij de ontwikkeling van de verschillende samenwerkingsvormen de omvang in grote mate bepaald door de perceptie van de actoren. De grenzen van een systeem worden dan ook in grote mate bepaald door de activiteiten van het systeem zelf, maar is ook een product van hoe het systeem wordt beschreven door de actoren in het systeem en door de onderzoeker zelf.

Het gebruik van een CAS vereist een longitudinaal onderzoek om de feedbackmechanismen die volgen uit de interactie te analyseren. Dit zorgt ervoor dat de evolutie van het systeem geanalyseerd kan worden, dit in tegenstelling tot de vaak statische en snapshot benadering die volgt uit een netwerkbenadering (Rhodes & Murray, 2007: 81). Gezien de grillige ontwikkeling van systemen is het niet mogelijk om de ontwikkeling aan de hand van vaste intervallen te onderzoeken. Dan zouden namelijk belangrijke verklarende factoren voor deze verandering over het hoofd kunnen worden gezien. *"The nature of complexity makes it inevitable that it is reconstructed afterwards and in order to find its roots, a high resolution of past development should be obtained. This minimizes the risk of overlooking certain developments that appear in the context of cases that prove to be determinants of further developments"* (Gerrits, 2008: 24). Dit zorgt er echter wel voor dat er veel data verzameld moet worden en dat die data niet altijd van toepassing was.

Uit het vorige hoofdstuk bleek dat systemen zich niet ontwikkelen in de richting van een bepaalde eindsituatie, maar een dynamisch evenwicht kennen die kan overgaan in chaos, lock-in, punctuated equilibrium etc. Dit betekent dat systemen zich bevinden tussen inertie en chaos. Daarbij kunnen er vier systeemstaten worden onderscheiden (Teisman e.a., 2009: 175):

- Stabiel: de interactieprocessen tussen actoren binnen en tussen de systemen verloopt soepel. Er is geen sprake van grote conflicten en doelen worden grotendeels bereikt.
- Inert: de interactieprocessen lopen dood. De interactie is sterk afgenomen of wordt gekenmerkt door ruzie en strijd. Er wordt geen vooruitgang geboekt.
- Dynamisch: Er vindt veel interactie plaats en deze vindt harmonieus plaats. Deze intensieve interactie kan tot onverwachte resultaten leiden.
- Chaotisch: Er vindt veel interactie plaats, maar deze is ongecoördineerd en niet productief. Resultaten en vooruitgang worden dan ook niet geconsolideerd en verdampen.

3.3 Een framework voor de ontwikkeling van het samenwerkingsverband

Centraal in het onderzoek staat de ontwikkeling van de samenwerking in de regio Amsterdam. Dit samenwerkingsverband wordt gezien als een complex co-evoluerend systeem. Duidelijk is gemaakt hoe een CAS beschreven kan worden, maar nog niet duidelijk is hoe specifiek het systeem van samenwerkende actoren in de Amsterdamse regio beschreven kan worden. Daarom is er een framework ontwikkeld om de belangrijkste elementen die de samenwerking typeren te beschrijven. Gezien het groot aantal factoren dat een rol kan spelen in de gezamenlijke besluitvorming, is er gebruik gemaakt van de inzichten uit de netwerktheorie en het werk van Rhodes en Murray (2007) om een lijst op te stellen van mogelijke belangrijke elementen. Rhodes en Murray maken in hun studie naar gezamenlijke besluitvorming bij stedelijke herstructurering in Ierland gebruik van een CAS benadering. Benadrukt moet worden dat in dit onderzoek het samenwerkingsverband in zijn geheel centraal staat en niet enkel de besluitvormingsprocessen rond complexe opgaven. Daarom is er aan de hand van de empirie een selectie gemaakt van de belangrijkste elementen die de samenwerking typeren (zie tabel 2). Uiteraard zijn dit niet alle variabelen die uit de empirie en theorie naar voren kwamen om een samenwerkingsvorm te beschrijven. Gelet op de beschikbare informatie is er gekozen voor deze variabelen om de veranderingen in inhoud, structuur en proces binnen de samenwerking te beschrijven. De lange onderzoeksperiode zorgde er namelijk voor dat bepaalde data niet altijd meer voorhanden was of onvoldoende om een goede vergelijking te maken tussen tijdsperiodes.

Tabel 2: Een framework voor de beschrijving van de samenwerking in de Amsterdamse regio.

Element	Omschrijving
Omvang	• Wie doen er mee aan het samenwerkingsverband?
Uitkomsten	• Wat zijn de doelen en ambities? • Wat zijn de taken van het samenwerkingsverband?
Regels	• Wat zijn de spelregels in de samenwerking?
Actoren en besluitvorming	• Hoe ziet de organisatie van het samenwerkingsverband eruit? • Hoe komt besluitvorming tot stand?
Financiering	• Hoe wordt het samenwerkingsverband bekostigd?

Volgens het theoretisch kader is er niet alleen sprake van evolutie van het bestudeerde systeem, maar vindt er wederzijdse aanpassing plaats. Gezien de omvang van de scriptie en de beschikbare tijd voor deze scriptie, is er voor gekozen om het samenwerkingsverband centraal te stellen en enkel te kijken naar de evolutie van dit systeem. Er wordt niet aan voorbijgegaan dat er wederzijdse beïnvloeding plaatsvindt, immers dit kan door de feedback weer van invloed zijn op het samenwerkingsverband zelf, maar er zal niet gekeken worden naar hoe dit van invloed is op de specifieke evolutie van andere systemen. Met andere woorden, de omgeving wordt als gegeven gezien.

3.4 Co-evolutie geconceptualiseerd

3.4.1 Wat houdt co-evolutionair onderzoek in?

In hoofdstuk vier zal de ontwikkeling van het systeem van regionale samenwerking beschreven worden van de ene attractor naar de andere. Daarbij ontwikkelt het systeem zich niet via een vast patroon, maar deze beweegt zich binnen de attractor basin. Aangezien verandering van het systeem gedreven wordt door co-evolutie, kan het pad dat door de attractor basin wordt afgelegd, gezien worden als de evolutie van het systeem (Gerrits, 2008: 46). Duidelijk is ook geworden dat een systeem zich niet zomaar beweegt naar een andere attractor. Sommige stabiele staten zullen eerder bereikt worden dan anderen. Retentie of padafhankelijkheid speelt daarin een belangrijke rol. Het pad dat het systeem uiteindelijk aflegt, wordt bepaald door de zichtbare en blinde selectie. Hierbij vormt zichtbare selectie de keuzes die gemaakt worden door actoren over de toekomstige staat van het systeem. Dit kunnen zowel actoren binnen als buiten het systeem zijn. Hierbij wordt variatie gecreëerd om, om te kunnen gaan met huidige problemen. De keuzes die daarbij gemaakt worden zorgen voor selectiedruk op het systeem. Blinde selectie zorgt voor variatie die los lijkt te staan van de actor of daadwerkelijk wordt veroorzaakt door onverwachte gebeurtenissen waar actoren geen invloed op hebben. Deze selectie zorgt echter ook voor druk op het systeem. Zowel blinde als zichtbare selectie kunnen dus zorgen voor verandering en dit heeft weer gevolgen voor de uiteindelijke variatie die kan optreden. De padafhankelijkheid of retentie neemt dus toe.

De kenmerken van co-evolutie, zoals hiervoor beschreven, brengen met zich mee dat er op een bepaalde manier naar gekeken moet worden. Lewin & Volberda (1999) onderscheiden zeven kenmerken van co-evolutionair onderzoek:

- Het onderzoek moet longitudinaal zijn, waarbij de aanpassingen van het samenwerkingsverband worden beschreven.
- Deze aanpassing moet gezien worden vanuit de historische context van het samenwerkingsverband en de omgeving.
- Er moet rekening gehouden worden met multi-directionele causaliteiten tussen micro- en macro-evolutie en tussen andere systeemelementen. In zulke complexe systemen van relaties wordt het onderscheid tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabele minder van toepassing aangezien verandering in de ene variabele endogeen veroorzaakt kunnen zijn door de andere variabele.
- Er dient rekening gehouden te worden met non-lineaire feedback. Deze feedback maakt het begrip van de evolutionaire ontwikkeling moeilijker, maar is noodzakelijk voor een volledig begrip van deze ontwikkeling.
- Er dient rekening gehouden te worden met de rol van padafhankelijkheid die de adaptatie beïnvloedt.
- Er dient rekening gehouden te worden met de economische sociale en politieke macrovariabelen die in de loop van de tijd kunnen veranderen.

Om de ontwikkeling van het systeem te beschrijven, zal in hoofdstuk vier de casus beschreven worden aan de hand van drie stappen die zich telkens herhalen: selectiedruk, selectiemechanismen en selectie. De casus is daarbij onderverdeeld in meerdere periodes van enkele jaren. Voor elke

periode zal duidelijk gemaakt worden met welke selectiedruk de actoren te maken hebben, welke selectiemechanismen ze daarbij hanteren en welke selecties uiteindelijk worden gemaakt. Het onderscheid in selectiedruk, selectiemechanismen en selectie, alsmede de onderverdeling in meerdere tijdsperiodes, is aangebracht om de grote hoeveelheid data te structureren. Zoals ook wel uit de casus zal blijken, lopen selectiedruk, het gebruik van selectiemechanismen en selecties door elkaar heen en beïnvloeden elkaar. De indeling in tijdsperiodes is dan ook ingegeven door inhoudelijke, procesmatige en structurele aanpassingen aan het samenwerkingsverband, die door de actoren binnen het systeem zelf vaak worden bevestigd met een naamswijziging van het samenwerkingsverband. Dit neemt niet weg dat de indeling is gebaseerd op de interpretatie van de onderzoeker, maar dat deze noodzakelijk is om betekenis te kunnen geven aan de data.

3.4.2 Selectiedruk

Gezien het theoretisch kader is het zeer moeilijk om een begin situatie van een casus te kiezen. Voor de casus in dit onderzoek is besloten om het onderzoek te laten beginnen bij het jaar 1982. Uiteraard is dit niet het startpunt van regionale samenwerking in de Amsterdamse regio. Al decennia daarvoor is er sprake van enige vorm van samenwerking tussen de gemeenten. De regionale samenwerking aan het begin van de jaren tachtig is dan ook het product van de evolutie van de samenwerking in de voorgaande decennia. De keuze om de casus over een periode van 28 jaar te bestuderen heeft dan ook grotendeels een praktische insteek. Gezien het feit dat de beschrijving van een complex systeem een gedetailleerde weergave van zijn historische ontwikkeling vereist, is er voor gekozen om niet te ver terug te gaan in het verleden. Door te kiezen voor een periode van 28 jaar kan de ontwikkeling van het systeem van attractor naar attractor beschreven worden en is de beschikbaarheid van informatie en respondenten groot genoeg om een gedetailleerde weergave van deze ontwikkeling te maken.

De casus begint met een situatie waarin actoren en systemen zich proberen aan te passen aan de veranderende situatie, waarin zij hun doelen proberen na te streven. Aangezien alle actoren of systemen dit doen is er constant sprake van een veranderende omgeving. Deze omgeving voert dus druk uit op het systeem. Selectiedruk wordt daarbij gedefinieerd als die dingen die potentieel het samenwerkingsverband kwalitatief zouden kunnen veranderen. Door de complexe causaliteit is het niet mogelijk om deze volledig te kennen. Aangezien dit een longitudinaal onderzoek is, kunnen de belangrijkste factoren die de aard van de samenwerking hebben beïnvloed aan de hand van literatuur en respondenten worden uitgelicht. Het onderzoek richt zich dan ook op de waarnemingen van de actoren. Welke veranderingen binnen het samenwerkingsverband en daarbuiten waren aanleiding voor de respondenten om te handelen naar aanleiding van deze nieuwe informatie? Daarbij zal een indeling gemaakt worden naar beïnvloeding op de inhoud, proces en structuur van de samenwerking. Of het systeem zijn huidige stabiele systeemstaat verlaat is echter afhankelijk van de negatieve en positieve feedback. Vandaar ook dat er gesproken wordt van potentiële kwalitatieve verandering, het systeem hoeft niet te veranderen. Verandering wordt ingezet door positieve feedback en deze moet dan ook groter zijn dan de negatieve feedback. De negatieve en positieve feedback vormen de selectiedruk en bepalen de keuzes die het samenwerkingsverband heeft bij het bepalen van het gewenste toekomstbeeld van de samenwerking. Met andere woorden, niet alle vormen van samenwerking zullen mogelijk zijn gezien de uiteenlopende belangen die er spelen.

3.4.2 Selectiemechanismen

Om het gewenste toekomstbeeld te kunnen bepalen moet uiteindelijk een keuze gemaakt worden uit een groot aantal opties. Deze opties vormen de variatie die mogelijk is, gegeven de selectiedruk. Niet alleen zal er sprake zijn van onenigheid binnen het systeem, waarbij actoren elk hun eigen doel willen nastreven en de samenwerking daar naar willen vormen, maar wordt het systeem ook in grote mate beïnvloed door wensen van bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties of het rijk. Er zijn daarbij twee soorten selectiemechanismen te onderscheiden, die actoren helpen bij de keuze tot adoptie of adaptatie en het structureren van selectiedruk: grensbepaling en diversiteit van informatie (Gerrits, 2008: 43). De laatst genoemde is van invloed op de *scope* van de samenwerking en het *onderzoek* dat nodig is. Deze twee factoren kennen een grote onderlinge verbondenheid. Het schetsen van een toekomstbeeld van de samenwerking vergt het nodige onderzoek naar de uiteenlopende belangen en de mogelijke gevolgen van bepaalde strategieën. Er kan op regionaal niveau op verschillende terreinen worden samengewerkt, maar vaak blijft de samenwerking beperkt tot enkele beleidsterreinen. Onderzoek speelt daarbij een belangrijke rol in het bepalen binnen welke beleidsterreinen eigenbelang verbonden kan worden aan gezamenlijk belang. Door middel van onderzoek kan dus de scope van de samenwerking bepaald worden, oftewel de taken en doelstellingen van het samenwerkingsverband. Het bepalen van welke onderwerpen geschikt zijn voor een regionale aanpak is echter ook in grote mate bepalend voor de informatie die in de toekomst wordt geadopteerd. Actoren zullen met name de informatie tot zich nemen die past bij de doelstellingen en taakomschrijvingen van het samenwerkingsverband. Het behoud van stabiliteit speelt hierbij een belangrijke rol (Gerrits, 2008: 44).

Grensbepaling bepaalt de *omvang* van het systeem en de *diversiteit* van het systeem.

Wie moeten er samengebracht worden om een bepaald doel te bereiken of taken te vervullen en wie kunnen beter buitengesloten worden? Moeten dit alleen gemeenten zijn of kunnen ook de provincies en maatschappelijke organisaties bijdragen aan de regionale opgave? Deze afweging is zeer belangrijk, aangezien het van grote invloed is op de complexiteit van het systeem. Het aantal deelnemers aan een samenwerkingsverband en de diversiteit van die deelnemers, bepaalt immers in grote mate hoe complex de consensusvorming tussen alle partijen zal zijn. Aan de andere kant kan een groot aantal deelnemers en diversiteit in het aantal deelnemers, de hoeveelheid informatie vergroten en daarmee de mogelijke oplossingsrichtingen. Een samenwerkingsverband met een groot en divers aantal deelnemers zal bijdragen aan het kunnen inspelen op selectiedruk uit de omgeving. Belangrijk is het echter om te benadrukken dat actoren beperkt zijn in de informatie die zij kunnen verwerken. Actoren zullen dan ook grenzen trekken en een beperkte variatie onderzoeken (Gerrits, 2008: 44). De spanning tussen een complexiteitserkennende en ordezoekende benadering speelt hier dus een belangrijke rol.

3.4.3 Selectie

Nadat binnen de zichtbare attractor basin de gewenste toekomstsituatie van het samenwerkingsverband is geselecteerd, ontstaat een nieuwe vorm van samenwerking met specifieke kenmerken. De belangrijkste kenmerken worden weergegeven aan de hand van het framework uit paragraaf 3.3 na elke ronde waarin het systeem weer stabiliseert. Uiteraard blijft het systeem niet stabiel. Niet alleen zorgt de nieuwe vorm van samenwerking voor druk op de actoren binnen het systeem en de omgeving, maar de omgeving blijft ook veranderen. Hierdoor kan de selectiedruk

veranderen en ontstaat er opnieuw druk tot verandering. Hierdoor wordt er voor verschillende tijdstippen inzichtelijk gemaakt welke variatie er geselecteerd is en welke selectiedruk er aan bij heeft gedragen tot de keuze van een bepaalde attractor. Het gaat daarbij niet alleen om de verschillen tussen de elementen van samenwerking, maar ook de overeenkomsten. Door middel van selectie wordt immers ook bijgedragen aan de uiteindelijke variatie die mogelijk is, als gevolg van padafhankelijkheid of retentie.

Tabel 3: Selectiedruk, selectiemechanismen en selectie

Selectiedruk	Selectiemechanismen	Selectie
• Inhoud • Proces • Structuur	• Omvang • Diversiteit • Onderzoek • Scope	• Deelnemers • Taken • Doelen en ambities • Spelregels • Organisatie • Besluitvorming • Financiering

3.5 Het modelleren van de werkelijkheid

Zoals duidelijk is geworden uit het vorige hoofdstuk wordt in de complexiteitstheorie gebruik gemaakt van concepten uit de natuurwetenschappen. Dit brengt met zich mee dat de vraag gesteld moet worden of de sociale wereld volgens dezelfde principes, procedures en ethos bestudeerd kan worden als de natuurwetenschappen. Vanuit de natuurwetenschappen zou volgens de positivistische benadering inderdaad gebruik gemaakt moeten worden van natuurwetenschappelijke methoden om de sociale wereld te bestuderen. Het is moeilijk om het positivisme precies te beschrijven, maar er zijn wel een aantal elementen waarmee het zich onderscheidt als epistemologische positie (Bryman, 2004: 11; Teisman e.a., 2009: 40). Volgens het positivisme kunnen alleen de fenomenen die zintuiglijk worden waargenomen, gezien worden als kennis. De rol van onderzoek is om theorieën te testen en materiaal te leveren om universele wetmatigheden te ontwikkelen die de werkelijkheid kunnen verklaren. Het verzamelen van kennis moet volgens het positivisme op een objectieve manier gebeuren. Dit kan ook volgens het positivisme, omdat de werkelijkheid los van degene die deze observeert bestaat. Daarnaast is positivisme reductionistisch: de werkelijkheid bestaat uit elementen of gebeurtenissen, die geïsoleerd van hun omgeving geanalyseerd kunnen worden.

Er zijn echter ook veel wetenschappers geweest die kritisch zijn tegenover het gebruik van methoden uit de natuurwetenschappelijke wereld in de sociale wetenschap. Binnen het standpunt van het postpositivisme wordt het beeld gedeeld dat de onderwerpen uit de sociale wetenschappen, mensen en de instituties, fundamenteel verschillen van die van de natuurwetenschappen. Mensen, in contrast tot de objecten uit de natuurwetenschappen, handelen naar het beeld dat zij gevormd hebben van de wereld waarin zij leven. Met andere woorden mensen handelen op basis van de betekenis die zij geven aan hun eigen handelen en aan die van anderen. Het is dan ook aan de wetenschapper het handelen van actoren te begrijpen vanuit het perspectief van de handelende actor. Daarom zouden de sociale wetenschappen andere onderzoeksprocedures moeten kennen, die de onderscheidende kenmerken van mensen erkend (Bryman, 2004: 13). Binnen het postpositivisme

bestaat er een stroming van relativisme. Volgens het relativisme bestaat er geen werkelijkheid buiten de waargenomen werkelijkheid. Het is dan ook niet alleen onmogelijk om een objectieve weergave van de werkelijkheid te bieden, maar er kan ook geen waardeoordeel gegeven worden over de verschillende werkelijkheidsbeelden. Alle beschrijvingen van de werkelijkheid reflecteren immers een bepaalde perceptie van die werkelijkheid en het is niet mogelijk om daar als onderzoeker van buitenaf een waardeoordeel over te geven (Teisman e.a.: 2009: 41).

In het theoretisch kader is uitgelegd dat systemen niet los bestaan van de actoren en dat actoren het systeem vormen en naar de percepties van het systeem handelen. Dit gegeven zorgt ervoor dat complexiteitstheorie snel in verband gebracht kan worden met een relativistische benadering van kennis. Byrne (2005: 97) weerspreekt echter deze relativistische benadering van kennis. Volgens Byrne ziet de complexiteitstheorie kennis wel als sociaal geconstrueerd, maar is een verklaring wel mogelijk. Deze is echter lokaal in tijd en plaats. Om dit verder toe te lichten, maakt Byrne een onderscheid tussen twee benaderingen van complexiteit: simplistisch en complex. Dit onderscheid komt grotendeels overeen met het eerder aangehaalde onderscheid tussen de orderzoekende benadering van complexiteit en de complexiteitserkennende benadering. Volgens het principe van simplistische complexiteit is een systeem wel complex, maar zit er achter deze complexiteit een verstopte orde. Het is dan ook aan onderzoekers om de regels en patronen achter deze orde te ontrafelen. Bij complexe complexiteit aan de andere kant, wordt door de aanhangers van deze benadering benadrukt dat complexe systemen niet zomaar te ontrafelen zijn en ook niet opereren volgens vaste regels die universeel toepasbaar zijn. Mechanismen, zoals emergentie, zelforganisatie en co-evolutie, maken het dat complexe systemen in zijn geheel bestudeerd moeten worden en dat de verklaringen die gevonden worden alleen gelden op die plek en op dat tijdstip. Vandaar ook dat er vaak gebruik gemaakt wordt van onderzoek op basis van case studies om de ontwikkeling van het systeem te beschrijven. Hierbij kan causaliteit nog altijd gevonden worden in de casussen in de vorm van verandering en de reacties daarop (Gerrits, 2008: 23). Bij complexe complexiteit wordt dan ook gekeken naar afwijkende gebeurtenissen en gebeurtenissen die onderdeel zijn van een patroon, maar wordt erkend dat dit begrip afhankelijk is van de actoren, inclusief de onderzoeker zelf (Teisman e.a., 2009: 38; Gerrits, 2008: 23).

In dit onderzoek zal een gedetailleerde beschrijving gegeven worden van de ontwikkeling van de samenwerking in de Amsterdamse regio. Daarbij wordt erkend dat de verklaring voor deze ontwikkeling lokaal in tijd en plaats is. Toch zal er ook gezocht worden naar patronen in deze ontwikkeling. Het gebruik van een framework om de ontwikkeling te beschrijven, brengt met zich mee dat de complexiteit enigszins wordt gereduceerd en deze nooit volledig zal worden weergegeven. *"This is not an argument against the construction of models. We have no choice but to make models if we want to understand the world. It is just an argument that models of complex systems will always be flawed in principle and that we have to acknowledge these limitations."* (Cilliers, 2001:138). Dit betekent niet dat modellen volledig vrij kunnen worden toegepast. Cilliers wijst op de relatie tussen de vrijheid bij het modelleren van de werkelijkheid en de daadwerkelijke complexiteit van de wereld die gemodelleerd wordt. Aangezien de complexiteit niet volledig gevat kan worden door modellen bestaat er een behoorlijke vrijheid bij de toepassing van deze modellen, maar er is ook feedback van de wereld op de toepasbaarheid van de modellen die ontwikkelt worden.

Deze beperkingen in de toepasbaarheid zorgen volgens Cilliers (2001: 139) voor een framework waar de structuur van het systeem rond beschreven kan worden. Deze manier van kijken naar de werkelijkheid vertoont veel overeenkomsten met die van het kritisch realisme. Net als het positivisme, gaat het realisme er vanuit dat er een werkelijkheid bestaat los van de onderzoeker. Het kritisch realisme erkent en accepteert echter dat de beschrijving die de wetenschapper geeft van deze werkelijkheid niet deze werkelijkheid volledig beschrijft en de conceptualisering van deze werkelijkheid gewoon een manier is om deze te kennen (Bryman, 2004: 12). Het gevolg daarvan is dat wetenschap gezien moet worden als een doorgaand proces, waarin wetenschappers continu op zoek zijn naar betere concepten om de mechanismen die zij bestuderen te begrijpen. In dit onderzoek zijn dat de concepten uit de complexiteitstheorie, die moeten bijdragen aan een beter begrip van de samenwerking in de Amsterdamse regio.

Het is voor kritisch realisten dan ook gebruikelijk om bij hun verklaringen van gebeurtenissen, theoretische termen te gebruiken die niet direct zichtbaar zijn, zolang de effecten maar observeerbaar zijn (Bryman, 2004: 12). Volgens Gerrits (2008:26-27) is er door wetenschappers kritiek geuit op het gebruik van natuurwetenschappelijke termen voor ontwikkelingen in de sociale wereld, waarbij er geen recht meer werd gedaan aan het natuurwetenschappelijke concept. Chettiparamb (2006: 76) wijst echter op het nut van het gebruik van natuurwetenschappelijke concepten in een relatief jonge theorie, zoals de complexiteitstheorie. Volgens Chettiparamb helpen de natuurwetenschappelijke concepten als metaforen bij het vormen van theorie. Metaforen dienen daarbij als middel om bepaalde eigenschappen van de wereld in het ene domein, wiens bestaan of nut plausibel lijkt, in een ander domein te voorzien van terminologie om deze eigenschappen te conceptualiseren. Zodoende kan dus aan de hand van natuurwetenschappelijke concepten betekenis gegeven worden aan gebeurtenissen in de sociale wereld. Hierbij hoeft de metafoor niet dezelfde betekenis te hebben in de sociale wetenschappen als in de natuurwetenschappen. De metafoor heeft meer een dynamische kant om aansluiting te vinden bij de kenmerken van de sociale wereld. Het gebruik van metaforen om bepaalde eigenschappen uit de sociale wereld te contextualiseren draagt niet alleen bij aan de kennisopbouw in de complexiteitstheorie, maar kan daarbij ook dienen als reflectie voor de natuurwetenschappen (Chettiparamb, 2006:77).

3.6 Methoden & Technieken

In het voorgaande is al duidelijk geworden dat er gebruik zal worden gemaakt van een casus, namelijk de metropoolregio Amsterdam, om de ontwikkeling van het systeem te beschrijven. Een case studie biedt de mogelijkheid om een gedetailleerde weergave te geven van een systeem. Bovendien biedt een case studie de mogelijkheid om de context te betrekken bij het onderzoek naar de casus, mocht het element uit de context van invloed blijken te zijn op de ontwikkeling van het systeem (Yin, 2003: 4). Zodoende kan een systeem als geheel worden beschreven, bestaande uit een grote hoeveelheid wederzijdse relaties. Er is gekozen voor de Metropoolregio Amsterdam als casus, gezien de specifieke eigenschappen van dit samenwerkingsverband. De samenwerking vindt immers plaats tussen 36 gemeenten, twee provincies en een stadsregio. Deze omvang van de samenwerking, alsmede de dynamiek van deze economische kernregio, maakt de Metropoolregio Amsterdam uniek in Nederland. Bovendien vindt deze samenwerking ook nog eens op vrijwillige basis plaats.

De keuze voor één casus heeft te maken met de omvang van de scriptie en de beschikbare tijd. Aangezien er een onderzoek nodig is over een lange periode, waarbij er een uitvoerige beschrijving van de ontwikkeling plaats dient te vinden, zou een vergelijkend onderzoek met meerdere casussen niet binnen de omvang van de Master scriptie passen. De vorige paragraaf heeft echter duidelijk gemaakt dat de verklaring die gevonden wordt lokaal in tijd en plaats is. Er is dan ook sprake van een verklarende casus. In een verklarende casus wordt een antwoord gezocht op de vraag waarom het onderzoeksobject is zoals het is. De 'hoe' en 'waarom' vragen worden beantwoord. Een verklaring die dus lokaal in plaats en tijd is, maar waar wel gezocht kan worden naar achterliggende patronen achter de ontwikkeling van het systeem.

Een case studie is geen methode, maar een onderzoeksstrategie (Casell & Symon, 2004: 323). Binnen deze strategie kan er gebruik gemaakt worden van meerdere methoden om data te verzamelen. Een case studie kan dan ook niet getypeerd worden aan de hand van zijn onderzoeksmethoden. Centraal bij een case studie staat het theoretisch kader, wat als framework dient bij de systematische analyse van de verzamelde data en het geven van relevantie aan de data. Gezien de complexiteit van het onderzoeksobject is het goed om gebruik te maken van meerdere methoden om data te verzamelen. Niet alleen om een gedetailleerd beeld te kunnen schetsen van de casus, maar ook voor triangulatie van de data. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Het voordeel van semi-gestructureerde interviews is dat er voldoende ruimte voor de respondent blijft om hun eigen perceptie te geven op de complexiteit en de grenzen van het systeem en hoe dit in de loop van de tijd is veranderd. Deze percepties zijn belangrijk aangezien het gebruik van metaforen er voor zorgt dat er gezocht moet worden naar gevolgen in plaats van mechanismen. Het gaat om het beeld dat de verschillende actoren hebben bij gebeurtenissen en hoe deze uiteindelijk betekenis gegeven kunnen worden door gebruik te maken van de concepten uit de natuurwetenschappelijke wereld. De interviews dienen er dan ook toe om deze gevolgen te meten.

De interviews zijn allemaal digitaal opgenomen en daarna uitgewerkt en gecodeerd. Bij de keuze voor de respondenten is eerst gekozen om oriëntatie interviews te houden, om globaal iets te leren over het verleden van de Metropoolregio Amsterdam en de huidige structuur. Daarna is er met behulp van snowball sampling gezocht naar personen die uitgebreider in konden gaan op de ontwikkeling van de samenwerking in de Amsterdamse regio. Naast interviews is deskresearch toegepast. Hierbij zijn, naast een verkenning van een groot aantal beleidsdocumenten en wetenschappelijke artikelen, ook meer dan 150 krantenartikelen geanalyseerd. Deze krantenartikelen zijn afkomstig uit verschillende landelijke dagbladen binnen de periode 1986-2010. De krantenartikelen zijn belangrijk bij het toetsen van de data uit interviews. Vanwege de lange onderzoeksperiode kunnen de herinneringen van de respondenten rond gebeurtenissen immers vertroebeld raken.

4

Van Stadsprovincie tot Metropoolregio Amsterdam

4.1 Inleiding

De casus begint in het begin van de jaren tachtig. Een aantal jaar daarvoor vond er een grote omslag plaats in de visie van de gemeente Amsterdam op het ruimtelijk beleid. Het groeikernenbeleid, waarin de woningbehoefte vanuit Amsterdam werd opgevangen door nabije gemeenten, begon zijn effect te hebben op de stad. Niet alleen verdwenen de rijkere uit Amsterdam, steeds meer kozen ook de Amsterdammers met een modaal inkomen voor een woning in één van de groeikernen. De woningen in de oude Amsterdamse wijken werden daarbij in grote mate overgenomen door laag opgeleide immigranten. Niet alleen zorgde dit ervoor dat sinds de jaren zestig het aantal inwoners van Amsterdam terugliep, maar dat de stad ook steeds armer werd. Deze ontwikkeling zorgde onder andere voor een stijging van de werkloosheid, een afnemend voorzieningenniveau en toenemende financiële tekorten bij de gemeente Amsterdam (Bovenberg e.a., 1994: 48).

Om deze ontwikkeling een halt toe te roepen besloot het nieuwe college van Amsterdam in 1978 om over te gaan op een compacte stadbeleid. Dit hield in dat er zoveel mogelijk woningen binnen de eigen gemeentegrenzen gebouwd dienden te worden. Op het moment van de omslag naar een nieuw ruimtelijk beleid kwam echter juist de productie van woningen op gang in de groeikernen, waardoor de doorwerking van het beleid jaren op zich liet wachten. Hierbij veranderde de relatie tussen de groeikernen en Amsterdam van een complementaire in een concurrerende relatie. Het VVD-raadslid Schoo merkte in 1981 dan ook op dat de intergemeentelijke concurrentie in het nadeel van Amsterdam werkte (Van der Veer, 1997: 265-274). De positie van Amsterdam binnen de regio was echter ook in de loop van de jaren verschoven. Door de decentralisatie had zich een ring van machtige en rijke voorsteden gevormd rond Amsterdam, die hun eigen beleid voerden. Overleg tussen de gemeenten in de regio bestond al wel. Al in 1969 kwam er op initiatief van de burgemeester van Amsterdam Samkalden een informeel overleg op gang, genaamd het Informeel Agglomeratie Overleg Amsterdam (IAO), waarin vertegenwoordigers van de colleges van B&W van 25 gemeenten zitting hadden (zie tabel 4). De deelnemende gemeenten overlegden eens in de drie à vier maanden in dit verband op informele wijze over zaken als woningbouw, openbaar vervoer en economische zaken. Daarbij had het IAO met name het karakter van een praatclub. Concrete

beslissingen werden niet genomen (Van der Veer, 1997: 251). Zo geeft één van de respondenten aan: *“In de jaren tachtig was alles gericht op de eigen organisatie. Je kwam elkaar wel tegen en hoorde wel wat van een ander maar daar bleef het bij. Later kreeg dit wel een bestuurlijke kop. Het was allemaal snuffelen. Het kwam vanuit eigen belang of als een ander iets van je wilde. Dat kon de provincie Noord-Holland zijn, die ook zo zijn eigen ideeën had, waar de gemeenten in deze regio een broertje dood aan hadden. Een andere was als er weer rijksbeleid gemaakt werd.”*

Tabel 4: Het Informeel Agglomeratie Overleg Amsterdam

	Informeel Agglomeratie Overleg Amsterdam
Deelnemers	25 gemeenten ²
Taken	• Informatie uitwisseling over gedeelde vraagstukken. • Centraal meldpunt voor regionale activiteiten, • Gezamenlijk verrichten van onderzoek naar regionale ontwikkelingen • Nemen van bestuurlijke initiatieven rond concrete projecten. • Gezamenlijk naar buiten treden.
Doelen en ambities	Overleg om gemeenschappelijke vraagstukken op gang te brengen
Spelregels	Vrijwillig en vrijblijvend. Er werden geen regels verbonden aan genomen besluiten.
Organisatie	• Plenaire vergadering (vertegenwoordigers van dagelijkse besturen) • Agendacommissie (maximaal 14 afgevaardigden van de plenaire vergadering. Burgemeesters of gemeentesecretarissen). • Secretariaat (voert genomen besluiten uit) • Regioberaden (portefeuillehouders Economische Zaken, Volkshuisvesting, Openbaar Vervoer en Gezondheidszorg)
Besluitvorming	Besluitvorming bij unanimiteit. Als deze er niet was dan werd er gezocht naar een oplossing om de verschillen in opvatting te verkleinen.
Financiering	Lang niet officieel geregeld. Later naar rato van aantal inwoners.

4.2 Het Regionaal Overleg Amsterdam

4.2.1 Selectiedruk (1982-1986)

De casus begint in 1982, maar de druk op het IAO om te veranderen bestond al langer. Reeds in de jaren zeventig werd door de plenaire vergadering vragen opgeworpen of het overleg niet een meer formeel karakter moest krijgen (IAO, 1983: 6). De keuze voor 1982 hangt echter samen met de toenemende druk die de gemeente Amsterdam op het IAO in dat jaar begon uit te oefenen. Deze druk vanuit de gemeente had zowel een procesmatige, inhoudelijke als structurele component. Inhoudelijk stond de woningbouw binnen de Amsterdamse gemeentegrenzen centraal (Van der Veer, 1997: 274). Ondanks de overgang naar het compacte stadbeleid begon er steeds meer onvrede over de nadelige concurrentiepositie van Amsterdam te ontstaan bij de gemeente Amsterdam. De stad groeide wel weer, maar dit kwam nog altijd met name door de toestroom van laagopgeleide immigranten richting de stad. De midden- en hoge inkomensgroepen die de stad hadden verlaten,

² IAO bestond uit de volgende 25 gemeenten: Aalsmeer, Abcoude, Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Haarlemmermeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Uithoorn, Zaanstad, Lelystad, Beemster, Broek in Waterland, Edam-Volendam, IJpendam, Jisp, Katwoude, Landsmeer, Marken, Monnickendam, Purmerend, Wormer, Wijdewormer en Zeevang.

bleven daarbij gebruik maken van de voorzieningen in de stad. Dit had als gevolg dat Amsterdam te maken had met toenemende lasten en afnemende inkomsten, terwijl de buurgemeenten steeds rijker werden door groeiende belastinginkomsten en de verkoop van grond. Vanuit Amsterdam werd dan ook aangedrongen op een eerlijkere financiële verevening.

Daarnaast was er ook druk tot structurele verandering. Amsterdam was begin jaren tachtig begonnen met haar plannen voor binnengemeentelijke decentralisatie. Door het vormen van stadsdeelraden moest de afstand tussen burger en bestuurder verkleind worden. Bovendien zou daardoor, volgens de gemeente het democratisch gehalte toenemen. Met deze zelfstandig opererende stadsdelen en de overkoepelende gemeente Amsterdam zou echter een extra bestuurslaag ontstaan, wat doelmatig en democratisch als ongewenst werd gezien (Gemeente Amsterdam, 1982: 11). Tijdens het debat over de binnengemeentelijke decentralisatie van Amsterdam werd de motie Bruins Slot aangenomen, waarin werd aangedrongen op de vorming van een nieuwe bestuursseenheid in de regio Amsterdam. Deze bestuursseenheid moest een vierde bestuurslaag voorkomen en groot genoeg zijn om de grootstedelijke problematiek aan te kunnen pakken. Aan deze wens werd in 1982 vorm gegeven in de nota 'Naar een stadsprovincie Amsterdam' van wethouder Etty. Deze discussienota, van de burgemeester en wethouders van Amsterdam, werd door de gemeente Amsterdam gepresenteerd om de discussie rond de bestuurlijke organisatie in de regio weer op gang te brengen. In de nota werd een groeimodel gepresenteerd richting een stadsprovincie voor de Amsterdamse regio. Als meest gewenste omvang voor de stadsprovincie werd in het model het territorium van het IAO (eventueel zonder Almere en Lelystad) voorgesteld.

Om de vorming van een stadsprovincie mogelijk te maken werd tegelijkertijd ingezet op een opdeling van de gemeente in zestien stadsdelen. De opdeling van de gemeente in zestien stadsdelen zag het gemeentebestuur van Amsterdam als het begin van een *proces* dat uiteindelijk moest resulteren in het opheffen van de bestaande gemeente Amsterdam, de uitgroei van de stadsdelen naar zelfstandige gemeenten en de vorming van een stadsprovincie, samengesteld uit deze nieuwe gemeenten en de bestaande "oude" randgemeenten (Gemeente Amsterdam, 1982: 8). Deze stadsprovincie zou afgesplitst moeten worden van de provincie Noord-Holland, zodat ze niet meer onder het gezag van de provincie Noord-Holland viel, maar direct onder het rijk. De taken en bevoegdheden van de stadsprovincie moesten daarbij bestaan uit de huidige provinciale taken, door het rijk gedecentraliseerde taken, taken op grootstedelijk niveau die nu nog aan de gemeente toebehoren, evenals coördinatie, planning en sturing op "stadsprovinciaal" niveau. Door deze structuur zou de bestuursschaal meer in overeenstemming zijn met de schaal van het metropolitane gebied. Schaalvergroting en schaalverkleining waren in deze filosofie onlosmakelijk met elkaar verbonden (WRR, 1989: 22). Dit model zou echter alleen maar kunnen worden gerealiseerd met de volledige medewerking van regering en parlement (Bovenberg e.a., 1994: 25).

De druk vanuit de gemeente Amsterdam om een stadsprovincie te vormen zorgde voor tegendruk vanuit de andere deelnemende gemeenten aan het IAO. Dit had ten eerste te maken met de manier waarop de plannen van Amsterdam door de gemeente gepresenteerd werden. De nota werd namelijk tegelijkertijd naar het IAO, provincie en het Rijk gestuurd en middels een persconferentie door de gemeente Amsterdam publiekelijk gemaakt. Dit volledig Amsterdamse plan werd zodoende zonder overleg met de regiogemeenten aangeboden. De regiogemeenten waren verbolgen over de gevolgde procedure van de gemeente Amsterdam (IAO, 1983: 4). Uit protest namen enkele leden

geen deel aan de vergadering van de agendacommissie en stelden hun deelname aan het IAO ter discussie. *“Het was duidelijk dat Amsterdam enorm werd gewantrouwd. De stad hield geen rekening met anderen en donderde overal overheen. Dat gevoel bestond en voor een deel was het waar ook. De angst is altijd sterker. Amsterdam was niet zo breed denkend. Het was gewoon onachtzaamheid. Er werd hautain geredeneerd”* (voormalig adviseur regionale aangelegenheden).

Niet alleen met de procedure hadden de regiogemeenten problemen, ook inhoudelijk hadden de gemeenten problemen met de nota. De regiogemeenten vonden dat er te ver gegaan werd met de overdracht van taken en bevoegdheden van de gemeenten naar de stadsprovincie in de plannen van de gemeente Amsterdam. *“Wij zagen de binnenstedelijke decentralisatie van Amsterdam en voelden er niets voor toen de discussie over een bestuurlijk model voor de regio begon te spelen, om daarin omgevormd te worden van zelfstandige gemeente tot een soort stadsdeelraden. Wilde er wat gebeuren dan moest de beweging van Amsterdam komen. Dat is van meet af aan duidelijk geweest”*, aldus oud burgemeester van Aalsmeer Joost Hoffscholte in de Kleine Geschiedenis van de Stadsregio Amsterdam (Lans, 2006: 26).

Niet alleen bij de regiogemeenten ontstond er tegendruk. De plannen van Amsterdam werden met veel enthousiasme gepresenteerd, maar deze konden rekenen op enorme weerstand van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Bij het aantreden van het kabinet Lubbers in 1982, met Rietkerk als minister van Binnenlandse Zaken, kwam een einde aan de plannen voor gewestelijke besturen of provincies- nieuwe-stijl, zoals deze in de jaren zeventig waren voorgesteld (Van der Veer, 1997: 78). Er werd gekozen voor een einde van de territoriale reorganisatie van het binnenlands bestuur. Het kabinet Lubbers hield vast aan de Thorbeckiaanse driedeling van Rijk, provincie en gemeente en zette in op samenwerking tussen gemeenten om de regionale problematiek op te lossen. Hiervoor werd de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) aangescherpt in 1985 en werd gemeentelijke herindeling toegepast. Volgens de nieuwe Wgr moest er op regionaal niveau geen sprake zijn van coördinerende, plannende of sturende taken. Hierdoor zou immers het gevaar ontstaan, dat er zich een vierde bestuurslaag zou vormen. Al deze taken zouden door de provincies uitgevoerd moeten worden. Samenwerking tussen gemeenten binnen een regio moest het kenmerk hebben van verlengd lokaal bestuur.

4.2.2 Selectiemechanismen (1982-1986)

In 1982 werd door de plenaire vergadering van het IOA besloten om een discussie op gang te brengen over de bestuurlijke samenwerking in de regio Amsterdam. Ondanks de grote onvrede van de regiogemeenten over de solo actie van de gemeente Amsterdam beseften de bestuurders binnen het IAO dat verandering noodzakelijk was. *“Als wij geen oplossing vinden voor het gezamenlijk aanpakken van regionale problemen, zullen andere buiten het IAO een dergelijke oplossing aandragen en daarover beslissen* (IAO, 1983: 33). Zodoende werd er door het IAO besloten om de discussie over het functioneren van het IAO nieuw leven in te blazen. Ook deze discussie zou vorm gegeven moeten worden rond een discussienota. Aan de hand van de discussienota zouden de deelnemende gemeenten zich uit moeten spreken over hun gewenste vorm van bestuurlijke samenwerking.

Om deze discussienota op te stellen werd er eerst een onderzoeksteam ingesteld om onderzoek te doen naar de belangrijkste problemen die spelen in de regio op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, openbaar vervoer, werken, welzijn, milieu en energie voorziening. Op deze manier werd de scope van de samenwerking bepaald rond enkele kernthema's. In de discussienota 'De bestuurlijke organisatie in de regio Amsterdam', werd een zestal verschillende modellen ter discussie gesteld om als oplossingskader te dienen voor de geconstateerde problemen. Deze zes modellen vormen de variatie, de mogelijke attractoren waar het systeem zich naar toe zou kunnen begeven.

De zes modellen waren (IAO, 1983: 24):

1. Provincie-nieuwe-stijl
2. Stadsprovincie Amsterdam
3. Verlengd lokaal bestuur op basis van de Wgr
4. Regionalisering (indeling provincie in gebundelde samenwerkingsgebieden)
5. Voortzetting IAO met uitbreiding van regioberaden
6. Voortzetting IAO met volledige invoering van Amsterdamse stadsdelen.

Tevens werden er keuzes gemaakt ten aanzien van de afbakening van het systeem. De gemeenten Lelystad en Abcoude maakten geen deel meer uit van het samenwerkingsverband. Deze keuze had te maken met de ligging van Abcoude in de provincie Utrecht en de ligging van Lelystad in de in 1986 opgerichte provincie Flevoland. Bovendien fungeerde Lelystad slechts als toehoorder in het IAO. Het Openbaar Lichaam IJsselmeerpolders verdween en werd onderverdeeld in de gemeenten Almere en Zeewolde. Gezien de overlooph functie van Almere voor Amsterdam, diende Almere wel een plek te krijgen in de nieuwe samenwerkingsvorm (IAO, 1983: 13).

4.2.3 Selectie (1982-1986)

De deelnemers aan het IAO moesten in mei 1983 hun voorkeur bekend maken voor de door hun gewenste samenwerkingsvorm. De deelnemers konden hun oordeel daarover kenbaar maken door antwoord te geven op een aantal vragen. De deelnemers van het IAO spraken zich in grote meerderheid uit (op Amsterdam na) voor voortzetting van de lichte samenwerking van het IAO. Kernpunt van de vragen was of dit diende te gebeuren op basis van een bestuursovereenkomst of op basis van een gemeenschappelijke regeling. Van de 25 deelnemende gemeenten spraken 16 zich uit voor samenwerking op basis van een bestuursovereenkomst. De meeste gemeenten zagen in een gemeenschappelijke regeling, geen garantie voor een blijvende en eenduidige oplossing voor de opvulling van het grootstedelijke regionale gat (IAO, 1983: 24). Daarnaast werd er door de deelnemende gemeenten gestemd over het takenpakket voor het IAO-nieuwe stijl. Het merendeel van de deelnemers aan het IAO ging uiteindelijk akkoord met het voorgestelde takenpakket (zie tabel 5), met uitzondering van de deelnemers die liever de huidige samenwerkingsvorm wilden doorzetten. Tevens werd er een voorstel gedaan voor een wijziging in de besluitvorming. Deze vond in het IAO plaats bij unanimititeit en zodoende had er nooit echt een stemming plaats gevonden. Om meer resultaten te kunnen boeken, werd er voor gekozen om besluitvorming bij meerderheid van stemmen. Er werden echter geen nadere regels verbonden aan de besluitvorming bij meerderheid van de stemmen. Dit was wel voorgesteld, maar men zag hier toch van af, omdat dit tot een nog ingewikkeldere vorm van besluitvorming zou leiden en het bereiken doelen zou tegenwerken (IAO, 1983: 31).

In december 1986 werd de formalisering van de samenwerking vorm gegeven door het omdopen van het IAO tot het Regionaal Overleg Amsterdam (ROA). De plannen voor de formalisering van de samenwerking werden vervolgens vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Deze bestuursovereenkomst betekende weer een zeer lichte vorm van samenwerking. De gemeenten kwamen wel overeen, om het IAO-nieuwe-stijl na drie jaar te evalueren om te zien of de samenwerking verder aangescherpt diende te worden. Het verkennende proces had ook tot doel om in te kunnen spelen op de ontwikkelingen op provinciaal niveau en rond de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

Tabel 5: Regionaal Overleg Amsterdam

	Regionaal Overleg Amsterdam
Deelnemers	23 gemeenten
Taken	• Informatie uitwisseling over gedeelde vraagstukken. • Centraal meldpunt voor regionale activiteiten, • Gezamenlijk verrichten van onderzoek naar regionale ontwikkelingen • Nemen van bestuurlijke initiatieven rond concrete projecten. • Gezamenlijk naar buiten treden richting andere overheden.
Doelen en ambities	Het Regionaal Overleg heeft als doelstelling de behartiging van gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten, ten aanzien waarvan eenheid van beleid met het oog op een evenwichtige ontwikkeling in het gebied wenselijk is.
Spelregels	Lichte samenwerking aan de hand van een bestuursovereenkomst
Organisatie	• Plenaire vergadering (vertegenwoordigers van dagelijkse besturen) • Agendacommissie (maximaal 14 afgevaardigden van de plenaire vergadering. Burgemeesters of gemeentesecretarissen). • Secretariaat (voert genomen besluiten uit) • Regioberaden (portefeuillehouders Economische Zaken, Volkshuisvesting, Openbaar Vervoer, Gezondheidszorg, milieu en energievoorziening)
Besluitvorming	Meerderheid, waarbij elke gemeente 1 stem heeft
Financiering	Kosten werden gedragen naar rato van het aantal inwoners van de gemeente.

4.3 Het Regionaal Orgaan Amsterdam

4.3.1 Selectiedruk (1987- juni 1992)

Na de institutionalisering van het IAO en de oprichting van het ROA, vonden er enkele belangrijke veranderingen plaats in de omgeving van het systeem, die zorgden voor druk op het systeem om te komen tot inhoudelijke verandering. Enkele jaren na de inwerktreding van de Wgr85 kwamen er signalen dat de wet in de grootstedelijke gebieden niet het gewenste effect had (Bovenberg e.a., 1994: 32). Zo werd de Wgr door de randgemeenten vaak juist gebruikt als middel om de grote stad te dwarsbomen. Dit kwam niet alleen door de traagheid en stroperigheid in de besluitvorming, maar had ook te maken met een verandering van het karakter van het probleem. Waar in het begin van de jaren tachtig woningbouw nog bovenaan de agenda stond en dan vooral de parasitaire randgemeente, veranderde dit aan het einde van de jaren tachtig richting de internationale concurrentiepositie van de regio en de veranderende dagelijkse leefwereld door de toenemende mobiliteit (Janssen-Jansen, 2004: 57). Deze verschuiving hangt samen met twee ontwikkelingen (Elzinga & Dölle, 2004:66):

- De economische ontwikkelingen zorgden ervoor dat er in toenemende mate beleidsconcurrentie ontstond tussen landen en tussen grote stedelijke regio's. Deze concurrentie gebeurde op basis van een optimalisering van vestigingsfactoren voor het bedrijfsleven en van versterking van het imago van de regio. Daarbij zorgden met name de verwachting dat de Duitse (1989) en verdere Europese eenwording (1992) zouden leiden tot een groeiende aandacht voor de regio en de stad.
- De toenemende suburbanisatie, van eerst de bevolking en later de werkgelegenheid vanuit Amsterdam, zorgde voor enorme verschuivingen in de regio. Zodoende ontstond een steeds grotere verwevenheid van stad en rand en kriskras relaties tussen de verschillende kernen in de regio.

Gezien het toenemende belang van de regio, begon de aandacht van de ministeries te verschuiven naar het bovenlokale schaalniveau. Zo werd in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer steeds meer gekeken naar de regio als schaalniveau om de grote problemen aan te pakken. Beleidsuitvoering in directe samenspraak met de afzonderlijke gemeenten raakte daarom uit beeld en gemeenten werden steeds meer gedwongen gezamenlijk naar buiten te treden richting het rijk (zie ook bijlage 1).

Volgend op deze inhoudelijke en procesmatige selectiedruk volgden al snel enkele commissies en rapporten, die ingingen op de structurele kant van het bestuur in grootstedelijke gebieden. Zo stelde medio 1988 de minister van Binnenlandse Zaken een Externe Commissie Grote Stedenbeleid aan onder voorzitterschap van J.A.P. Montijn. Deze commissie bestond uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de vakbeweging en verder uit deskundigen op planologisch en vervoersgebied. In maart 1989 presenteerde de commissie haar rapport 'Grote Steden, Grote Kansen'. Volgens de commissie-Montijn was, gezien de snelle ontwikkeling van de Europese eenwording, een versterking van het bestuur van de grote steden noodzakelijk. De grote steden waren volgens de commissie te veel aan alle kanten gebonden, zowel in relatie met het Rijk, als met andere decentrale overheden. Volgens de commissie boden de huidige Wgr, convenanten en de ontwikkeling van een mogelijke vierde bestuurslaag geen soelaas. Als enige optie voor de vier grote steden zag de commissie het creëren van nieuwe bestuurlijke eenheden op de schaal van de agglomeraties (Elzinga & Dölle, 2004: 67). Deze vier agglomeratiegemeenten moesten daarbij taken overnemen vanuit het Rijk en de provincie. Bovendien voorzag de commissie een eenmalige investering van 500 miljoen gulden verspreid over vier jaar. Het rapport van de Commissie-Montijn wist, ondanks het ontbreken van een uitgebreide analyse, het onderwerp bestuurlijke reorganisatie na jarenlange stilte weer op de agenda te zetten.

Na het rapport van de Commissie-Montijn kwam de Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBR) met een advies naar buiten: 'Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden'. Ook in dit advies werd benadrukt dat de grootstedelijke problematiek om een structurele aanpak van de bestuurlijke organisatie in de grootstedelijke gebieden vroeg. Volgens de raad zou de huidige vorm van bestuur niet effectief, efficiënt en democratisch zijn (Huberts & Korsten, 1990: 22). De RBR gaf daarbij aan vertrouwen te blijven houden in de Wgr, maar suggereerde wel een autoriteit in te stellen voor de grootste agglomeraties in de vorm van stadsprovincies of agglomeratiegemeenten. Daarbij moest de vrijblijvendheid verdwijnen en diende samenwerking gestimuleerd te worden, door middel van

financiële middelen of oplegging van bovenaf. De demissionaire minister van Binnenlandse Zaken Van Dijk bracht op 13 september 1989 een voorlopig regeringsstandpunt uit over deze rapporten, waarin het belang van een gedifferentieerde aanpak voor de vier grote steden werd erkend. In eerste instantie was daarbij vanuit het kabinet een voorkeur voor vrijwillige samenwerking tussen gemeenten van onderop.

Het nieuwe confessioneel-socialistische kabinet Lubbers III kwam in 1989 met het regeerakkoord, waarin een hele paragraaf werd gewijd aan de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Volgens het kabinet zou deze reorganisatie van onderaf plaats moeten vinden en zou elke regio dus zijn eigen koers moeten kunnen varen (Bovenberg e.a., 1994: 32). In september 1990 publiceerde het kabinet de nota Bestuur op Niveau (BoN-1). Binnen deze nota werd de nadruk gelegd op selectiviteit en differentiatie binnen de hoofdstructuur van het openbaar bestuur. wilde via een groeiproces komen tot structurele bovenlokale/regionale bestuursvormen in zeven gebieden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem/Nijmegen, Twente aan de hand van een interim-wet. *“De tijd van allerlei blauwdrukken en zuiver theoretische discussies is voorbij, want er is nu echt een bestuurlijk model waarmee de voor een deel al verdwijnende authentieke, economische en culturele functie van de grote stedelijke gebieden kan worden gehandhaafd”*, aldus toenmalig minister Dales (NRC, 28 september 1990) Mocht dit groeiproces echter op niets uitmonden, dan zou de samenwerking via de interim-wet kunnen worden afgedwongen. Zodoende werd het proces van onderop vormgegeven en van bovenaf gestructureerd (Van der Veer, 1997: 79). Door de regering werd erkend dat de Wgr onvoldoende mogelijkheden bood om de grootstedelijke problemen aan te pakken en dat er gezocht moest worden naar structurele oplossingen.

Met de keuze voor bovenlokale/regionale bestuursvormen werd afgeweken van het advies van de Commissie-Montijn om te komen tot agglomeratiegemeenten. Deze vorm van bestuurlijke reorganisatie werd politiek niet haalbaar geacht (Jansen-Janssen, 2004: 57). Het kabinet kon zich echter wel grotendeels vinden in de voorstellen van de WRR in haar rapport ‘Van de stad en de rand’ die ook in september 1990 verscheen. Volgens de WRR bleef een adequate reactie op de grootstedelijke problematiek uit door een scheefgroei van de institutionele verhoudingen. De grote steden waren volgens de raad financieel en beleidsmatig te veel afhankelijk van het Rijk (WRR, 1990: 11). Om zelf een actief beleid te kunnen voeren, zouden de grote steden een ruimere bestuurlijke en financiële armslag moeten krijgen. Naast een decentralisatie van overheidstaken, bepleit de raad in het rapport dan ook een nauwere binding tussen bestuurlijke kernen. Om dit te realiseren werd door de raad het voorstel gedaan om regioverbanden te vormen op de schaal van het grootstedelijk gebied. In deze regioverbanden zouden bevoegdheden van grote stad en randgemeenten moeten worden gebundeld met betrekking tot strategische onderdelen van openbaar vervoer, woningmarkt en milieubeheer. Een dergelijke constructie zou een grootstedelijk bestuur in Nederland mogelijk maken, zonder de bestaande bestuurlijke organisatie geweld aan te doen. Volgens de raad zou op lange termijn de vorming van regioverbanden aanleiding kunnen geven tot aanpassing van provinciale bevoegdheden, maar diende dit pas op de lange termijn te gebeuren.

Het signaal vanuit het rijk richting de regio's, werd met veel enthousiasme ontvangen door Amsterdam. Ondanks de instelling van het Regionaal Overleg Amsterdam en het voornemen om mogelijkerwijs de samenwerking verder te formaliseren bleef de onvrede bij de gemeente Amsterdam groot. Het ROA werd met name gezien als een praatclub (Van der Veer, 1997: 274).

Bovendien nam de urgentie met het oog op de toenemende internationale concurrentie toe. De gemeente Amsterdam gaf zelf ook een signaal af aan de buurgemeenten door te beloven zichzelf op te heffen, mocht er een nieuw bestuurlijk orgaan worden gevormd. Bovendien accepteerde de stad een minderheid in het nieuwe orgaan. Het gemeentebestuur deed dit allemaal niet ter harte, maar het ROA werd beschouwd als een eerste stap op weg naar een sterk rechtstreeks verkozen regionaal bestuur (Van der Veer, 1997: 275). Zodoende voerde de stad de druk op de regio op om het proces richting een nieuw regionaal bestuur te versnellen.

4.3.2 Selectiemechanismen (1987- juni 1992)

Door het Regionaal Overleg Amsterdam (ROA) werd eind 1987 aan hoogleraar planologie en stedenbouw H.S. Yap de opdracht gegeven tot het verrichten van een *onderzoek* naar de samenbindende elementen in het gebied. Op basis van een inventarisatie bij de betrokken gemeenten kwam Yap in zijn rapport met vijf onderwerpen, die voor een regionale aanpak in aanmerking zouden komen (Stuurgroep Bestuurlijke Samenwerking ROA, 1991: 2): verkeer en infrastructuur, woningbouw en volkshuisvesting, werkgelegenheid en uitgifte van bedrijfsterreinen, onderzoek en statistiek en vergrijzing en voorzieningen. Opvallend daarbij is de hoge mate van prioriteit die gemeenten gaven aan verkeer en vervoer, waar woningbouw in het begin van de jaren tachtig nog bovenaan de agenda stond. Het dagelijks bestuur heeft Yap vervolgens verzocht om de eerste drie onderwerpen uit te werken en in hun onderlinge samenhang te bezien. Dit heeft geleid tot het rapport 'De grenzen verkend' uit 1988. In dit rapport werd geconcludeerd dat het ROA gebied een functioneel geheel vormt en dat het bestuur achter loopt ten aanzien van deze functionele eenheid (Gemeenteraad Amsterdam, 1992a: 6). Om deze achterstand in te halen, adviseerde Yap het ROA om een structuurvisie op te stellen met een samenhangend ruimtelijk beeld en daarbij een visie te ontwikkelen op de bestuurlijke samenwerking. Men is daarbij begonnen met het opstellen van de structuurvisie door een stuurgroep onder leiding van J.E. Andriessen (voorzitter van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond) en een ambtelijke werkgroep. In deze structuurvisie uit 1989 nam, gelet op Europa 1992, het thema internationalisering een belangrijke positie in. In hetzelfde jaar werd besloten om de structuurvisie een uitwerking te geven binnen ambtelijke werkgroepen onder supervisie van regioberaden met portefeuillehouders uit verschillende subregio's. Tegelijkertijd werd er een Stuurgroep Bestuurlijke Samenwerking in het leven geroepen onder leiding van A. van der Louw.

Volgens deze stuurgroep, buiten de heer Van der Louw bestaande uit bestuurders uit de verschillende subregio's van het ROA, moest er een bestuursorgaan worden ingesteld met taken en bevoegdheden op regionaal niveau. De stuurgroep ging daarbij uit van een groeimodel, waarbij de structuurvisie centraal stond en zorgde voor de inhoud van de taken en bevoegdheden. Zodoende werd de *scope* van de samenwerking bepaald aan de hand van de structuurvisie. Op 4 april 1991 werd in Almere het plan van de stuurgroep Van der Louw, 'De Grenzen Geopend', goedgekeurd door

de ROA-gemeenten³. Dit moment staat bekend als het 'Akkoord van Almere'. Dit was aanleiding voor de plenaire vergadering van het ROA om een Commissie bestuursorganisatie te vormen, die de definitieve voorstellen zou moeten ontwikkelen voor de vorming van een verdergaande samenwerking in de vorm van een regionaal bestuursorgaan met taken en bevoegdheden op regionaal niveau. Deze taken en bevoegdheden moesten niet alleen van de deelnemende gemeenten komen, maar ook van de provincies en het Rijk. Gezien de beperkte omvang van het ambtelijk apparaat, werd er voor gekozen om de taken alleen op plannend en sturend gebied op te pakken. Het ROA zou zich dan ook niet bezig houden met uitvoerende taken (Gemeenteraad Amsterdam, 1992a: 7).

Ook de *afbakening* van het samenwerkingsverband speelde een belangrijke rol bij de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling. Met name over de gemeenten die aan de rand van de regio liggen, of zoals bij Almere buiten de provinciegrens en het formele ROA-gebied (volgens de Wgr van de Provincie Noord-Holland), is veel discussie geweest. Zeker Almere en Haarlemmermeer vervulden een belangrijke opvangtaak in het kader van de woningbouw voor de aangrenzende regio's die buiten het ROA lagen. Daarnaast vervulde Almere een belangrijke rol in de net opgerichte provincie Flevoland. Almere had zich echter uitgesproken voor een volwaardige deelname aan het ROA, gezien de sterke economische en maatschappelijke banden (Gemeenteraad Amsterdam, 1992a: 5). Uiteindelijk gaf de Gedeputeerde Staten van Flevoland aan zich niet te zullen verzetten tegen de deelname van Almere. Het Rijk speelde hierin ook een belangrijke rol. Het onderzoek naar de vormgeving van het bestuurlijke orgaan werd in het begin van de jaren negentig een *samenspel* tussen de regio en het rijk.

De grote steden, randgemeenten en bestaande samenwerkingsverbanden werden op 1 maart 1991 uitgenodigd om voorstellen te doen voor hun gebied om te komen tot een structurele bovenlokale bestuursvorm. Door het ROA werd vervolgens het rapport 'De Grenzen Geopend' als reactie op BON-1 aangeboden aan de staatsecretaris van Binnenlandse Zaken. In het kabinetsstandpunt 'Bestuur op Niveau: deel 2 (BoN-2) uit juni 1991 werd door het kabinet een reactie gegeven op de ingezonden nota's van de regio's. In de nota werd een expliciete relatie gelegd tussen de bestuurlijke reorganisatie en een aantal belangrijke beleidsnota's, zoals de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra), de Nota Volkshuisvesting, het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Nationaal Milieubeleidsplan. In de nota werd gesteld dat een intensivering van bestuurlijke samenwerking noodzakelijk is met het oog op de sturings- en verdelingsvraagstukken op deze gebieden (Bovenberg e.a., 1994: 33). Om deze samenwerking vorm te geven, werden enkele modellen gepresenteerd waarin deze samenwerking vorm zou kunnen hebben. Echter maatwerk bleef centraal staan, waardoor differentiatie naar regio's mogelijk bleef.

³ De volgende gemeenten waren onderdeel van ROA in 1991: Aalsmeer, Almere, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang. De gemeenten Jisp, Wormer en Wijdewomer waren in 1991 gefuseerd tot de gemeente Wormerland. De gemeenten IJpendam, Katwoude, Marken, Monnickendam waren tevens gefuseerd tot de gemeente Waterland.

Tevens werd in BoN-2 een definitief voorstel gedaan voor de *begrenzing* van de gebieden. In de nota werd een voorstel gedaan om de regio uit te breiden met de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Muiden, Weesp en Abcoude. Door het ROA werd echter vastgehouden aan de begrenzing, zoals door van der Louw was voorgesteld. Men wilde doorgaan met de gemeenten die zich positief hadden uitgesproken over het rapport de Grenzen Geopend. De vier voorgestelde gemeenten hadden zich al negatief uitgelaten over een mogelijke deelname (Gemeenteraad Amsterdam, 1992a: 7). Daarnaast werd het voorontwerp van de Interimwet bestuur stedelijke gebieden, die later omgedoopt zou worden tot 'Kaderwet bestuur in verandering', gepresenteerd. Het voorontwerp opende de mogelijkheid tot instelling van een stedelijke gebiedsautoriteit in de betreffende gebieden, met al dan niet een rechtstreeks gekozen bestuur. Daarbij werd een uiterst ambitieus tijdspad aangegeven om te komen tot de invoering van de nieuwe wetgeving. Ook op de tweede nota werd door het ROA gereageerd namens de deelnemende gemeenten. Door het ROA werd aangegeven dat de nota belangrijke mogelijkheden bood om de grootstedelijke problematiek aan te pakken, maar dat het ROA zijn eigen tijdspad wilde volgen en de daarbij behorende stappen. Het ROA wilde zodoende de ontwikkeling richting een verdergaande samenwerking doorzetten, maar het eindbeeld openlaten (Gemeenteraad Amsterdam, 1992a: 9).

4.3.3 Selectie (1987- juni 1992)

Op 30 juni 1992 vond de oprichtingsvergadering plaats van het Regionaal Orgaan Amsterdam (zie tabel 6). Vergeleken met het regionaal overleg had dit orgaan een veel uitgebreidere taakomschrijving. Bovendien werd de besluitvorming bindend en werden er consequenties verbonden aan het niet opvolgen van de besluiten. Het bestuursorgaan kende een regioraad, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Volgens de stuurgroep van der Louw diende de regioraad efficiënt te zijn wat betreft de omvang, daarom zou een samenstelling die strikt gebaseerd was op het inwoneraantal niet wenselijk zijn en leiden tot een te grote raad (Stuurgroep Bestuurlijke Samenwerking ROA, 1991: 6). Om dit probleem op te lossen werd er een stemgewicht toegekend aan de vertegenwoordiging in de raad, waarbij een kleine gemeente een halve of een derde stem uit kon brengen. Dit model leidde er toe dat Amsterdam 20 van de 56 zetels kreeg, terwijl meer dan de helft van de kiesgerechtigden in de gemeente woonden. Het dagelijks bestuur kreeg een vaste verdeling per subregio. Ook hier had de gemeente Amsterdam geen meerderheid. Het uit acht personen bestaande bestuur kende drie afgevaardigden namens de gemeente Amsterdam, wel was de burgemeester van Amsterdam zowel raadsvoorzitter als voorzitter van het dagelijks bestuur. Daarnaast kende het orgaan voor elk afzonderlijke beleidsterrein een portefeuillehouderoverleg. Dit kende het Regionaal Overleg Amsterdam ook in de vorm van regioberaden. Deze regioberaden hadden echter vooral een rol in de voorbereiding van de besluitvorming in het plenair overleg en in de gemeenteraden. In het regionaal orgaan kreeg het meer een platformfunctie, waar agendering plaatsvond en afstemming en coördinatie van beleid op subregionaal terrein.

Door het ROA werd vastgehouden aan de bestaande deelnemers aan het samenwerkingsverband. Bij de plechtigheid rond de oprichting van het Regionaal Orgaan Amsterdam ontbraken echter de gemeenten Oostzaan en Wormerland. Deze gemeenten hadden besloten terug te komen op het akkoord van Almere en geen zitting te nemen in de ROA-raad. *"Het was veelal een zaak van kantje-boord. Bij ons is dus gekozen voor niet doen. Verlies van autonomie en de angst verpletterd te worden door het grote Amsterdam, waren hier de belangrijkste argumenten. Volgens de raad is in het ROA-*

statuut onvoldoende vastgelegd, dat nadrukkelijk overlegd moet worden voor plannen worden gelanceerd. Bovendien vinden partijen de mogelijkheid om verhaal te halen bij geschillen te mager", aldus de burgemeester van Wormerland (Trouw, 30 juni 1992). Ook de burgemeester van Oostzaan wijst op de angst overvleugeld te worden door de grote stad als reden voor de raad om tegen een toetreding tot het ROA te stemmen. "Economisch belang, dat is de motor achter de bestuurlijke vernieuwing. Maar dat mag niet ten koste gaan van het milieu. En dat dreigt wel te gebeuren. Het ROA biedt bijvoorbeeld onvoldoende garanties, dat hier het veenweidegebied Oostzanerveld straks niet wordt vol gebouwd." (Trouw, 30 juni 1992).

Bij de gemeenten bestond echter ook het besef dat de druk vanuit de provincie groot zou zijn om wel toe te treden. Na bemiddeling van de Noord-Hollandse gedeputeerde J. de Lange ging de gemeenteraad van Wormerland alsnog overstag om toe te treden tot het ROA. Zodoende kwam het totaal aantal deelnemers op 16. Door het ROA werd besloten om na twee jaar weer een evaluatie plaats te laten vinden, om te bepalen hoe het systeem zich kwantitatief en kwalitatief verder moest ontwikkelen. Door het ROA werd wel vastgehouden aan een eigen stappenplan en bleef het eindbeeld dus open. *"De stadsprovincie was toen nog niet echt in beeld. Wel was duidelijk dat het ROA een eerste stap was naar een intensievere vorm van samenwerking. Maar welke vorm dat moest hebben, dat leefde in de regio niet echt"* (Van der Lans, 2006: 27).

Tabel 6: Regionaal Orgaan Amsterdam

	Regionaal Orgaan Amsterdam
Deelnemers	16 gemeenten
Taken	Plannende, sturende en coördinerende bevoegdheden op het gebied van: • Ruimtelijke ordening • Volkshuisvesting • Economische ontwikkeling • Verkeer en vervoer • Milieu 1. Het aangeven van de hoofdlijnen van de gewenste ontwikkeling van het gebied door middel van planning, sturing en coördinatie. 2. Uitvoering van gemeentelijke taken die aan het regionaal orgaan zijn overgedragen. 3. Het verlenen van diensten. 4. Uitoefening van taken van rijk en/of provincies, wanneer het regionaalorgaan daartoe in staat wordt gesteld.
Doelen en ambities	Het regionaal orgaan heeft tot taak die belangen te behartigen welke verband houden met een evenwichtige en harmonische ontwikkeling van de regio Amsterdam. Daarbij dient het als opzet tot een verdergaande vorm van samenwerking.
Spelregels	Samenwerking op basis van de Wgr
Organisatie	Het bestuur van het regionaal orgaan bestaat uit: a. De regioraad (zelf gekozen afvaardiging door de gemeenten) b. Het dagelijks bestuur (zeven leden uit de regio raad, burgemeester of wethouders) c. De voorzitter (burgemeester Amsterdam).
Besluitvorming	De regioraad stelt plannen op die bindend zijn voor de deelnemende gemeenten. Weigert een stadsbestuur medewerking, dan kan een meerderheid van het ROA-bestuur die afdwingen. Blijft de afwijzende gemeente dan nog bij het ingenomen standpunt dan rest een geschillencommissie.
Financiering	Kosten werden gedragen naar rato van het aantal inwoners van de gemeente.

4.4 De Stadsprovincie Amsterdam

4.4.1 *Selectiedruk (juli 1992 – november 1994)*

Waar het ROA bij haar oprichting nog uitspreekt zijn eigen pad uit te willen stippelen en het eindbeeld open te willen laten, zorgden ontwikkelingen in de Rotterdamse regio voor een toename van de druk op het *proces* in de Amsterdamse regio. In eerste instantie waren de reacties in de Rotterdamse regio nog negatief ten opzichte van de plannen van het kabinet om te komen tot een regionaal bestuursorgaan. De plannen deden immers sterk denken aan het nog maar recent opgeheven Openbaar Lichaam Rijnmond⁴ (Hupe e.a., 2000: 64). Na de opheffing van Rijnmond werd door de voormalige Rijnmondgemeenten een bestuursconvenant aangegaan tot instelling van het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR), dat in 1991 werd omgezet in een lichte gemeenschappelijke regeling, zonder sturende bevoegdheden. In de reacties van het OOR op de BoN-nota's lag aanvankelijk de nadruk op een stelsel van concrete afspraken per beleidsterrein en niet op de instelling van een nieuw bestuursorgaan. Dit veranderde echter met de publicatie van de discussienota 'De bestuurlijke organisatie in de regio Rotterdam' in 1991 van het dagelijks bestuur van het OOR. De aan de nota voorafgaande informele discussies hadden er toe geleid dat er voldoende consensus ontstond om te komen tot een nieuw bestuurlijk orgaan (Hupe e.a., 2000: 66). De plannen van het OOR voor een nieuw bestuurlijk orgaan gingen zelfs verder dan de plannen van het kabinet. Voor de regio Rotterdam werd een provincievrije regio voorgesteld, waarin belangrijke taken van het Rijk, de functionele regio's en de verschillende gemeenten werden opgenomen. Tevens dienden de deelgemeenten te worden opgewaardeerd tot volwaardige gemeenten. Dit zou dus betekenen dat de gemeente Rotterdam opgeheven zou worden.

De plannen voor de Rotterdamse regio konden op veel steun uit de regering rekenen en op 3 februari 1992 dienden de Kamerleden De Cloe (PvdA) en Van der Heijden (CDA) een motie in, waarin werd gesteld dat de nota van het dagelijks bestuur van het OOR een goed uitgangspunt vormde voor de totstandkoming van een effectief, efficiënt en democratisch regionaal bestuur (Hupe e.a., 2000: 66). Daarnaast werd aangedrongen op een *lex specialis* om dit nieuwe regionale bestuur mogelijk te maken. De motie voor deze speciale wet werd uiteindelijk door de kamer aangenomen. Na het aannemen van de motie werd een stuurgroep ingesteld, bestaande uit de gemeente Rotterdam, het ministerie van Binnenlandse Zaken, de provincie Zuid-Holland en het OOR. Binnen de stuurgroep bestond echter onvrede over het voorstel van een provincie vrije regio. Niet alleen bij de provincie Zuid-Holland, die een groot deel van zijn grondgebied zag wegvallen, maar ook het ministerie van Binnenlandse Zaken uitte zijn bedenkingen. Het ministerie wees daarbij op de constitutionele beperkingen. De grondwet zou namelijk het instellen van niet gemeentelijk of provinciaal ingedeelde gebieden niet toestaan. Daarnaast zouden de inwoners van het gebied niet vertegenwoordigd zijn in de Eerste Kamer. Gezien de lange duur van een grondwetswijziging koos het kabinet uiteindelijk voor de constructie waarbij de regio een provincie zou worden (Hupe e.a., 2000: 79). Hier op volgend werd de Amsterdamse term stadsprovincie overgenomen. In februari 1993 verscheen vervolgens de

⁴ Het Openbaar Lichaam Rijnmond was een rechtstreeks door de bevolking gekozen bestuursorgaan tussen gemeente en provincie bedoeld om de specifieke problemen op regionaal niveau in de regio Rijnmond te coördineren. Het Openbaar Lichaam Rijnmond startte in 1964 als een bestuurskundig experiment en heeft bestaan tot 1986.

derde beleidsnota van het ministerie van Binnenlandse Zaken: 'Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie', oftewel BoN-3. In deze nota werd de Kaderwet aangekondigd die de zeven grootstedelijke gebieden moest begeleiden in hun overgang naar een volwaardig regionaal bestuur. Alleen voor Rotterdam werd aangegeven dat dit bestuur de status van 'provincie-nieuwe-stijl' moest krijgen. Voor de andere stedelijke gebieden was BoN-3 niet duidelijk in de uiteindelijke vorm die het regionaal bestuur moest krijgen (Van der Veer, 1997: 81).

Met de toenemende druk op het proces richting een nieuw bestuurlijk orgaan, begon ook de druk op de structuur van het toekomstige bestuursorgaan toe te nemen. Zo begon in Almere steeds meer onvrede te ontstaan over de bijdragen die de gemeente moest leveren aan de kosten van de nieuwe woningbouwlocaties binnen de Amsterdamse gemeentegrenzen. Om deze kosten te dekken werd door het Rijk geëist, dat deze tussen locaties verevend werd. Zo eiste het Rijk van de gemeente Almere dat zij 380 miljoen gulden zou bijdragen aan het door ROA verwachte tekort van 400 miljoen gulden voor de bouw van IJburg (NRC, 3 december 1993). Daarnaast vreesde Almere dat bij de komst van een nieuw regionaal orgaan, tekorten van het Amsterdamse grondbedrijf opgevangen zouden moeten worden met inkomsten uit het Almeerse grondbedrijf. Nu ook duidelijk werd dat Almere zou gaan toebehoren tot een nieuw te vormen bestuurlijke eenheid, dienden er keuzes gemaakt te worden ten aanzien van de provincie Flevoland. In april 1993 schreef staatssecretaris De Graaff-Nauta een brief aan de provincies met daarin haar plannen voor de opdeling van Nederland in nieuwe Wgr-gebieden. Volgens de staatssecretaris had Flevoland geen bestaansrecht meer als Almere als onderdeel van de provincie-nieuwe-stijl verder zou gaan (Het Parool, 21 april 1993).

Al langer waren er signalen dat Flevoland geen bestaansrecht had zonder Almere. Zodoende kwam de commissaris van de koningin van Flevoland H. Lammers in actie en voerde een 'indringend gesprek' met de fractievoorzitters van de Almeerse gemeenteraad (NRC, 24 april 1993). Over dit gesprek dat in januari 1993 plaatsvond, was toenmalig burgemeester de Cloe niet geïnformeerd. De ontwikkelingen rond Almere kwamen in een stroomversnelling met het aftreden van burgemeester de Cloe in maart 1993 na onenigheid met de wethouders van PvdA en VVD over declaraties van onkosten. De Cloe was namelijk portefeuillehouder Economische Zaken van het ROA en een fel voorstander van het orgaan. Zijn opvolger, de heer Pans daarentegen, had net als burgemeester van Rosmalen een hevige strijd gevoerd tegen annexatie door de gemeente Den Bosch en zag veel gelijkenissen in de verhouding tussen Amsterdam en Almere. Op 22 april 1993 werd in een raadsstemming uiteindelijk besloten, met 17 stemmen voor en 12 tegen, dat het college van B&W een voorstel zou doen om geen deel meer uit te maken van het ROA en Almere dus onderdeel van Flevoland moest blijven (Van der Veer, 1997: 287).

Het uittreden van Almere uit het ROA werd door de Graaff-Nauta slecht ontvangen. De gemeente was immers een belangrijke schakel in de regio en nam een belangrijk deel van de woningbouwopgave voor zijn rekening. De staatssecretaris dreigde de gemeente Almere dan ook met een gedwongen deelname aan het ROA. Dit zou mogelijk zijn door middel van de Wgr of aan de hand van de nog op te stellen kaderwet (Het Parool, 27 april 1993). Het gedwongen laten samenwerken van Almere binnen het ROA lag echter zeer gevoelig. Niet alleen omdat de provincie Flevoland nog maar zeven jaar bestond, maar ook door de lobby die bij de Europese Gemeenschap (EG) had plaatsgevonden. Door de aanwezigheid van Almere als forenzenstad binnen de provincie, had de provincie recht op een subsidie van de EG als achtergebleven regio. Dit geld zou gebruikt moeten

worden om de schreefgroei tussen de beroepsbevolking en de werkgelegenheid recht te trekken. Daarom had de EG in oktober 1993 besloten 650 miljoen gulden beschikbaar te stellen uit het structuurfonds voor de provincie. Mocht Almere echter gedwongen worden toe te treden tot het ROA dan zou een nieuw gebied ontstaan en de subsidie worden ingetrokken. Vanuit Europa werd dan ook gewaarschuwd dat bij voortzetting van de plannen van de Graaff-Nauta, Nederland zijn geloofwaardigheid binnen Europa zou verliezen en de kans op de komst van Europese instellingen sterk zou afnemen (NRC, 13 oktober 1993).

Na Almere besloot Edam-Volendam in december 1993 niet verder te gaan binnen het ROA. De gemeente vreesde een verlies van autonomie, als het bestuur van het ROA steeds meer zware bestuurlijke taken naar zich toe zou trekken (NRC, 27 december 1993). De commissaris van de koningin voor de Provincie Noord-Holland Jos van Kemenade voerde tijdens zijn nieuwjaarstoespraak de druk op bij de regio gemeenten. Tijdens zijn toespraak uitte hij zijn twijfels over de omvang van het ROA: *“De bewoners van Aalsmeer, Uithoorn, de Haarlemmermeer en Waterland zouden zich eens goed moeten bedenken of ze werkelijk straks 'Groot-Amsterdam' willen heten”* (NRC, 7 januari 1994). Volgens de commissaris diende er bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 dan ook een referendum gehouden te worden onder de bevolking van de ROA gemeenten, waarbij zij zich zouden kunnen uitspreken over een mogelijke deelname van hun gemeente aan de provincie-nieuwe-stijl.

Ondertussen nam de druk op de Amsterdamse regio om het proces te versnellen toe. In de Rotterdamse regio was men voortvarend te werk gegaan binnen de stuurgroep. Nadat op hoofdlijnen overeenstemming was bereikt over de toekomstige taakverdeling tussen de Stadsprovincie Rotterdam en de inliggende gemeenten, werd zo snel mogelijk geprobeerd deze afspraken wettelijk te verankeren. De lex specialis voor de Stadsprovincie Rotterdam moest daarbij een apart hoofdstuk vormen in de kaderwet bestuur in verandering die medio 1994 zou verschijnen. De kaderwet had enkele belangrijke inhoudelijke, procesmatige en structurele gevolgen voor de vormgeving van de bestuurlijke samenwerking in de regio's. Inhoudelijk werden de regio's verplicht samenwerking aan te gaan op een aantal beleidsterreinen met een minimumpakket aan taken. Bovendien verplichtte de wet ook tot de instelling van een regionaal openbaar lichaam. Een openbaar lichaam was nog altijd een vorm van verlengd lokaal bestuur. Daarom voorzag de wet ook in een termijn waarbinnen een regio al dan niet zou moeten overgaan tot een definitieve bestuursvorm, waarbij de stadsprovincie de voorkeur kreeg (Voigt & Van Spijker, 2003: 150). Gelet op de voortgang van het proces in Rotterdam en de druk vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken, alsmede de structurele beperkingen die de grondwet oplegde, werd in juni 1994 door de gemeente Amsterdam, het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ROA en de provincie Noord-Holland de intentie uitgesproken om een Stadsprovincie Amsterdam te vormen, middels het ondertekenen van de 'Letter of Intent Stadsprovincie Amsterdam'. Voor de stadsprovincie werd 1 januari 1998 als startdatum vastgesteld en om die datum te halen moest begin 1995 een voorontwerp van de lex specialis klaar zijn.

Vanuit de journalistiek en de burgers was er in het begin van de jaren negentig nog weinig aandacht voor de ontwikkelingen rond de stadsprovincie Amsterdam. Met de ondertekening van de Letter of Intent begon er ook steeds meer druk te ontstaan vanuit de maatschappij. Zo schreef Geert Mak op 27 september 1994 een stuk in de NRC genaamd 'Het stille einde van zevenhonderd jaar stad.

Volgend op de kritiek van stadsjournalist Frans Heddema, vroeg Mak zich af waarom de stad Amsterdam binnenkort wordt opgeheven en er geen haan naar kraait. *“Het gevolg is dat de doorsnee Amsterdammer hooguit weet dat er gepraat wordt over een stadsprovincie, maar dat vrijwel niemand zich realiseert dat de feitelijke beslissing vermoedelijk al over enkele weken valt, en dat binnen dat tijdschema geen enkele ruimte meer is voor welke publieke discussie dan ook.”* Heddema had dan ook in het Parool een oproep gedaan voor een correctief referendum. Op 12 oktober 1994 werd aan de oproep van Heddema gehoor gegeven. Een comité van burgers van de gemeente Amsterdam, genaamd ‘Moet Amsterdam Amsterdam Blijven’, diende tijdens een hoorzitting van de raadscommissie bestuurlijke reorganisatie op het stadhuis een verzoek in tot een correctief referendum. Om een dergelijk referendum mogelijk te maken moesten wel ruim 25.000 handtekeningen verzameld worden. Bovendien was door de gemeenteraad het besluit tot deelname aan de stadsprovincie reeds op 13 juli genomen. Om een correctief referendum mogelijk te maken werd door B&W aan de raad dan ook gevraagd om het reeds genomen besluit te herbevestigen, zodat het in aanmerking kwam voor een correctief referendum. Het Amsterdamse college wilde graag een referendum laten houden als uiting van bestuurlijke vernieuwing, de Stadsprovincie Amsterdam was volgens het college daarvoor een goed onderwerp (Voigt & Van Spijker, 2003: 152). Hierdoor ontstond er niet alleen druk om Amsterdam niet op te heffen, maar ook om het proces anders vorm te geven, waarbij er meer betrokkenheid zou zijn van de burger.

4.4.2 Selectiemechanismen (juli 1992 – november 1994)

De ontwikkeling naar de Stadsprovincie Amsterdam, werd door het tekenen van de Letter of Intent een samenspel tussen regio, provincie en rijk. Om het proces naar de stadsprovincie Amsterdam goed te begeleiden, werd er een stuurgroep opgezet onder leiding van, inmiddels Minister van Binnenlandse Zaken, De Graaff-Nauta. Naast de minister namen het ROA, de gemeente Amsterdam en de Provincie Noord-Holland zitting in de Stuurgroep Provincie Amsterdam (SPA). Wel had iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid. Zo was het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor de uiteindelijke lex specialis, moest Amsterdam de opdeling van de stad in zelfstandige gemeenten vormgeven, de provincie Noord-Holland zorg dragen voor haar eigen opsplitsing en nam het ROA het voortouw voor de inhoudelijke vormgeving van de speciale wet (Gemeenteraad Amsterdam, 1994a: 5). Daarnaast werd in onderling verband gewerkt aan de gebiedsomvang van de toekomstige provincie Amsterdam. Bij de afbakening leek met name de grootste discussie te bestaan rond de opdeling van Amsterdam. In oktober 1994 bereikten de besturen van de zestien stadsdelen van Amsterdam overeenstemming over een mogelijke opdeling van Amsterdam in negen gemeenten, wat dus een herindeling van de bestaande stadsdelen betekende. Het Amsterdamse college nam echter al vrij snel afstand van de voorstellen. Verantwoordelijk wethouder Guusje ter Horst zag meer in dertien zelfstandige gemeenten, terwijl staatssecretaris Van der Vondervoort dacht aan vijf zelfstandige gemeenten (Voigt & Van Spijker, 2003: 152). Het feit dat Rotterdam wel opgedeeld zou worden in tien gemeenten werd niet gezien als een valide reden om Amsterdam in dertien gemeenten op te delen. *“Maar in hoeveel gemeenten Amsterdam wordt gesplitst, is een zaak van open overleg. Sinds het vorige kabinet zijn de opvattingen over de organisatie van stadsprovincies ‘aan het verschuiven’”,* aldus staatssecretaris Van der Vondervoort (NRC, 24 februari 1995). Even daarvoor had van Kemenade nog gewaarschuwd, dat de stadsprovincie niet genoeg slagvaardigheid zou hebben bij een groot aantal zelfstandige gemeenten.

Met het tekenen van de Letter of Intent werd ook vastgelegd dat er actief ingezet moest worden op voorlichting richting burgers en bedrijfsleven om steun te krijgen voor de stadsprovincie. Daarbij werd een duidelijk onderscheid gemaakt naar burgers en maatschappelijke organisaties. De stadsprovincie zou geen directe relaties met de burger onderhouden. Een duidelijke communicatie naar de burger was dan ook pas voor 1997 voorzien in het communicatieplan (Van der Veer, 1997: 282). De houding richting de burger veranderde enigszins toen bezorgde Amsterdammers het initiatief namen tot het verzamelen van handtekeningen voor een correctief referendum. Het Amsterdamse college reageerde daar in het begin gelaten op. Aan de ene kant werd het gezien als een goede manier om de burger te betrekken bij de besluitvorming, aan de andere kant zou het een herbevestiging worden van een reeds genomen besluit (Het Parool, 3 november 1994). Bovendien was het maar de vraag of het Rijk wel gehoor zou geven aan de referendumuitslag, aangezien het proces reeds in een vergevorderd stadium zat. Zodoende leefde het beeld dat de burger wel te overtuigen moest zijn van de stadsprovincie en als er dan toch een 'nee' zou komen dit waarschijnlijk toch geen navolging zou vinden bij het rijk (Van der Lans, 2006: 17). Hierdoor bleef de planvorming rond de stadsprovincie met name een publieke aangelegenheid.

Om de inhoudelijke taken en bevoegdheden in te vullen, was reeds in 1993 Roel in 't Veld aangesteld door toenmalig burgemeester van Thijn om als ROA-adviseur op te treden. Mede door zijn inbreng werden de nota's 'Het Gelaat', 'De Visie' en 'De Dienst' opgesteld. De drie nota's moesten tezamen een beeld geven van het bestuurlijk stelsel dat zou ontstaan na de instelling van de stadsprovincie. In de nota De Visie werd ingegaan op de motieven achter de reorganisatie van het bestuur in de regio. In Het Gelaat werd een uitgebreide beschouwing gegeven van de bestuurlijke verhoudingen tussen de nieuwe provincie en de gemeenten en de verdeling van bevoegdheden tussen deze organen. In de laatste nota De Dienst werd vervolgens ingegaan op de opbouw van de ambtelijke organisatie van de nieuwe provincie. In deze nota's werd zoveel mogelijk geprobeerd de belangentegenstellingen te overwinnen. Het taalgebruik is dan ook zo dat belangentegenstellingen werden verdoezeld (Van der Veer, 1997: 292). Bovendien waren enkele heikele punten vooruitgeschoven, zoals de kwestie of Schiphol en de Zeehaven rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de stadsprovincie zouden vallen. Hierdoor was er tijdens de voorbereiding van de nota's een grote mate van consensus gegroeid (Voigt & Van Spijker, 2003: 152-153). De drie afzonderlijke nota's werden uiteindelijk voor commentaar naar de besturen van de deelnemende gemeenten gezonden.

4.4.3 Selectie (juli 1992 – november 1994)

Met de inwerkingtreding van de Kaderwet in juli 1994 werd het ROA een openbaar lichaam (zie tabel 7). De 'ROL –fase' werd door het ROA gezien als een belangrijke stap richting de vorming van de Stadsprovincie Amsterdam. Dit betekende voor het ROA een uitbreiding van de taken die zij wettelijk diende te vervullen. De kaderwet liet daarbij de gemeenten enige speelruimte bij de concrete invulling van hun gemeenschappelijke regeling. Op onderdelen kon ontheffing of uitstel worden verleend. Door het ROA werd besloten om uit te gaan van het opnemen van het minimumpakket aan wettelijke taken en deze aan te vullen met taken en bevoegdheden die reeds op basis van het geldende statuut werden uitgevoerd. Bovendien werd de tekst van de gemeenschappelijke regeling zodanig vorm gegeven, dat er geen aanleiding mocht bestaan bij deelnemende gemeenten om op onderdelen ontheffing of uitstel aan te vragen (ROA, 1993: 4). De bevoegdheden van het ROA

werden daarbij overgenomen van de deelnemende gemeenten en de provincie Noord-Holland. Zo ging het ROA zich ook actief bemoeien met de welzijn in de regio en het grondbeleid. Voor het uitvoeren van deze taken kreeg het ROA veel meer financiële middelen. Zo werd het ROA verantwoordelijk voor het verdelen van rijksmiddelen bij de uitvoering van haar verkeers- en vervoersplan. Om de taken uit te voeren werd de organisatie vergroot, maar bleef de verdeling van de raad en het dagelijks bestuur hetzelfde. Dit betekende dus dat er vastgehouden werd aan de verdeelsleutel van het ROA en Amsterdam dus een minderheidspositie behield in de regiораad en het dagelijks bestuur.

Door het ROA werd tevens besloten dat de samenwerking op basis van de kaderwet moest gelden voor het gebied van de bestaande ROA-statuut. Vanuit Amsterdam was nog wel aangedrongen op een uitbreiding van het ROA met de gemeenten uit het IJmondgebied. Gezien de negatieve houding van deze gemeenten tot een toetreding, werd al snel door de gemeente Amsterdam akkoord gegaan met het voorstel om op pragmatische gronden vast te houden aan het bestaande ROA-gebied (Gemeenteraad Amsterdam, 1994a: 4). Een eventuele toetreding van de IJmond gemeenten werd zodoende aan de gemeenten zelf overgelaten. Wel werd door Amsterdam het belang van het havengebied voor de toekomst benadrukt. Volgens de gemeente waren de mainports, de haven en Schiphol, essentieel voor de ontwikkeling van de regio. Dit betekende echter ook dat de gemeenten die uit het ROA wilden treden, onderdeel moesten blijven van de toekomstige stadsprovincie. Daarom werden de gemeenten Edam-Volendam en Oostzaan gedwongen om deel te nemen aan de toekomstige stadsprovincie. Voor Almere werd een uitzondering gemaakt. Het kabinet besloot om de EG-subsidie veilig te stellen en Almere niet te dwingen om deel te nemen aan het ROA. Wel werd wel de mogelijkheid open gelaten om Almere alsnog gedwongen toe te laten treden tot de stadsprovincie en diende de gemeente een bijdrage te leveren van 150 miljoen gulden aan bouwprojecten in het ROA.

Tabel 7: Het ROA als Regionaal Openbaar Lichaam

	Regionaal Orgaan Amsterdam als Regionaal Openbaar Lichaam
Deelnemers	16 gemeenten
Taken	Plannende, sturende en coördinerende bevoegdheden op het gebied van (ontwikkeling van integrale plannen): • Ruimtelijke ordening • Volkshuisvesting • Economische ontwikkeling • Verkeer en vervoer • Milieu • Grondbeleid • Welzijn 1. Het aangeven van de hoofdlijnen van de gewenste ontwikkeling van het gebied door middel van planning, sturing en coördinatie. 2. Uitvoering van gemeentelijke taken die aan het regionaal orgaan zijn overgedragen. 3. Het verlenen van diensten. 4. Uitoefening van taken van rijk en/of provincies, wanneer het regionaalorgaan daartoe in staat wordt gesteld.
Doelen en ambities	Het ROA vormt een Regionaal Openbaar Lichaam dat een uitgebreid takenpakket kent

	en als opmaat diende voor de stadsprovincie
Spelregels	Samenwerking op basis van de Kaderwet Bestuur in Verandering
Organisatie	Het bestuur van het regionaal orgaan bestaat uit: a. De regioraad (zelf gekozen afvaardiging door de gemeenten) b. Het dagelijks bestuur (zeven leden uit de regio raad, burgemeester of wethouders) c. De voorzitter (burgemeester Amsterdam). D. Commissies (zorgen voor uitvoering wettelijke taken).
Besluitvorming	De regioraad stelt plannen op die bindend zijn voor de deelnemende gemeenten. Weigert een stadsbestuur medewerking, dan kan een meerderheid van het ROA-bestuur die afdwingen. Blijft de afwijzende gemeente dan nog bij het ingenomen standpunt dan rest een geschillencommissie.
Financiering	ROA was verantwoordelijk voor het verwerven en verdelen van rijksmiddelen voor de uitvoering van haar wettelijke taken.

4.5 Een referendum

4.5.1 Selectiedruk (december 1994-1997)

De nota's Het gelaat, De Visie en De Dienst werden na beoordeling door de afzonderlijke gemeenten samengevoegd in de nota Het Beeld, die in december 1994 verscheen. Het Beeld vormde een tussenstap op weg naar het voorontwerp van de Wet lex specialis voor de provincie Amsterdam die al één jaar later gereed diende te zijn. Waar bij de vaststelling van de drie voorgaande nota's de heikele onderwerpen nog naar voren geschoven konden worden, dienden deze bij de vaststelling van Het Beeld wel behandeld te worden. De opgebouwde consensus, die in de voorgaande maanden was opgebouwd, kwam daarbij sterk onder druk te staan. De gemeente Amsterdam was het namelijk inhoudelijk niet eens met het voorgestelde beeld uit de nota en zorgde zodoende voor een grote tegendruk. De gemeente Amsterdam drong aan om de luchthaven Schiphol en de haven onder het zeggenschap van de provincie te laten vallen. Door burgemeester van Houwelingen van Haarlemmermeer werd een dergelijke constructie echter afgekeurd en dreigde daarbij het ROA met uittreden van Haarlemmermeer, mocht de zeggenschap over de nationale luchthaven bij de nieuw te vormen provincie ondergebracht worden (Het Parool, 20 januari 1995). Voor de gemeente Amsterdam was een zeggenschap over de luchthaven door de stadsprovincie Amsterdam juist een voorwaarde tot de vorming van de stadsprovincie. Burgemeester Patijn⁵ liet in oktober 1994 nog duidelijk weten aan de regiogemeenten dat de stadsprovincie er niet zou komen als deze geen omvangrijk pakket bevoegdheden zou krijgen. *“Als regiogemeenten denken dat ze geen bevoegdheden hoeven in te leveren dan hebben ze het mis. Sommige gemeenten hebben de indruk dat ze niet hoog hoeven in te zetten. Ik zal ze duidelijk maken dat dat wel moet”* (Parool, 6 oktober 1994).

In de ROA-raadsvergadering van 31 januari 1995 werd uiteindelijk toch 'Het Beeld' vastgesteld. De zeggenschap over Schiphol bleef echter een heikel punt. Een motie om de beslissingsbevoegdheid over de havens aan de provincie te geven, werd verworpen met 32 tegen 18 stemmen. Een motie die uitsprak dat de gemeenten inspraak moesten houden in Schiphol werd aangenomen met 26 tegen 24 stemmen (Het Parool, 20 januari 1995). Volgens een woordvoester van Haarlemmermeer was de

⁵ Na het plotseling overlijden van minister Dales neemt burgemeester van Thijn haar positie over. Zijn opvolger werd de commissaris van de koningin van Zuid-Holland S. Patijn.

uitkomst van de motie een logisch vervolg van de behoefte van de gemeenten om betrokken te blijven bij de gang van zaken rond Schiphol en de haven. *“Een bestuurslaag eruit halen vinden wij buitengewoon ondemocratisch. Want waarom zou voor Schiphol een uitzondering gemaakt moeten worden? Door het buitenspel zetten van gemeenten bij beleidsbeslissingen creëer je tegenstand”* (Trouw, 2 februari 1995). Ondanks dat de moties waren aangenomen, waren noch de gemeente Amsterdam, noch de randgemeenten al te somber over de toekomst van de stadsprovincie. Zo was de verwachting vanuit Haarlemmermeer dat de gemeente Amsterdam wel de redelijkheid van het standpunt van de randgemeenten in zou zien als de emoties rond de opheffing van de stad waren gaan liggen. *“Het gemeentebestuur houdt hardnekkig vast aan Schiphol om met dat zichtbare wisselgeld dit emotionele probleem te kunnen tackelen”* (Trouw, 2 februari 1995). Ondanks de motie bleef de optie bestaan dat onderdelen van Schiphol ondergebracht zouden worden bij de stadsprovincie.

Bij enkele andere ROA-gemeenten waren de ROA-nota's de aanleiding om uit de samenwerking te stappen. De gemeente Uithoorn merkte na de presentatie van de nota's De Visie, Het Gelaat en de Dienst al op dat de verdeling in het regiofonds zou leiden tot een verschuiving in inkomsten van de randgemeenten naar Amsterdam (Van der Veer, 1997: 288). Door Uithoorn werd eind 1994 dan ook besloten, dat de gemeente geen deel wenste te nemen aan de stadsprovincie. In januari 1995 nam Beemster eenzelfde besluit. Ook bij de gemeente Beemster gaven de financiële consequenties de doorslag. In maart 1995 werd in de gemeenteraad van Waterland vervolgens een motie aangenomen, waardoor ook deze gemeente aangaf geen deel meer te willen uitmaken van de stadsprovincie. Zodoende nam de druk op de structuur van het samenwerkingsverband sterk toe. Deze druk was in december 1994 al opgevoerd door GS van de provincie Noord-Holland. Ondanks dat de provincie Noord-Holland bereid was taken, bevoegdheden en grondgebied af te staan aan de stadsprovincie, bleef van Kemenade vechten voor het behoud van zijn provincie (Van der Lans, 2006: 28). Door het college van GS van Noord-Holland werd zodoende op 13 december het besluit genomen dat de stadsprovincie Amsterdam het zou moeten doen zonder de deelname van de gemeenten Beemster, Edam-Volendam, Uithoorn en Zeevang. Volgens GS zouden deze landelijke gemeenten niet bijdragen aan de grootstedelijke problematiek (Het Financieel Dagblad, 14 december 1994). Waar Edam-Volendam en Uithoorn eerder al aangaven niet deel te willen nemen aan het ROA, gaven de gemeenten Zeevang en Beemster nadrukkelijk aan (nog) wel onderdeel te willen zijn van de toekomstige stadsprovincie. Deze gemeenten werden daarin gesteund door de ROA-raad. Deze benadrukte dat de toekomstige stadsprovincie zou moeten bestaan uit de huidige ROA-gemeenten.

Deze druk op de structuur van de samenwerking werd nog eens versterkt toen in januari 1995 het comité Referendum ROA de benodigde handtekeningen aan de wethouders Guusje ter Horst en Jikkie van der Giessen overhandigde om een correctief referendum mogelijk te maken. De vaststelling van de referendumdatum werd echter een soort van spel. Door het comité werd gepleit voor het houden van het referendum tijdens de verkiezingen van provinciale staten. Het gemeentebestuur hield echter vast aan een uitstel tot mei, aangezien de verkiezingen van acht maart volgens het gemeentebestuur te snel zouden komen. Zo leek het erop dat de bestuurders erop hoopten dat de opkomstdrempel (34,1% van de kiesgerechtigden) niet gehaald zou worden (Van der Lans, 2006: 17). Uiteindelijk werd besloten dat het referendum op 17 mei 1995 plaats zou vinden.

Bovendien werd door de bestuurders benadrukt dat het laatste woord bij de minister lag. Dit werd bevestigd toen Minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal de gemeenten waarschuwde voorzichtig om te gaan met de referenda. Volgens de minister moesten de burgers niet het idee krijgen een beslissende stem te hebben in de vorming van de stadsprovincie (NRC, 28 januari 1995). In maart 1995 laten ook de woordvoerders van de grote partijen in de Tweede Kamer weten dat bij een ‘nee’ van de inwoners van Amsterdam, de vorming en uitvoering van de wetgeving gewoon doorgang moest krijgen. Ook staatsecretaris Van de Vondervoort laat duidelijk weten dat de stadsprovincie er in ieder geval moest komen, aangezien dit volgens haar de enige oplossing is voor de grootstedelijke problematiek van Amsterdam (NRC, 15 maart 1995). Deze uitspraken zijn opvallend aangezien het referendum een onderdeel was van het regeerakkoord van het Paarse kabinet. Nog belangrijker, deze uitspraken laten zien dat van een opbouw van onderop, zoals in de kaderwet was vastgelegd, allang geen sprake meer was en het Rijk uiteindelijk dus zou moeten beslissen.

Het referendum betekende niet alleen een mogelijke afwijzing van de opdeling van Amsterdam, maar ook een toenemende druk op het proces rond de vorming van de stadsprovincie. Dit proces was aan het einde van 1994 in een stroomversnelling geraakt. Iedere drie weken vergaderde de Stuurgroep Stadsprovincie Amsterdam onder voorzitterschap van staatssecretaris Van de Vondervoort. De nieuwe staatssecretaris had de druk op het proces sterk opgevoerd. Als snel waren tientallen werkgroepen met een veelvoud van ambtenaren aan de slag. In vormgeving en tempo werd het proces sterk bepaald door het kopiëren van het werk uit de Rotterdamse regio (Voigt & Van Spijker, 2003: 151). In navolging van Rotterdam werd, onder grote druk van Binnenlandse Zaken, ervoor gekozen om de wetgeving bepalend te maken in het proces richting de stadsprovincie. *“Het gevolg was dat vanaf het begin van 1995 honderden politici en ambtenaren gedwongen waren om zich tot op de letter uit te spreken welke overheid uitsluitend welke bevoegdheid tot de hare mocht rekenen... Een win-verlies onderhandeling ontstond in plaats van dat er vanuit het gemeenschappelijk beeld verder werd gewerkt aan de uitwerking van het gewenste beleid en de vormgeving van daartoe passend instrumentarium”* (Voigt & Van Spijker, 2003: 163). Dit had grote inhoudelijke gevolgen. Niet langer stond het gezamenlijk oplossen van problemen centraal, maar de wetgeving. Het dagelijks bestuur van het ROA kreeg het zodoende niet voor elkaar om Het Beeld maximaal in de lex specialis verankerd te krijgen. Veel van de wetteksten waren immers al voorbereid (meestal duplicaten van die voor de Stadsprovincie Rotterdam), waardoor de ruimte voor discussie uiterst gering was. *“De inmiddels tweewekelijkse gang naar Den Haag voor de Stuurgroepvergadering kreeg steeds meer het karakter van een rituele dans. In een moordend tempo werden wetteksten geproduceerd en ter besluitvorming voorgelegd. Het was slechts weinigen gegeven bij te blijven, laat staan de achterban te raadplegen”* (Voigt & Van Spijker, 2003: 153).

Door het op de voorgrond treden van de structuur in plaats van inhoud en proces vreesden de Amsterdamse bestuurders en top ambtenaren dat een sterk stadsbestuur zou worden ingeruild voor een zwak provinciebestuur. Zij leverden dan ook scherpe kritiek op de concepten die de Amsterdamse onderhandelaars uit het overleg met staatssecretaris Van de Vondervoort meenamen (Van de Lans, 2006: 31). De stad ging niet akkoord met het (geheime) voorontwerp van de lex specialis en dreigde de staatssecretaris de deelname aan de stadsprovincie opnieuw te bezien. De stad eiste daarbij van de staatssecretaris dat enkele speerpunten opgenomen zouden worden in de uiteindelijke wet, zoals (Trouw, 27 april 1995):

- Schiphol en de zeehavens dienden rechtstreeks onder de stadsprovincie te vallen.
- De stadsprovincie moest projecten aan kunnen wijzen als een provinciaal project en zodoende verantwoordelijkheid van gemeenten weg moeten kunnen halen.
- De stadsprovincie moest de inwoners aan kunnen slaan voor onroerend zakenbelasting.
- De stadsprovincie moest meer bevoegdheden krijgen op sociaal terrein.
- Het Rijk moest de voorgestelde opsplitsing van Amsterdam in 13 gemeenten ongewijzigd overnemen.

Deze wensen van de gemeente Amsterdam zorgden voor een toenemende spanning bij de randgemeenten. Zo liet wethouder Kroon van Haarlemmermeer weten: *“Amsterdam lapt de afspraken over de taken en bevoegdheden van gemeenten in de stadsprovincie aan zijn laars. De vertegenwoordigers van de hoofdstad knabbelen steeds meer af van de macht van de gemeenten. De machtsstrijd die zo binnen het ROA op gang gekomen is, bedreigt de totstandkoming van de stadsprovincie”* (Parool, 10 mei 1995). Bovendien wees Kroon op de sterk verschillende visies van de betrokken partijen. Volgens hem zagen de provincie en Amsterdam met name het voordeel van de grote schaal, terwijl de randgemeenten aandrongen op juist sterke gemeenten.

Naarmate het referendum in de buurt kwam en concrete vooruitgang in de onderhandelingen met het rijk uitbleef, nam de druk die Amsterdam uitoefende op de regio om te komen tot de stadsprovincie af. *“Wij hadden gehoopt dat we met harde bevoegdheden naar buiten konden treden, dat we naar de burger toe konden zeggen, kijk we worden veel sterker en die kwamen dus niet. Toen werd door B&W gezegd dan hoeft het voor ons ook niet meer”* (Voormalig wethouder Amsterdam). Het wegvallen van de druk tot verandering vanuit Amsterdam hield verband met nog twee andere belangrijke ontwikkelingen. Begin 1995 werd er een wijziging in de financiële verhoudingswet doorgevoerd. Door de verandering in de verdeling van het gemeentefonds was Amsterdam er ten opzichte van de buurgemeenten flink op vooruit gegaan. Dit kon dus gezien worden als het antwoord van het Ministerie van Financiën op de rapporten uit het begin van de jaren negentig. Met de nieuwe verdeling verdween zodoende een belangrijke inhoudelijke druk voor de gemeente Amsterdam om voor bestuurlijke reorganisatie te pleiten. Daarnaast werd er door het kabinet Kok een staatssecretaris voor het grootstedenbeleid aangesteld. Het grootstedenbeleid kreeg begin 1995 vorm zonder dat de regio daarbij betrokken was. De geldstromen gingen daarbij grotendeels rechtstreeks naar de gemeente Amsterdam zelf. Hierdoor werd de stad veel minder afhankelijk van de regio bij de vormgeving van zijn beleid en bleek heel wat minder arme te zijn dan men dacht.

Op 17 mei 1995 vond uiteindelijk het referendum plaats voor de stadsprovincie Amsterdam en tegelijkertijd over de bebouwing van het vrije weilandje de Vrije Geer⁶. Nadat alle stemmen waren geteld, bleek dat voor het referendum over de opdeling van Amsterdam 217.060 Amsterdammers naar de stembus waren gegaan, een opkomstpercentage van 39,8. Van de kiezers had 92,6 procent zich negatief uitgesproken over de opdeling van de stad, ten opzichte van 6,6 procent die positief stonden tegenover de stadsprovincie en de daarbij horende opdeling (Volkskrant, 18 mei 1995). Dit

⁶ Weiland de Vrije Geer is een stuk grasland bij Sloten, waar de gemeente Amsterdam woningen wilde bouwen en een trambaan doorheen wilde aanleggen. Onder aanvoering van P. Hans Frankfurter werden er handtekeningen verzameld om een referendum over de bebouwing van het weiland plaats te laten vinden.

betekende dat de gemeenteraad het besluit ten aanzien van de opsplitsing van de stad moest herzien. De hoge opkomst en de duidelijke nee waren een klap voor de ROA gemeenten en het Rijk. Van de Vondervoort legde de verantwoordelijkheid voor vervolgstappen bij de gemeente Amsterdam mocht deze de referendumuitslag opvolgen. Een alternatief lag echter niet snel voorhanden. Haarlemmermeer, Amstelveen, Purmerend, Zeevang en Diemen gaven snel na de uitslag van het referendum aan niet bereid te zijn een ondergeschikte rol te spelen als Amsterdam zich zou verzetten tegen een opdeling van de stad (NRC, 18 mei 1995).

Meteen na de uitslag maakten burgemeester Patijn en Eberhard van der Laan (fractievoorzitter PvdA Amsterdam) echter duidelijk bij elke onderhandeling over een nieuw regionaal bestuur een opdeling van de stad uit te zullen sluiten. Zij werden daarin gesteund door premier Kok, partijvoorzitter Rottenberg en fractievoorzitter Wallage van de PvdA, waarmee reeds voor het referendum was gesproken (Het Parool, 18 mei 1995). Aangezien het referendum in Rotterdam pas een maand later zou plaatsvinden waren de reacties vanuit Den Haag nog gematigd om de uitslag daar niet te beïnvloeden, maar het doordrukken van de stadsprovincies was zodoende zo goed als uitgesloten. De PvdA zou immers gezichtsverlies lijden en mogelijk een fors stemmenverlies in Amsterdam. Bovendien zou hoogwaarschijnlijk de opdeling van de stad tot een flinke afname van de macht van de partij hebben geleid in Amsterdam. Zodoende was een impasse ontstaan, waarin de randgemeenten geen toekomst zagen in een stadsprovincie met Amsterdam als ongedeelde machtige centrale stad. Ook in Amsterdam werd geen toekomst gezien in een onopgedeelde stad, aangezien dan twee machtige bestuursorganen (Amsterdam en de stadsprovincie) in een klein gebied zouden opereren. In Rotterdam was binnen het Rijnmond project al gebleken dat dit juist voor de mislukking van het project zorgde. Ook de provincie Noord-Holland gaf al snel aan te willen stoppen met de voorbereidingen van de stadsprovincie (Volkskrant, 19 mei 1995).

4.5.2 Selectiemechanismen (december 1994-1997)

Na het 'nee' van de Amsterdamse burgers ontstond er een wijziging in de compositie van het politieke systeem. Bij de ondertekening van de Letter of Intent gingen het ROA, de provincie Noord-Holland, het ministerie van Binnenlandse Zaken en de gemeente Amsterdam nog gezamenlijk aan het werk om de lex specialis voor de stadsprovincie Amsterdam te maken. Na het referendum bleef alleen het Ministerie van Binnenlandse Zaken vasthouden aan de stadsprovincie volgens de originele opzet. Door de ROA gemeenten werd besloten om een pauze in te laten van een half jaar om te bepalen hoe men nu verder moest. In die periode ging het ROA-bestuur het gesprek aan met alle bestuurders in de regio. Opvallend daarbij was dat bij samenkomsten in de ambtswoning van burgemeester Patijn vertegenwoordigers uit de samenleving werden uitgenodigd om mee te denken over de ontstane situatie. Waar de rol van burgers en het bedrijfsleven in aanloop naar de stadsprovincie nog uitermate gering was, werd nu verbinding gezocht met deze partijen om te kunnen profiteren van de aanwezige kennis. Na de samenkomsten bleek er een grote consensus te bestaan over de richting waarin de regionale bestuurlijke samenwerking zich verder zou moeten ontwikkelen (Van der Lans, 2006: 42).

- De problemen die op de regio afkwamen, waren volgens de afvaardiging zo groot dat er urgent ingezet moest worden op coördinatie en regionale sturing.

- Er moest een bestuursvorm gezocht worden die past bij de geconstateerde problemen en niet uitgegaan worden van een integrale bestuursvorm.
- Spelers in de regio moesten een beroep kunnen doen op een bovengemeentelijke instantie die het spelverloop zou kunnen controleren en beslissingen zou kunnen forceren.

Met name wat betreft het laatste punt zagen de provincies een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd. In een brief aan minister Dijkstal en staatsecretaris Van de Vondervoort deed het Interprovinciaal Overleg (IPO) op 28 juli een oproep om te stoppen met de vorming van de stadsprovincies. De provincies zouden nooit veel gezien hebben in de stadsprovincies en lieten weten prima in staat te zijn om de grootstedelijke problemen in nauwe samenwerking met de gemeenten op te kunnen lossen (NRC, 28 juli 1995). Het IPO zag daarbij meer in gemeentelijke herindeling dan de vorming van stadsprovincies. Immers, de provincies zelf moesten niet verkleind worden. De Provincie Noord-Holland besloot niet langer te wachten tot de ROA-gemeenten met een oplossing zouden komen en liet dan ook tijdens een persconferentie weten zich nadrukkelijker te zullen gaan bemoeien met het bestuur van de Amsterdamse regio. Volgens provinciaal gedeputeerde van Tielrooij was de hernieuwde bemoeienis noodzakelijk nu de stadsprovincie niet doorging en was het ROA er niet in geslaagd een 'deugdelijk' ruimtelijk ordeningsbeleid op te stellen (Het Parool, 31 januari 1996). GS maakte daarbij onder andere bezwaar tegen de verstedelijking van landelijk gebied. Het ROA bestuur reageerde verrast op het besluit van GS om de touwtjes weer in handen te nemen. Zo gaf een lid van het dagelijks bestuur van ROA aan: *"We worden door GS in elkaars armen gedreven, maar een situatie waarin 'wij' tegenover 'zij' staan is verkeerd"* (NRC, 9 februari 1996).

Daarom besloten van Kemenade en Patijn samen in het vacuüm te stappen, dat was ontstaan na het referendum. *"Het mooie daarvan is, daar zit wat toeval in, is dat dit twee volstrekt andere persoonlijkheden zijn die elkaar kenden vanuit de Tweede Kamer. Jos van Kemenade is een zeer intellectuele man die altijd aan het nadenken was, lurkend aan zijn pijp. Patijn was meer de charmante mensen mens. Die twee vonden elkaar... Ze vulden elkaar wat betreft competenties perfect aan. Waar van Kemenade de structuur, het systeem of de interventies bedacht, zorgde Patijn ervoor hoe je dat moet doen met mensen. Hoe die burgemeester je aardig kan vinden, dat je als bestuurders ook een keer uit de stopera moet komen en op bezoek moet gaan in Uithoorn of Zaanstad. Ze hadden bijvoorbeeld bij een bezoek aan de burgemeester van Velzen een verdeling, waarbij van Kemenade zijn wereldbeeld schetste en Patijn koffie aan het schenken was. De één zorgde voor inhoud en de andere voor de sfeer. Zij kwamen met het idee, als het niet via de formele weg kan, dan maar via de informele"* (ambtenaar bij de gemeente Almere). Zodoende ging de gemeente Amsterdam samen met de provincie Noord-Holland op zoek naar een nieuwe samenwerkingsvorm met goedkeuring van staatsecretaris Van de Vondervoort. Deze goedkeuring was belangrijk, aangezien in de jaren daarvoor geen ruimte was voor experimentele samenwerkingsvormen. Deze zoektocht vond plaats binnen de drie richtingspunten van urgentie, flexibiliteit en de zorg voor een scheidsrechter.

Deze flexibiliteit kwam terug in de afbakening van het samenwerkingsgebied. Niet langer werd er alleen vastgehouden aan de ROA-gemeenten. Gemeenten die buiten het ROA lagen werden benaderd, evenals gemeenten die eerder nog hadden aangegeven uit het ROA te willen stappen. *"Er was een minimum, eigenlijk ROA zonder de noordelijke dorpen, Haarlemmermeer, Zaanstad, het*

aaneengesloten gebied. Met een sterke optie voor Almere, meer nog dan Haarlem, maar die hoorde er eigenlijk ook wel bij. Velzen met de haven. Afhankelijk van de opgave ontstond er een binding. Met Schiphol was Leiden wel weer belangrijk. Voor woningbouw veel minder. Er was geen vaste grens, maar dit was afhankelijk van de opgave en de mensen” (Voormalig projectleider Provincie Noord-Holland). Daarnaast speelde ook nog het feit dat het ROA zijn wettelijke taken diende uit te blijven voeren volgens de kaderwet. Bovendien vreesden enkele bestuurders voor het voortbestaan van het ROA en hun eigen positie daarin. “Er was nog een concurrerende organisatie op dat moment en dat was het ROA. En degene die dat trok daar had ik een haatliefde verhouding mee, dat was Wim Wessels. Op een gegeven moment hebben we gezegd, als je ze niet kan verslaan, dan moet je maar met ze verder. En dat kwam met name omdat ik nog met Anne Joustra bij de gemeente Haarlemmermeer samen had gewerkt. We hebben ook samen dingen gedaan, ik vertrouwde hem gewoon. Het waren twee organisaties met een verschillend profiel. De één had een wettelijk kader, en wij waren niks, we waren een vrijplaats. Maar dat is een leuke plek bij de overheid, want daar kan alles” (Voormalig projectleider Provincie Noord-Holland).

Alle bevindingen, waarnemingen en raadplegingen leidden in maart 1996 tot een nieuwe nota van het dagelijks bestuur van het ROA: ‘Samenwerken met perspectief’: Bouwstenen om verder te gaan met de regionalisering van beleid en bestuur in de regio Amsterdam. Met deze notitie erkende het ROA de wens van de gemeente Amsterdam om de samenwerking in de regio te intensiveren en een bindend karakter te geven. Daarentegen werd door de andere ROA-gemeenten de voorstellen voor een direct gekozen regionaal bestuur afgewezen, waar zowel het Rijk als de gemeente Amsterdam (met een ongedeelde stad) nog altijd op aanstuurden. Door het ROA werd aangedrongen op een intergemeentelijke samenwerking op basis van de bestaande instituties (ROA en provincie) en wetgeving (Kaderwet Bestuur in Verandering). Om de samenwerking vorm te geven werden er tien bouwstenen ontwikkeld (zie bijlage 2). Binnen de nota werd ook de scope van de samenwerking bepaald. Deze zou zich moeten richten op de aanpak van de bereikbaarheidsproblematiek, de realisering van omvangrijke woningbouw en het voorkomen van segregatie, de versterking van de internationale economische positie, de verbetering van de werking van de arbeidsmarkt, de jeugdhulpverlening en actief beheer van het landelijk gebied.

4.5.3 Selectie (december 1994-1997)

Ook na het referendum werd er nog steeds druk uitgeoefend vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken om te komen tot een stadsprovincie. Zo liet Van de Vondervoort op 2 november 1995 aan het dagelijks bestuur van ROA weten, vast te houden aan de vorming van de stadsprovincie Amsterdam en de opdeling van de stad (Het Parool, 3 november 1995). Dat de PvdA staatsecretaris hiermee tegen het referendum inging laat zien dat de druk vanuit de coalitie groot was om de stadsprovincies door te zetten. Op 20 december 1995 kwam wethouder ter Horst van Amsterdam met een reactie op de plannen van het kabinet in de vorm van een notitie. Vanuit Amsterdam was er onderzoek gedaan naar de ontstane situatie en werd bekeken hoe men nu verder moest. In deze notitie gaf de gemeente Amsterdam zijn visie op de bestuurlijke toekomst van de regio. In de notitie nam het college stelling tegen het voornemen van het kabinet om ondanks het referendum toch door te gaan met de vorming van de stadsprovincie Amsterdam naar originele opzet. In de notitie pleitte het college voor een uitstel tot uiterlijk 2002 om te komen tot een volwaardig en regionaal bestuur in de vorm van een regioprovincie. De periode tot 2002 zou daarnaast gebruikt moeten worden om te

verkennen of de huidige ROA omvang wel voldeed. Volgens Ter Horst deed de notitie recht aan de uitslag van het referendum, doordat niet alleen de opdeling van de baan was, maar ook doordat de betrokken gemeenten veel meer autonomie zouden behouden. Middels de notitie hoopte het college de impasse te doorbreken en zowel de Tweede Kamer, als de provincie en de rangemeenten te overtuigen.

Vanuit het ROA werd aangedrongen op het volledig stoppen met de plannen voor de stadsprovincie. *“De ROA-gemeenten moeten nu proberen de energie te steken in concrete zaken, in plaats van in het bouwen van weer een nieuwe, mooie bestuurlijke kathedraal. Niet weer de boekenkast in of hoogleraren een mening vragen”*, aldus toenmalig burgemeester Van Diepen van Amstelveen. *“Wij zullen ons in eerste instantie beperken tot de ooit in Almere gesloten akkoorden over regionale samenwerking. Er zijn al behoorlijk wat afspraken gemaakt over onder meer werken en vervoer. Het zou zonde zijn die nu los te laten”* (Het Parool, 24 mei 1995). Zo waren er concrete afspraken gemaakt naar aanleiding van de Vierde Nota Extra die een vervolg moesten krijgen en was het ROA verantwoordelijk voor de aanbestedingsprocedure rond het openbaar vervoer in de regio. Toen op 13 februari 1996 de Tweede Kamer, met de regeringspartijen PvdA en D66 inbegrepen, tegen het plan voor de stadsprovincie Rotterdam stemde, was het plan voor de stadsprovincie zo goed als van de baan. Door het ROA werd vastgehouden aan de plannen die het ontwikkeld had in samenwerking met de provincie Noord-Holland.

De bouwstenen uit de nota van het ROA zijn dan ook uitgewerkt in een convenant. Aansluitend op het opstellen van het convenant werd op 17 september 1997 besloten tot het verlengen van de Kaderwet bestuur in verandering. Door het verlengen van de Kaderwet kon het ROA zijn uitvoerende taken voortzetten. Voor het college van Amsterdam stond bij het verlengen centraal dat op termijn het ROA een krachtig, direct gekozen regionaal bestuur zou worden met een open huishouding. Aangezien vanuit het Rijk nog altijd geen duidelijkheid bestond over de toekomstige bestuurlijke organisatie voor de regio Amsterdam werd er gekozen voor een twee sporen beleid. Dit twee sporen beleid hield in dat er door de ROA gemeenten gestreefd werd naar een optimale invulling van de kaderwettaken. Aangezien het ROA gebonden was aan een vast takenpakket, vaste geografische grenzen en een beperkt termijn werd besloten om op basis van een intentieverklaring vorm te geven aan de samenwerking op maat langs een tweede spoor. Met het tekenen van een intentieverklaring zouden de partners zichzelf en de regio in staat stellen functioneel en op maat samen te werken aan het oplossen van regionale vraagstukken. De intentieverklaring was daarbij niet gebonden aan geografische grenzen en er zou actief ingezet worden op samenwerking met private partijen en maatschappelijke organisaties (Gemeenteraad Amsterdam, 1998: 10).

Daarom ontstond er een formeel en een informeel spoor. Deze manier van samenwerking vereist van de partners volgens het convenant ‘Samenwerken met Perspectief’ dan ook een andere cultuur, waarin betrokken partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid om hun regionale kansen en mogelijkheden te benutten, in wisselende verbanden al naar gelang van de inhoud van het vraagstuk, met elkaar strategische allianties aangaan (Van der Lans, 2006: 45). Om deze cultuuromslag mogelijk te maken moest een Coördinatiecommissie (CoCo) ingesteld worden, die zich uitsluitend in coördinerende zin bezig zou houden met het proces van samenwerking (Gemeenteraad Amsterdam 2008: 5). De Coördinatiecommissie Regionale Samenwerking Amsterdam stond onder voorzitterschap van Patijn en Van Kemenade en bestond verder uit afgevaardigden van de provincies

Noord-Holland en Flevoland en de burgemeesters van een groot aantal gemeenten uit de Noordvleugel. Door de CoCo werd er een werkprogramma opgesteld, waarin de samenwerkingsprojecten bijeengebracht werden. Zo hield de CoCo zich onder andere bezig met bereikbaarheid, luchtvaartontwikkeling, het Noordzeekanaalgebied en de ruimtelijke strategie voor de periode na 2010 (zie tabel 8). Binnen de informele samenwerkingsverbanden zouden geen besluiten genomen moeten worden, maar dienden wel visies en plannen uitgewerkt te worden, informatie uitwisseling plaats te vinden en belangen behartigd te worden richting het Rijk (Van der Lans, 2006: 46).

Tabel 8: De Regionale Samenwerking Amsterdam en het ROA.

	Regionaal Orgaan Amsterdam	Regionale Samenwerking A'dam
Deelnemers	16 gemeenten	Afhankelijk van opgave
Taken	Plannende, sturende en coördinerende bevoegdheden op het gebied van (ontwikkeling van integrale plannen): • Ruimtelijke ordening • Volkshuisvesting • Economische ontwikkeling • Verkeer en vervoer • Milieu • Grondbeleid • Welzijn	• Uitwerking visies en plannen • Informatie uitwisseling • Klankbord richting Rijk Taakgebieden: • Bereikbaarheid • Luchtvaartontwikkeling • Ontwikkeling Noordzeekanaalgebied • Ruimtelijke strategie na 2010 • Regionale arbeidsmarkt
Doelen en ambities	Het op een zo goed mogelijke manier uitvoeren van de wettelijke taken.	Functioneel en op maat samenwerken om regionale opgaven aan te pakken.
Spelregels	Samenwerking op basis van de Kaderwet	Vrijwillige samenwerking
Organisatie	Het bestuur van het regionaal orgaan bestaat uit: a. De regioraad (zelf gekozen afvaardiging door de gemeenten) b. Het dagelijks bestuur (zeven leden uit de regio raad, burgemeester of wethouders) c. De voorzitter (burgemeester Amsterdam). D. Commissies (zorgen voor uitvoering wettelijke taken).	De Coördinatiecommissie vormt de bestuurlijke kern van de RSA. Het karakter van de vergaderingen is informeel en gericht op het stimuleren van de samenwerking.
Besluitvorming	De regioraad stelt plannen op die bindend zijn voor de deelnemende gemeenten. Weigert een stadsbestuur medewerking, dan kan een meerderheid van het ROA-bestuur die afdwingen. Blijft de afwijzende gemeente dan nog bij het ingenomen standpunt dan rest een geschillencommissie.	Er vindt geen concrete besluitvorming plaats
Financiering	ROA was verantwoordelijk voor het verwerven en verdelen van rijksmiddelen voor de uitvoering van haar wettelijke taken.	Kosten werden gedragen door de gemeente Amsterdam en Provincie Noord-Holland

4.6 Regionale Samenwerking Amsterdam

4.6.1 Selectiedruk (1998-2003)

Vlak na de oprichting van de RSA waren het ministerie van VROM en Verkeer & Waterstaat begonnen met de voorbereiding van hun nieuwe nota's. De komst van deze nota's had een belangrijke inhoudelijke, procesmatige en structurele invloed op het nieuwe samenwerkingsverband. Rond 1998 werd de Startnota: 'De ruimte van Nederland' voorbereid. In deze startnota werden niet alleen de uitgangspunten voor de Vijfde Nota geschetst. De startnota had ook een belangrijke agenderende functie voor de rijksoverheid, aangezien eind 1998 bijna alle onderdelen van het nationale ruimtelijk beleid aan herziening toe waren (Van der Cammen & De Klerk, 2008: 421). Daarnaast was het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ook bezig met de voorbereiding van een nieuw Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP). De ontwikkeling van het nieuwe ruimtelijke beleid vond plaats in een periode van economische groei, waardoor de behoefte aan ruimte groot was en de mobiliteit toenam. Het was voor de regio dan ook belangrijk om een grote grondkostensubsidie, middels het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS), binnen te halen en de regio een positieve plek in te laten nemen in de uiteindelijke Vijfde Nota. *"Dan krijg je weer het mechanisme, als er geld binnen te halen valt, dan sluit men zich weer aan en dan wil men wat bereiken"* (Voormalig wethouder Amsterdam). De samenwerking kreeg zodoende meer inhoud en een toenemende druk tot een versnelling van het proces van samenwerking op ruimtelijk gebied.

De startnota had daarbij ook een belangrijke invloed op de structuur van de samenwerking. In de startnotitie werd gewezen op de constatering dat functionele relaties inmiddels de grenzen van de stadsgewesten zouden overschrijden. *"De vormgeving van het stadsgewest is een lastige puzzel. Aan de ene kant liggen er bovengemeentelijke planningstaken, die al gauw aanleiding geven tot begrenzing van een gebied. Aan de andere kant is de dynamiek van de functionele relaties waarop het stadsgewest is gebaseerd, nu juist dat de grenzen ervan steeds opschuiven"* (VROM, 2001: 22). In de startnotitie werd dan ook afgestapt van het stadsgewest als planconcept. Onder aanvoering van enkele wetenschappers, zoals Castells (1998), werd het netwerk denken steeds populairder. Daarom werd in de startnotitie de netwerkstad geïntroduceerd. Deze netwerksteden vormden volgens de startnota (VROM, 1999): *"een samenstel van verschillende centra en knooppunten en viel samen met de regionale woningmarkt en arbeidsmarkt"*.

In totaal werden er zes netwerksteden aangewezen in de startnota: de Noordwestvleugel van de Randstad, de Zuidvleugel van de Randstad, Midden-Utrecht, Twente, Knooppunt Arnhem-Nijmegen en Zuidoost-Brabant. Waar het ROA nog de onderhandelingen met het rijk voerde over de Vinex-afspraken, zou dit nu op het schaalniveau van de netwerkstad Noordwestvleugel moeten gebeuren. Het begrip netwerkstad kon echter rekenen op de nodige kritiek van onder andere de SER en de VROM-raad. Volgens de SER (1999: 38) was het begrip onvoldoende gedefinieerd en kon de netwerkstad niet zo vormgegeven worden dat deze één woningmarkt en arbeidsmarkt omvat, vanwege de sterke territoriale differentiatie. Volgens de SER vereist een succesvolle implementatie van het concept netwerkstad, dat er een hoge mate van functionele samenhang bestaat tussen gemeenten die onderdeel van dat stedelijk netwerk zijn (SER, 1999: 38). In de startnota werd wel aangegeven dat er geïnvesteerd zou worden in bestuurlijke samenwerking, maar is niet duidelijk hoe dit vormgegeven zou moeten worden.

Daarnaast werd er ook gelobbyd om verder te kijken dan de netwerkstad. Rond 1997 kwamen er onder aanvoering van o.a. professor Frieling van de TU Delft steeds meer publicaties over de tekortkomingen van de ruimtelijke ordening en het gebrek aan visie over de toekomst van de Randstad. In de door Frieling georganiseerde 'Metropolitane Debat' werd overeengekomen dat de Randstad geen metropool vormt, maar dat ondanks alle mislukte beleidspogingen, deze nog altijd een policentrisch metropolitaan gebied zou kunnen vormen. Door de wethouders RO van de vier grote steden, waaronder de Amsterdamse wethouder Stadig, werd besloten een gezamenlijke visie te ontwikkelen voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad. Volgens de visie van de wethouders was de Randstad een dunbevolkte metropool en lagen er mogelijkheden om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door een betere coördinatie en een uitdagendere ruimtelijk ontwerp (Lambregts & Zonneveld, 2004: 312).

Om deze nieuwe rol te benadrukken kreeg de Randstad een nieuwe naam: Deltametropool. Daarnaast werd er de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) opgezet. Binnen dit platform bediscussieerden de vier Randstad provincies, de stadsregio's, de vier grote steden en afgevaardigden van de verschillende ministeries de belangrijkste ruimtelijke opgaven binnen de Randstad en werd er naar synergie in de verdeling van investeringen gezocht. De aanhangers van de Deltametropool zagen de Deltametropool als een belangrijk platform voor de regionale convenanten en hoopten hun agendapunten terug te zien in de Vijfde Nota. In de Startnota Ruimtelijke Ordening van 1999 werd de Deltametropool echter nergens genoemd. Vandaar dat in 2000 de Vereniging Deltametropool werd opgericht, een informeel orgaan, waarin de wethouders ruimtelijke ordening van de vier grote steden, de waterschappen, de kamers van koophandel en private en semi-private partijen zitting namen. De vereniging organiseerde bijeenkomsten, verrichtte studies en lobbyde bij het Rijk om de Deltametropool onderdeel te laten zijn van de Vijfde Nota.

Bij het verschijnen van de Vijfde Nota was de term netwerkstad ingeruild voor stedelijke netwerken. In totaal waren er zes nationale stedelijke netwerken aangewezen in de nota, waarvan de Deltametropool er één vormde. Volgens de nota zijn stedelijke netwerken: *"sterk verstedelijkte zones, die de vorm aannemen van een netwerk van grotere en kleinere compacte steden, elk met een eigen karakter en profiel binnen het netwerk"* (VROM, 2001: 40). Het Rijk wilde dat de samenwerkende steden binnen het stedelijke netwerk gezamenlijk zouden komen met een ruimtelijke visie om de netwerkontwikkeling van de samenleving te accommoderen. Gebiedsgericht beleid zou volgens VROM ruimte laten voor sturing op maat, flexibiliteit en het vinden van functionele, passende oplossingen (VROM, 2001: 41). Om dit te bereiken moest de Kaderwet Bestuur in Verandering herzien worden, om de regio meer flexibiliteit te geven en de regie zodoende bij de steden te leggen. Voor de samenwerking op de schaal van de Deltametropool werd echter wel een voortzetting van de bestaande samenwerking op het niveau van de afzonderlijke Randstaddeelgebieden voorzien. Op dit schaalniveau moesten de afspraken gemaakt worden op het gebied van woon- en werklocaties, regionale infrastructuur en regionaal groen. In aanvulling hierop zouden de deelgebieden met elkaar overleggen, om hun ruimtelijke programma's op elkaar af te stemmen en te komen tot afstemming van beleid en uitvoering op de schaal van de Deltametropool voor onderwerpen die de hele Randstad aangaan (VROM, 2001: 74).

Zodoende kreeg de Noordvleugel de vraag of het in staat was om haar verstedelijkingsopgave voor de periode tot 2030 gezamenlijk vorm te geven. Deze inhoudelijke opgave betekende niet alleen een

druk om te komen tot intensiever overleg op het niveau van de 'Noordvleugel', maar betekende ook een erkenning van de RSA. *"Het rijk erkende dat we echt met iets bezig zijn in de regio. Dat je de autonomie voelde dat je het zelf mag oplossen"* (Voormalig projectleider Provincie Noord-Holland). Dit signaal wordt door veel respondenten gezien als een belangrijke trigger die heeft geleid tot een versnelling van het proces rond de samenwerking binnen de RSA.

4.6.2 Selectiemechanismen (1998-2003)

Reeds in 1998 was er door de Coördinatiecommissie een bestuurdersbijeenkomst Netwerken Noordvleugel opgezet om de bestuurlijke samenwerking te bevorderen en kennis uit te wisselen over strategische plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening en het verkeer en vervoer. Dit was een overleg op Noordvleugel niveau. Deelnemers waren de drie provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht, de kaderwetgebieden het ROA en de BRU en de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht. *"De eerste conferentie was nog heel verkennend. Er werd gezegd: "we zijn allemaal bezig met onze eigen plannen, zoals Noord-Holland 2030 en Amsterdam 2020, maar niemand weet van elkaar wat we aan het maken zijn. Laten we die plannen eens naast elkaar leggen." Meer was het niet. Wat ik heel slim vond, was dat Frank (Frank van Dooren, projectleider) dat een beetje echec probeerde te geven door deze in het Muiderslot te organiseren. Daarom werden de eerste drie conferenties ook de Muiderslotconferenties, ook al vonden de tweede en derde conferentie daar niet plaats"* (ambtenaar gemeente Almere).

Tijdens de tweede bijeenkomst op 16 november 1998 werd er besloten om op basis van het beschikbare materiaal een gezamenlijk verhaal voor de Noordvleugel te maken als inbreng in de vijfde Nota en het NVVP. Om dit verhaal te maken werd er een notitie ontwikkeld: Kernkwesties Noordvleugel. Deze notitie diende als coördinerend document, waarover geen formele besluitvorming plaats zou vinden. De bedoeling was dat besturen er gebruik van zouden maken bij hun eigen inbreng en besluitvorming. Daarnaast zou de notitie dienen als gesprekskader met maatschappelijke organisaties. Het creëren van een gedeeld verhaal bleek echter moeilijk te zijn. *"Daar kwam dus niks uit, het waren vage praatjes en plaatjes. Het was allemaal informeel. Het was zoeken naar gemene delers en gezamenlijke belangen. Het was veel dingen vooruit schuiven, van daar moet nog wat beter naar gekeken worden. Zo ging dat dan, want het ging nergens over"* (Voormalig wethouder Amsterdam).

Door veel respondenten werd daarbij gewezen op de moeizame relatie met de Utrechtse regio. Met name de complexe onderlinge relaties tussen de stad Utrecht, de BRU en de provincie Utrecht zorgden voor een hoop overlap en tegelijk tegenstrijdige visies. Tijdens de derde Muiderslotconferentie in november 2000 stelden de bestuurders zichzelf de vraag of ze gezamenlijk verder moesten om een verhaal te vormen richting het Rijk en meer structuur moesten geven aan de samenwerking. Ondanks het gebrek aan concrete resultaten uit de voorgaande conferenties werd besloten om de conferenties voort te zetten en te werken aan concrete afspraken. *"Utrecht zei op dat moment dat het wel ver ging en dat ze het met belangstelling zouden volgen. De provincie heeft het toen laten afweten"* (Voormalig adviseur bestuurlijke aangelegenheden Amsterdam).

De wethouder Ruimtelijke Ordening van Amsterdam Duco Stadig werd daarbij naar voren geschoven om het proces richting de ruimtelijke strategie te leiden. Stadig zocht meteen de samenwerking met

de Provincie Noord-Holland. Zodoende ontstond het duo Duco Stadig en Henry Meijdam (gedeputeerde Provincie Noord-Holland voor financiën, ruimtelijke ordening en milieu). Meijdam vond het interessant om over de schaduw van de provincie heen te stappen en meer in het grootstedelijke gebied actief te zijn. *“En ook die twee vonden elkaar als persoon. Ook daar was Meijdam de op en top bestuurder, kan fantastisch verhalen vertellen. Stadig was de man van de inhoud. Die twee gunden elkaar de ruimte. We hebben het ooit een keer omgedraaid bij een RO vergadering. Stadig zou dan voorzitten en Meijdam zou de inhoud doen en dat werkte gewoon echt niet”* (ambtenaar gemeente Almere). De Utrechtse regio wilde weer meedoen met het overleg en bleef aandringen bij Stadig. Daarom werd de gedeputeerde van de Provincie Utrecht uitgenodigd om langs te komen. *“Het was niet zo’n sterke gedeputeerde, dat was jammer, want daarom kon hij niet zo goed verkopen waarom Utrecht mee moest doen. Hij stond echt met zijn mond vol tanden, toen Duco vroeg waarom moeten jullie meedoen, wat is jullie en onze meerwaarde?”* (Voormalig adviseur bestuurlijke aangelegenheden Amsterdam). In het vervolg nam Stadig meteen een belangrijke beslissing. Stadig besloot om de Utrechtse regio af te koppelen en nog enkel verder te gaan met de gemeenten uit de provincies Noord-Holland en Flevoland. *“Dat werd ook letterlijk zo gezegd, we hebben er niks aan, we komen er niet mee verder, we gaan gewoon verder met het Amsterdamse. Samen met de provincie, Hilversum en Haarlem. We gaan verder om een antwoord te formuleren op de vraag van VROM”* (Voormalig wethouder Amsterdam). Zo werd de samenwerking afgebakend rond de Amsterdamse regio (zie bijlage 3).

Door de regio werd er een onderzoek gestart naar de bouwopgave voor de regio. Deze bouwopgave werd in samenspraak met VROM vastgesteld op 150.000 woningen. Vervolgens werd door VROM bij de regio de vraag voorgelegd of zij in staat waren om een verstedelijkingsvisie te ontwikkelen. De scope van de samenwerking werd dan ook de zoektocht naar ruimte voor 190.000 woningen⁷. Tijdens de eerste conferentie onder Stadig en Meijdam kwamen 29 portefeuillehouders ruimtelijke ordening bij elkaar. Deze portefeuillehouders wisten tot een verdeling te komen van de woningen, die vervolgens grotendeels werd overgenomen door het kabinet in de Vijfde Nota. De verstedelijking moest vooral in de as Haarlemmermeer-Amsterdam-Almere plaats hebben, vanwege de reeds aanwezige infrastructuur. Daarbij werd er voor 60.000 woningen binnenstedelijk ruimte gezocht en voor de overige 130.000 woningen daarbuiten.

Voorwaarde bij het voldoen aan de vraag naar woningen was voor zowel de regio als het rijk echter ook een goede bereikbaarheid. *“De Noordvleugelconferentie acht het economisch en maatschappelijk volstrekt onverantwoord om 150.000 woningen (exclusief de Utrechtse opgave) te bouwen zónder dat er zekerheid is over de investeringen in de benodigde infrastructuur”* (RSA, 2003: 1). Zodoende waren de bestuurders genooddaakt om hun scope en de samenstelling van het overleg te verbreden. Tijdens de tweede bijeenkomst schoven dan ook de portefeuillehouders van Verkeer en Vervoer aan. Bij de tweede en derde conferentie in november 2002 en september 2003 werd er een koppeling gemaakt van het ruimtelijke programma aan de bereikbaarheid. Tijdens deze conferenties werd duidelijk dat er een fasering aangebracht moest worden in het ruimtelijk programma en de infrastructuur in de periode tot 2030. Duidelijk was geworden dat er te veel

⁷ Door de Noordvleugel werd op een hoger aantal woningen ingezet, om verzekerd te zijn van zoekruimte om het daadwerkelijke aantal van 150.000 woningen te kunnen realiseren.

projecten waren ingezet, waarbij er onvoldoende geld was om alle projecten tegelijk uit te voeren (RSA, 2002: 2).

4.6.3 Selectie (1998-2003)

Op een informele wijze was men dus begonnen met een verkenning van het ruimtelijke beleid voor de lange termijn binnen de Muiderslotconferenties. Toen de vraag van het rijk kwam of de regio in staat was om een verstedelijkingsvisie te ontwikkelen voor 150.000 woningen, was deze vorm van samenwerking niet meer voldoende. Zoals al eerder aangegeven werd deze vraag een belangrijke trigger. *“We hadden een vehikel om de conferentie rond vorm te geven. Dus in plaats van elkaar plaatjes te tonen was er opeens een serieuze bestuurlijke vraag...We hebben een vraag tot opdracht gedefinieerd en die maximaal gebruikt. Nu vertel ik dat heel stoer, maar ik denk dat dat achteraf iets is geweest wat we intuïtief hebben gedaan.”* (Ambtenaar van de gemeente Almere). Daarom werd de Muiderslotconferentie omgedoopt tot Noordvleugelconferentie. Dit was geen platform meer om alleen de samenwerking te bevorderen en kennis uit te wisselen over strategische plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening en het verkeer en vervoer. Binnen de Noordvleugelconferentie werd concreet gezocht naar een verdeling van de woningbouwopgave over de regio. Er is dan ook te zien dat het informele spoor wat meer institutionaliseert. Niet langer is iedereen welkom. Gemeenten die een bijdrage kunnen leveren aan het formuleren van een antwoord op de vraag van VROM mogen meedoen, zij die dat niet konden, werden buitengesloten.

Op deze manier ontstond een overleg met een duidelijk doel (zie tabel 9). Om dit te verwezenlijken werd er een bestuurlijke kerngroep ingesteld en kwam er een bestuurlijk platform Bereikbaarheid om de relatie tussen ruimte en bereikbaarheid te verbeteren. De Noordvleugelconferentie kwam dan ook voort uit de koker van de CoCo, maar werd steeds meer een losstaand platform. Laatstgenoemde was veel meer een informatiegroep, terwijl het Noordvleugeloverleg een actiegroep was. Hierdoor ontstond er een spanning tussen de RSA en het Noordvleugeloverleg. Toen is er middels een brief bij Stadig en Meijdam op aangedrongen dat het Noordvleugeloverleg ingepast zou worden binnen het bestaande burgmeester en wethoudersoverleg. Hierdoor vonden de Noordvleugelconferenties plaats onder de vlag van de RSA en gingen Meijdam en Stadig af en toe langs bij het overleg van de CoCo om de burgemeesters op de hoogte te houden.

Tabel 9: Het Noordvleugeloverleg (1998-2003)

Regionale Samenwerking Amsterdam		
	Noordvleugeloverleg Ruimtelijke Strategie	Platform Bereikbaarheid Noordvleugel
Deelnemers	De portefeuillehouders ruimtelijke ordening van Flevoland, Noord-Holland, ROA, Almere, Muiden, Weesp, Diemen, Ouder-Amstel, Amstelveen, Uithoorn, Aalsmeer, Haarlemmermeer, Haarlemmerliede-Spaarnwoude, Amsterdam, de deelraden Amsterdam-Noord, Osdorp en Zuid-Oost, Waterland, Purmerend, Edam-Volendam, Zeevang, Beemster, Wormerland, Landsmeer, Oostzaan, Zaanstad, Beverwijk, Velsen en Haarlem.	In het Platform hebben zitting de bestuurders van de provincies Noord-Holland en Flevoland, het ROA, Rijkswaterstaat directie Noord Holland en de gemeente Amsterdam.
Taken	Centraal staat het vinden van voldoende ruimte voor het wonen en werken en de samenhang daartussen.	Het wegwerken van achterstanden op het gebied van infrastructuur en openbaar vervoer, met name in de corridor Haarlemmermeer-Schiphol-Amsterdam-Almere.

Doelen en ambities	Afspraken maken over de ruimtelijke structuur in de Amsterdamse regio voor de periode 2010-2030.	Draagvlak te scheppen rond majeure (partneroverstijgende) infrastructuurprojecten en ontwikkelingsstrategieën op het niveau van de Noordvleugel.
Spelregels	Het overleg is informeel. De bedoeling is dat de afspraken een formeel karakter krijgen in de structuurvisies van de betrokken deelnemers.	
Organisatie	Het platform staat onder voorzitterschap van de wethouder ruimtelijke ordening van Amsterdam. De bestuurlijke kerngroep, bestaande uit de zes grootste gemeenten, de twee provincies en het ROA, bereiden de nieuwe afspraken voor en zorgen voor de interne cohesie.	
Besluitvorming	De deelname aan het overleg is vrijwillig. Zodoende worden er geen besluiten genomen, maar onderlinge afspraken gemaakt. De bestuurlijke kerngroep ziet toe op de naleving van deze afspraken.	
Financiering	Deelnemers aan de Noordvleugeloverleg betalen een contributie.	

4.7 Economische samenwerking

4.7.1 Selectiedruk (2004-juni 2006)

De Vijfde Nota heeft een belangrijke aanzet gegeven tot de huidige Metropoolregio Amsterdam, maar is uiteindelijk nooit geïmplementeerd. Met de val van het kabinet Kok, kwam het eerste kabinet Balkenende bestaande uit het CDA, VVD en de LPF aan de macht. Dit kabinet keerde zich af van de Vijfde Nota en zijn rode en groene contouren. Middels een Stellingnamebrief Ruimtelijke Ordening van toenmalig Minister Kamp van VROM werd op een aantal punten gebroken met de Vijfde Nota. Volgens het Strategisch Akkoord van Balkenende I moest er een andere verdeling komen van de verantwoordelijkheden tussen rijk en provincie en tussen provincie en gemeenten. Daarnaast werd er uitgegaan van meer ontwikkelingsmogelijkheden en ruimtelijke dynamiek (VROM, 2002). In het kabinet Balkende II nam minister Dekker de VROM portefeuille over van Kamp en bouwde in de Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling voort op de Stellingnamebrief. Waar de Vijfde Nota al veel verantwoordelijkheid legde bij de regio, werd in de Nota Ruimte zoveel mogelijk gedecentraliseerd. Aan de hand van de leus 'decentraal wat kan, centraal wat moet' werd een nieuwe sturingsfilosofie ingezet. Volgens deze nieuwe sturingsfilosofie werd het rijk verantwoordelijk voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur, voor projecten van nationaal belang en voor de spelregels ten behoeve van de basiskwaliteit. Provincies en gemeenten kregen daarbij het initiatief bij regionale en lokale aangelegenheden. Daarnaast is de Nota Ruimte veel meer dan de Vijfde Nota een interministerieel product geworden. Onder druk van de haperende economie en een toenemende internationale concurrentie werd er in de Nota Ruimte ingezet op een versterking van de economische kracht en de concurrentiepositie van Nederland. Deze wens lag in het verlengde van het besluit van de EU om de uitdaging aan te gaan om de EU tot het meest concurrerende en innovatieve samenwerkingsverband te maken (RSA, 2005a: 15).

Volgens de Nota Ruimte moesten de ruimtelijke knelpunten voor economische groei worden weggenomen en zouden deze met name in de stedelijke gebieden liggen. Om deze knelpunten weg te nemen waren volgens de nota aantrekkelijke vestigingslocaties en de aanpak van verkeerscongestie cruciaal (VROM, 2004: 7). In 2004 heeft het kabinet dan ook besloten om in een viertal gebieden, waaronder de Noordvleugel, een programma-aanpak te introduceren om

besluitvorming en daarmee ontwikkeling van het gebied te versnellen. Volgens het rijk zijn deze gebieden zo belangrijk, complex of kostbaar dat rijksbemoeienis noodzakelijk is (VROM, 2004: 32). Met andere woorden, het rijk had het idee dat deze projecten niet zonder haar bemoeienis ontwikkeld zouden kunnen worden door de lokale overheden en private partijen. Hierdoor kwam de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van de ruimtelijke hoofdstructuur bij het rijk te liggen. Voor de Noordvleugel werd minister Peijs van Verkeer en Waterstaat aangesteld om de voortgang en de samenhang van het programma voor de Noordvleugel te bewaken. De keuze voor Peijs hing samen met de opgaven die er lagen voor de Noordvleugel. Het programma bestond voornamelijk uit een beperkt aantal grote infrastructurele projecten die samenhang vertonen en waarover in 2006 een besluit genomen zou kunnen worden. Bij het ministerie was het idee achter de programmastructuur, dat het rijk met één mond kon praten en dat hierdoor een gecoördineerde aansturing en uitvoering van de projecten plaats zou kunnen vinden (Ministerie V&W, 2006).

Inhoudelijk legde het rijk zijn ambities voor de regio neer aan de hand van vier thema's: versterking van de internationale concurrentiepositie, een betrouwbare bereikbaarheid, vergroting van de kracht en dynamiek van de steden en een versterking van de groen-blauwe en culturele kwaliteit. Om deze ambities te verwezenlijken, werden een achttal projecten geselecteerd:

- Verstedelijking Almere
- Openbaar vervoer Noordvleugel/Zuiderzeelijn
- Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek
- Project Mainport Schiphol en landzijdige bereikbaarheid
- Ontwikkelingsvisie Utrecht
- Verkenning/regionale netwerkanalyse Utrecht
- Planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere
- Nieuw Sleutelproject Zuidas

Als onderdeel van het programma diende de regio op zoek te gaan naar kansen om natuur, water en cultuurhistorie te verbeteren.

Een belangrijke strategie ter verbetering van de internationale concurrentiepositie moest de ontwikkeling van grootstedelijke vestigingsmilieus zijn in de Noordvleugel en in wisselwerking met mainport Schiphol. Het direct internationale concurrerende deel van de Noordvleugel bevindt zich namelijk rond de luchthaven Schiphol, de Zuidas en de binnenstad van Amsterdam. Om deze gebieden te kunnen laten functioneren, zijn volgens de regiopartners de aangrenzende gebieden met ondersteunende activiteiten echter essentieel (RSA, 2003: 3). Op de derde conferentie werd zodoende besloten om deze aangrenzende gebieden economisch te steunen. Een belangrijke rol werd daarbij weggelegd voor de gemeente Almere. Niet alleen zou de stad een deel van de werkgelegenheid moeten opvangen wat geen plek zou kunnen vinden elders in de regio, maar gezien de grote bouwopgave voor Almere als onderdeel van de geplande 150.000 woningen in de gehele regio, dient ook de werkgelegenheid in de stad toe te nemen. De stad Almere zou moeten groeien richting de 300.000 tot 400.000 inwoners en daarbij 100.000 nieuwe arbeidsplaatsen moeten realiseren (RSA, 2005a: 53). Hierdoor brachten de afspraken rond de woning- en infrastructuuropgaven in de regio ook een economische component met zich mee, die in de voorgaande conferenties nog niet echt aan bod was gekomen.

De programma-aanpak leidde niet alleen tot een druk op de regio om zich inhoudelijk te verbreden. Het programma legde vooral ook de nadruk op een intensievere interne en externe samenwerking. Rijk en regio hadden de eerste maanden van voorbereiding regelmatig bestuurlijk overleg over de voortgang en de inrichting van het gehele programma en over de afzonderlijke projecten uit het programma. Op ambtelijk niveau werd intensief samengewerkt tussen rijk en regio aan het programma en de afzonderlijke projecten. Bovendien werden in de eindfase verschillende maatschappelijke organisaties geraadpleegd over het Structuurdokument en de besluitvorming op programmaniveau, zoals VNO-NCW, Kamer van Koophandel Amsterdam, Staatsbosbeheer, Stichting Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, Utrechtse Milieufederatie, ANWB, NV Luchthaven Schiphol en LTO. Bij de verschillende overlegvormen werd er door het rijk op aangedrongen dat de regio vertegenwoordigd zou zijn door een beperkt aantal bestuurders. Dit dwong de regio er toe van te voren duidelijke afspraken te maken over de gewenste inrichting van het programma en de afzonderlijke projecten. Voor het Noordvleugelprogramma was immers een bedrag van rond de acht miljard euro gemoeid. De regio zag dan ook een kans om middels een consistent en regiobreed gedragen beleid de besluitvorming rond deze projecten ten gunste van de regio te beïnvloeden en te bespoedigen (RSA, 2005a: 15). Hetzelfde was nodig voor één van de uitwerkingsnota's van de Nota Ruimte: 'Pieken in de Delta' van het ministerie van Economische Zaken. Met deze gebiedsgerichte economische agenda wilde het Kabinet bijdragen aan de ambitie om van Nederland een concurrerende en dynamische economie te maken. Hierbij werd er een koerswijziging in het economisch beleid ingezet. Niet langer stond het opheffen van economische achterstanden centraal, maar het benutten van kansen van nationaal belang, de zogenoemde Pieken in de Delta.

Hierdoor bestond er de druk bij de regio om de inhoudelijke ambities, die tijdens de eerste drie conferenties waren uitgesproken, terug te laten komen in de Nota Ruimte en het vizier te richten op de economische kansen van de Noordvleugel. Niet alleen om te kunnen profiteren van de rijksprogramma's, maar ook om de positie van de regio binnen Europa te versterken. De Noordvleugel werd door de regiopartners gezien als een samenhangend stedelijk netwerk, waarin gezamenlijk de concurrentie aan gegaan moest worden met andere stedelijke netwerken in Europa. *"Willen wij als Noordvleugel succesvol concurreren met andere stedelijke regio's dan moeten we afzien van uitsluitend het najagen van lokale korte termijn belangen; het gaat nu om afspraken op regionaal niveau voor de langere termijn over toplocaties, prioriteiten en fasering"* (RSA, 2005a: 17).

4.7.2 Selectiemechanismen (2004-juni 2006)

Volgend op het interministeriële Noordvleugelprogramma en de wens om de concurrentiepositie van de regio te verbeteren, werd ook in het Noordvleugeloverleg de scope verbreed. Om een regionaal economisch beeld neer te zetten, werden de ambtenaren Economische Zaken betrokken bij de voorbereiding van de vierde Noordvleugelconferentie. Tijdens de vierde Noordvleugelconferentie moest duidelijk worden welke besluiten de gemeentelijke en provinciale overheden in regionaal verband zouden kunnen nemen om de internationale concurrentiepositie van de Noordvleugel te versterken. De besluiten die genomen waren in de eerste drie conferenties dienden daarbij als vertrekpunt. Daarom moesten de besluiten die genomen werden, gericht zijn op een versterking van de beleidsconsistentie en het onderlinge vertrouwen.

Door Flevoland, Almere, Amsterdam, Haarlemmermeer en Noord-Holland werd opdracht gegeven aan een onderzoeksconsortium bestaande uit Rand Europe, Stratagem en Ecorys, om een

internationale vergelijking te maken tussen luchthavenregio's en daarbij de wederzijdse relatie te onderzoeken tussen luchthaven(s) en de economie van de desbetreffende regio's. Uit dit onderzoek bleek dat het roer om moest in het noordelijk deel van de Randstad om de internationale concurrentiepositie van de luchthavenregio te kunnen handhaven. Om de hubfunctie van de luchthaven veilig te stellen en de wederzijdse meerwaarde voor luchthaven en regio te optimaliseren, zou volgens het onderzoeksconsortium een metropolitane strategie nodig zijn met een nadrukkelijke wederzijdse afstemming van de ontwikkeling tussen luchthaven en regio. De gedachte hierachter is, dat de mainportfunctie van Schiphol zorgt voor een versterking van de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio en tegelijkertijd zijn belang ontleent aan de kwaliteiten van de regio (samenhang in en diversificatie van de economie in Noordvleugel en Randstad) (RSA, 2005a: 23).

Een ander belangrijk punt van onderzoek waren de vestigingslocaties van kantoren en de bedrijventerreinen. Uit het onderzoek bleek dat tussen 2000-2004 de kantoorvoorraad in de Noordvleugel met een kleine 30% was toegenomen tot bijna 10 miljoen m². De leegstand was in 2004 bijna 2 miljoen m², dat was bijna 20 procent van het totaal. Gezien de projecten die binnen vijf jaar beschikbaar zouden komen, zou pas bij een gunstige economische groei (werkgelegenheidsgroei van gemiddeld 2% per jaar) rond 2010 een balans op de kantorenmarkt ontstaan. Bij een gemiddelde ontwikkeling van de werkgelegenheid van 1% per jaar zou dit pas rond 2017 het geval zijn (RSA, 2005a: 32). Waar er een overschot was aan kantooroppervlak, is er een tekort aan bedrijventerreinen. Berekeningen van de Regionale Bedrijfslocatiemonitor (RBLM) kwamen tot een planopgave van circa 1000 hectare tot 2020 en van circa 2000 hectare tot 2030. Duidelijk werd dat de kantoren en bedrijventerreinenmarkt niet goed functioneerde. Dit zou tot een verslechterde internationale concurrentiepositie en financiële problemen kunnen leiden bij private en publieke partners. Vandaar dat bij de vorming van beleid het bedrijfsleven en kennisinstituten werden benaderd om de plannen te toetsen en om de samenwerking te zoeken bij het oppakken van de opgaven. Het zou daarbij gaan om planvorming, financiering, uitvoering en beheer.

4.7.3 Selectie (2004-juni 2006)

Centraal bij de vormgeving van het economische beleid stond de noodzaak om 150.000 woningen te bouwen, de schaa sprong Almere en de prioriteit voor de infrastructuur in de as Haarlemmermeer-Amsterdam-Almere. Duco Stadig zag echter ook dat de scheefgroei in de kantoren- en bedrijventerreinenmarkt zou zorgen voor een verslechterde concurrentiepositie van de regio en er bestond een druk vanuit het rijk om de gemeenten gezamenlijk te laten werken aan ontwikkeling en revitalisering van bedrijventerreinen. Daarom werd er besloten tot de oprichting van een platform voor de afstemming van bedrijfslocaties, grootschalige detailhandel en kantoorlocaties. Dit platform moest ingericht worden naar het model van het Platform Bereikbaarheid en op het schaalniveau van de Noordvleugel functioneren (zie tabel 10). Vanuit de portefeuillehouders van Economische Zaken bestond echter de angst dat bij een voorzitterschap van Stadig het platform met name een ruimtelijke invulling zou krijgen en geen economische. Bovendien zou het voorzitterschap wederom bij een afgevaardigde van de gemeente Amsterdam komen te liggen.

Vlak voor de eerste vergadering van het nieuwe platform kwam Stadig achter de onvrede vanuit de regio op zijn voorzitterschap. Als reactie daarop schoof Stadig een half uur voor de vergadering, zonder medeweten van zijn ambtenaren, Arthur van Dijk (wethouder Economische Zaken

Haarlemmermeer) naar voren als voorzitter van de vergadering. Zodoende werd het platform getrokken door de gemeente Haarlemmermeer en de Stadsregio Amsterdam. Het Platform Bedrijven en Kantoren (PLABEKA) kwam wel te functioneren onder aansturing van de Bestuurlijke Kerngroep Noordvleugel. Plabeka kreeg daarbij de opdracht mee om een structuurschema bedrijfslocaties op te richten en de ontwikkeling van kantoor- en bedrijfslocaties te monitoren, middels een nieuw op te zetten monitoringsysteem.

Tevens bestond er bij de Bestuurlijke Kerngroep de overtuiging dat voor een ontwikkeling van de Noordvleugel naar een netwerkregio die international een sterke concurrentiepositie heeft, meer nodig was dan het goed benutten van de luchthaven en het aan kunnen bieden van de meest geschikte locaties voor kantoren en bedrijven. Er zou ook gewerkt moeten worden aan het vestigingsklimaat, de investeringsbereikbaarheid, de arbeidsmarkt, het opleidingsniveau en in het bijzonder ook op een goede bereikbaarheid en een goed functionerende woningmarkt met een voldoende aanbod van gewenste woonmilieus (RSA, 2005a: 47). Om deze voorwaarden te verbeteren werden bestuurlijke trekkers gekoppeld aan de afzonderlijke voorwaarden.

Tabel 10: Het Noordvleugeloverleg (2004-2006).

Noordvleugelconferentie			
	Bestuurlijke kerngroep Noordvleugel	Platform Bereikbaarheid	Platform Bedrijven en Kantoren
Deelnemers	Provincies Noord-Holland en Flevoland, Stadsregio Amsterdam en gemeenten: Amsterdam, Almere, Haarlem, Haarlemmermeer, Hilversum, Purmerend, Amstelveen en Zaanstad.	In het Platform hebben zitting de bestuurders van de provincies Noord-Holland en Flevoland, stadsregio Amsterdam, Rijkswaterstaat directie Noord Holland en de gemeenten Amsterdam en Almere.	Almere, Amsterdam, Haarlem, Haarlemmermeer, Zaanstad, de provincies Noord-Holland en Flevoland, Gooi- en Vechtstreek en de Stadsregio Amsterdam.
Taken	Bevorderen van regionaal draagvlak en betrokkenheid bij ruimtelijke ontwikkelingen Organiseren regionale binding door het inzetten van communicatie - middelen, het opstellen van visiedocumenten en het organiseren van MRA-conferenties Bewaken uitvoering van gemaakte afspraken.	Het wegwerken van achterstanden op het gebied van infrastructuur en openbaar vervoer, met name in de corridor Haarlemmermeer-Schiphol-Amsterdam-Almere.	Monitoren van de plannen ten aanzien van kantoorontwikkeling en de bouw van bedrijventerreinen. Maken van deelregionale programmeringafspraken. Het onttrekken van 3 miljoen vierkante meter bvo kantoren aan de plannen. De realisatie van 1800 ha. Droog bedrijventerrein.
Doelen en ambities	De Bestuurlijke Kerngroep (BKG) zorgt voor het verbeteren van de ruimtelijke structuur zodat de Metropoolregio Amsterdam een regio blijft waar het goed wonen, werken en recreëren is.	Draagvlak te scheppen rond majeure (partneroverstijgende) infrastructuurprojecten en ontwikkelingsstrategieën op het niveau van de Noordvleugel	Komen tot een optimale afstemming tussen vraag en aanbod van bedrijfslocaties in de Noordvleugel.
Spelregels	Het overleg is informeel. De bedoeling is dat de afspraken een formeel karakter krijgen in de structuurvisies van de betrokken deelnemers.		
Organisatie	Het platform staat onder voorzitterschap van de wethouder ruimtelijke ordening van Amsterdam. De bestuurlijke kerngroep, bestaande uit de zes grootste gemeenten, de twee provincies en het ROA,		

	bereiden de nieuwe afspraken voor en zorgen voor de interne cohesie.
Besluitvorming	De deelname aan het overleg is vrijwillig. Zodoende worden er geen besluiten genomen, maar onderlinge afspraken gemaakt. De bestuurlijke kerngroep ziet toe op de naleving van deze afspraken.
Financiering	Deelnemers aan de Noordvleugeloverleg betalen een contributie.

4.8 De Metropoolregio Amsterdam

4.8.1 Selectiedruk (juli 2006 – april 2009)

In de periode tussen het einde van 2006 en het begin van 2007 verschenen er enkele rapporten, waarin werd gewezen op de toenemende verslechtering van de concurrentiepositie van de Randstad ten opzichte van andere metropolen in Europa. Hierdoor nam de inhoudelijke druk op de regio toe. In oktober 2005 had de 'Holland Acht'⁸ in een manifest getiteld 'Slagvaardig bestuur voor de Randstad' al gewaarschuwd voor de economische vooruitzichten voor de Randstad. In september 2006 lieten de burgemeesters van de vier grote steden dan ook een onderzoek verrichten door de Adviescommissie G4 Manifest als bijdrage voor de formateurs van het nieuw te vormen kabinet (Balkenende IV). In het rapport wijst de commissie op de achterblijvende groei van het bruto regionaal product van de Randstad. Waar de Randstad in 2001 nog in de top vijf stond, wat betreft de groei van het inkomen, was deze in 2005 zover ingezakt dat de Randstad een 18^e plek innam op de ranglijst van 20 Europese grootstedelijke gebieden (Adviescommissie G4 Manifest, 2006). Uit de Randstadmonitor 2006 bleek dat in de afgelopen vier jaar de Randstad op elk van de drie sterke punten (arbeidsparticipatie, werkloosheid en attractiviteit) terrein had verloren ten opzichte van een aantal sterker groeiende Europese stedelijke regio's. Ook het internationale OESO wees in 2007 in zijn 'Review Randstad' op de lage arbeidsproductiviteit van de Randstad. Net als de Adviescommissie G4 wijst de OESO echter ook op de kansen die er liggen in de Randstad, zoals een beter gebruik van de aanwezige kennis, de nabije ligging van de verschillende steden en de arbeidsmarkt. Volgens het OESO werkt de Randstad nog niet als een geïntegreerd functioneel urbaan systeem door een slechte interne bereikbaarheid, een starre huizenmarkt en een gebrek aan specialisatie tussen steden (OESO, 2007: 1). Zowel de Adviescommissie G4 Manifest als het OESO bepleitten een versnelde aanpak van de genoemde knelpunten op het niveau van de Randstad.

Volgend op de constatering uit onder andere de hiervoor genoemde rapporten, kwam ook de discussie rond de bestuurlijke indeling van de Randstad weer op gang en dus de druk op de structuur van de samenwerking. Naar aanleiding van het manifest van de Holland Acht werd door minister Remkes van Binnenlandse Zaken een discussienotitie opgesteld, genaamd 'Maatwerk in het middenbestuur'. In deze notitie presenteerde de minister aan de hand van een analyse enkele bestuurlijke scenario's om de problemen in de Randstad en de vleugels aan te pakken en de bestuurlijke drukte te verminderen. Volgens de minister dienden de bestuurlijke hulpconstructies van gemeenten en provincies zich te beperken tot uitvoerende, beleidsarme taken. Een verdere verzwaring van de constructie met nieuwe en uitgebreidere taken zouden de regio's te zwaar maken voor een hulpconstructie. De minister wees daarbij op het gebrek aan democratische legitimiteit en herkenbaarheid van de constructie. Volgens de minister was dan ook een meer structurele

⁸ De Holland Acht bestaat uit de vier grootste steden en de vier commissarissen van de Koningin in de Randstad.

bestuurlijke ingreep nodig in de vorm van een regiogemeente, regioprovincie of stadsstaat (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006a: 8). Met de discussienotitie ging de minister het land in om een visie te ontwikkelen voor het middenbestuur voor de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2006. In reactie op de notitie van Remkes spraken de Randstad provincies hun voorkeur uit voor de structuur van het middenbestuur. Waar Zuid-Holland en Utrecht de voorkeur uitten om te komen tot één Randstadprovincie, koos de Provincie Noord-Holland voor een variant zonder de provincie Zuid-Holland. Volgens de commissaris van de Koningin van Noord-Holland Borghouts, zou een 'Noordvleugel Autoriteit' de bestuurlijke drukte kunnen verminderen en beter aansluiten op de functionele relaties (Financieel Dagblad, 16 augustus 2006).

Uit de gesprekken die minister Remkes voerde in het land, volgde een tussenrapportage genaamd 'De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst.' Hierop volgend stelde de minister een Adviescommissie Versterking Randstad in onder leiding van oud premier Kok. Deze commissie diende niet alleen te kijken naar de concurrentiepositie van de Randstad, maar ook aanbevelingen te doen ten aanzien van de bestuurlijke versterking van de Randstad. In haar rapport stelt de commissie dat door de bestuurlijke complexiteit en drukte besluitvorming en uitvoering te traag of soms helemaal niet tot stand kwam. Om deze complexiteit en bestuurlijke drukte te verminderen, pleitte de commissie dan ook voor een bestuur op de schaal van de Randstad, het zogenoemde Randstadbestuur. In haar advies stond de Adviescommissie Versterking Randstad niet alleen. Ook de Adviescommissie G4 Manifest pleit in haar rapport voor de vorming van een brede Randstadautoriteit, die in plaats van de vier Randstadprovincies en de Wgr-plus besturen opereert. Het Ruimtelijk Planbureau (RPB) liet eind 2006 juist een heel ander geluid horen. De RPB trekt in haar rapport 'Vele steden maken nog geen Randstad' de benadering van de Randstad als netwerkstad in twijfel. Volgens het RPB is er weinig onderbouwing voor het bestaan van complementariteit in de Randstad en zijn de stadsgewesten nog grotendeels structurerend voor de verschillende relatiestromen in de Randstad. Het RPB bepleit dan ook dat het stadsgewest niet verwaarloosd mag worden en wijst daarbij specifiek op de Amsterdamse regio. Volgens het RPB nemen de relaties gericht op Amsterdam steeds sterker toe en stelt het planbureau zich de vraag of de regio zich misschien niet aan het ontwikkelen is richting de onbetwiste metropool van Nederland.

Het kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA en ChristenUnie), dat beëdigd werd op 22 februari 2007, nam de adviezen van de commissies ten aanzien van één Randstadbestuur niet over. Volgens minister Eurlings, coördinerend minister voor de Randstad, zou de bestuurlijke reorganisatie leiden tot energieverspilling (Volkskrant, 25 april 2007). Het kabinet nam echter wel een ander onderdeel over van het advies van de commissie Kok. Naast een Randstadbestuur bepleitte de Adviescommissie ook voor een strategie voor de korte termijn, het Urgentieprogramma Randstad. Dit programma zou moeten bestaan uit belangrijke projecten die de grootste knelpunten in de Randstad weg zouden moeten nemen. Het Urgentieprogramma Randstad werd door het kabinet hernoemd tot Randstad Urgent. Binnen het programma Randstad Urgent werden de drie deelprogramma's uit de Nota Ruimte (Noord Vleugel, Zuidvleugel en Groene Hart) samengevoegd om een betere verbinding te krijgen tussen de afzonderlijke delen en de bestuurlijke drukte te verminderen (Ministerie V&W, 2007: 16).

Binnen Randstad Urgent wordt door het rijk in samenspraak met lokale en regionale overheden een beperkt aantal projecten geselecteerd, die een speciale behandeling krijgen. Per project zijn twee bestuurders verantwoordelijk voor het eindresultaat, één minister of staatssecretaris en één gedeputeerde of wethouder. Het bestuurlijk duo is verantwoordelijk voor de eensgezindheid binnen en tussen rijk en regio en maken afspraken over deadlines. Gelijktijdig met het programma Randstad Urgent bracht het ministerie van VROM de startnotitie Randstad 2040. Deze notitie was het antwoord op de motie Lemstra die door de Eerste Kamer werd aangenomen bij de behandeling van de Nota Ruimte. In de motie werd er bij het kabinet op aangedrongen om een integrale langetermijnvisie te ontwikkelen voor de nationale stedelijke netwerken en in het bijzonder de Randstad. Uit de 'langetermijnvisie en -strategie' zou moeten blijken in hoeverre met het vigerende beleid en de uitvoering daarvan wordt geanticipeerd op de te verwachten lange termijn ontwikkelingen. De startnotitie was ook een middel voor het kabinet om het dialoog aan te gaan met andere overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers over de lange termijn ontwikkeling van de Randstad (Ministerie VROM, 2007).

Naast de rijksnota's, zorgde de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 voor een verplichting bij provincies en gemeenten om voor hun grondgebied een structuurvisie op te stellen. Aan de hand van deze structuurvisie(s) moesten zowel rijk, provincies als gemeente hun beleid en toekomstvisie kenbaar maken. De structuurvisies hebben geen werking naar de burger toe, zoals het bestemmingsplan wel heeft, maar bindt het overheidsbestuur zelf. De structuurvisie is dan ook bedoeld als globaal beleidsdocument. Provincie en het rijk hebben de mogelijkheid om voor gemeentelijke structuurvisies ruimtelijke regels te maken, middels respectievelijk een verordening of een Algemeen Maatregel van Bestuur. Voor de regio was het opstellen van de structuurvisies een extra aanleiding om een regionale visie te ontwikkelen. Aan de hand van deze regionale basis zou een meer samenhangende ontwikkeling gewaarborgd kunnen worden (Metropoolregio Amsterdam, 2008: 29).

4.8.2 Selectiemechanismen (juli 2006 – april 2009)

De discussie rond de bestuurlijke indeling van de Randstad, de komst van het programma Randstad Urgent en de nota Randstad 2040 en de nieuwe Wro, was voor de deelnemers aan het Noordvleugeloverleg aanleiding om te werken aan een gemeenschappelijk ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn. Aan de hand van dit ontwikkelingsbeeld zou de Noordvleugel uit moeten groeien tot een volwaardig Europese metropool in 2040. De regio nam net als het rijk afstand van de plannen voor een Randstadbestuur. Net als het Ruimtelijk Planbureau ziet de Noordvleugel zich als trekker van de Nederlandse economie en ziet een sterke internationale concurrentiepositie als een stimulans voor de gehele Randstad. Het gemeenschappelijk beeld dient daarbij als houvast voor de bestuurders, om duidelijk te krijgen wat de beste bijdrage van de Noordvleugel aan de Randstad kan zijn en welke opgaven daarbij binnen de Noordvleugel cruciaal zijn (Metropoolregio Amsterdam: 2008: 29).

De bestuurlijke Kerngroep besloot dan ook eind 2006 om in het jaar 2007 in een open proces tot een gedragen lange termijn ontwikkelingsbeeld voor de Noordvleugel te komen die zou dienen als basis voor andere structuurvisies. Dit proces werd geleid door een regiegroep bestaande uit de wethouder RO van Amsterdam, Haarlem en Almere, de gedeputeerde RO van Noord-Holland en Flevoland,

alsmede de portefeuillehouder RO van de Stadsregio. Daarnaast werd gebruik gemaakt van de kennis van andere overheden, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en kennisinstellingen. Bij de vorming van het beeld, werden ook twee nieuwe beleidsvelden toegevoegd aan de regionale opgave. Volgend op de Nota Ruimte en Randstad 2040 werd begonnen met het ontwikkelen van een regionaal beeld voor het metropolitane landschap en een duurzame en klimaatbestendige ontwikkeling van de regio.

4.8.3 Selectie (juli 2006 – april 2009)

Tijdens de zevende Noordvleugelconferentie werd besloten om de netwerkstad Noordvleugel te hernoemen tot Metropoolregio Amsterdam (tabel 11). De Metropoolregio Amsterdam zou georganiseerd moeten worden rond de drie beleidsvelden bereikbaarheid, ruimtelijke ordening en economie. Daarbij werd vastgehouden aan de bestaande regionaal-bestuurlijke overlegorganen. Er vonden echter wel wijzigingen plaats binnen de overlegorganen. Zo werd de bestuurlijke Kerngroep verantwoordelijk voor de algehele MRA-coördinatie, dus ook over de stuurgroepen landschap en duurzaamheid. Daarnaast ontwikkelde het Platform Bedrijven en Kantoren zich door tot het Platform Regionaal-Economische Structuur (PRES). Om van de Amsterdamse regio een internationaal concurrerende metropool te maken was het Platform Bedrijven en Kantoren alleen onvoldoende. Daarom nam Hans Luiten, toenmalig portefeuillehouder Economische Zaken van de stadsregio, het initiatief om een breder economisch platform te ontwikkelen. Dit platform wordt voorgezeten door de Amsterdamse wethouder Asscher en werd in samenhang met de Amsterdamse Kamer van Koophandel opgezet. Op 25 maart 2009 vond de eerste PRES-conferentie plaats, waar de economische ambities voor de regio werden vastgelegd. De eerste conferentie Metropoolregio Amsterdam vond plaats op 9 april 2009. Tijdens deze conferentie werd besloten dat Lelystad vanaf mei 2009 onderdeel uit zou gaan maken van de Metropoolregio Amsterdam. Met de toetreding van Lelystad tot de MRA kwam het totaal aantal gemeenten uit op 36 (zie ook bijlage 4).

Tabel 11: De Metropoolregio Amsterdam

Metropoolregio Amsterdam			
	Bestuurlijke kerngroep MRA	Platform Bereikbaarheid MRA	Platform Regionaal-Economische Structuur MRA
Deelnemers	Noord-Holland en Flevoland, Stadsregio Amsterdam en gemeenten: Amsterdam, Almere, Haarlem, Haarlemmermeer, Hilversum, Velsen, Purmerend, Amstelveen, Zaanstad, Lelystad en vertegenwoordiging vanuit PBM en PRES.	In het Platform hebben zitting de bestuurders van de provincies Noord-Holland en Flevoland, stadsregio Amsterdam, Rijkswaterstaat directie Noord Holland en de gemeenten Amsterdam en Almere.	Provincies Noord-Holland en Flevoland, Stadsregio Amsterdam, Gemeenten Amsterdam, Almere, Haarlemmermeer, Haarlem en Hilversum, Kamer van Koophandel.
Taken	• Bevorderen van regionaal draagvlak en betrokkenheid bij ruimtelijke ontwikkelingen • Organiseren regionale binding door het inzetten van communicatie - middelen, het opstellen van visiedocumenten en	• Verbeteren van de bereikbaarheidssituatie in de metropoolregio • Afstemmen van inhoud en proces rondom grotere partneroverstijgende infrastructurele projecten. • Opstellen en afstemmen	• Opstellen en actualiseren programma voor het strategische economische beleid, met inbegrip van het bevorderen van een gecoördineerde en onderling afgestemde uitvoering • Vormgeven van de afstemming met de

	het organiseren van MRA-conferenties • Bewaken uitvoering afspraken in algemene zin en specifiek ten aanzien van de drie impulsen stedelijke intensivering, transformatie en verstedelijking, metropolitaan landschap en duurzaamheid & klimaatbestendigheid.	van gezamenlijke ontwikkelingsstrategieën rondom het thema bereikbaarheid • Bewaken voortgang en uitvoeren afspraken ten aanzien van de metropolitane bereikbaarheid	Rijkspartners op economisch gebied en ondersteunen samenwerking op het gebied van kennis/ onderzoek • Bewaken voortgang en uitvoeren afspraken ten aanzien van de sociaaleconomische agenda voor de metropoolregio
Doelen en ambities	De Bestuurlijke Kerngroep (BKG) zorgt voor het verbeteren van de ruimtelijke structuur zodat de Metropoolregio Amsterdam een regio blijft waar het goed wonen, werken en recreëren is.	Platform Bereikbaarheid (PBM) zorgt voor regionale overeenstemming rond zowel grote infrastructuurprojecten als ontwikkelingsstrategieën voor verkeer en vervoer op het niveau van de Metropoolregio Amsterdam.	Het Platform Regionale Economische Structuur (PRES) zorgt voor het verbeteren van de economische kracht om de positie van de Metropoolregio Amsterdam in de Europese top van regionale economieën vast te houden en te versterken.
Spelregels	Het overleg is informeel. De bedoeling is dat de afspraken een formeel karakter krijgen in de structuurvisies van de betrokken deelnemers.		
Organisatie	Het platform staat onder voorzitterschap van de wethouder ruimtelijke ordening van Amsterdam. De bestuurlijke kerngroep, bestaande uit de zes grootste gemeenten, de twee provincies en het ROA, bereiden de nieuwe afspraken voor en zorgen voor de interne cohesie.		
Besluitvorming	De deelname aan het overleg is vrijwillig. Zodoende worden er geen besluiten genomen, maar onderlinge afspraken gemaakt. De bestuurlijke kerngroep ziet toe op de naleving van deze afspraken.		
Financiering	Deelnemers aan de Noordvleugeloverleg betalen een contributie.		

5

Analyse

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de ontwikkeling van de samenwerking in de Amsterdamse regio beschreven aan de hand van selectiedruk, selectiemechanismen en selectie. De casus laat de weg richting een structurele oplossing zien in de vorm van een stadsprovincie, het mislukken van deze structurele oplossing en de opkomst van een vrijwillige flexibele vorm van samenwerking. De casus heeft ook laten zien hoe de route richting de huidige metropoolregio Amsterdam een grillig en onvoorspelbaar verloop had. In hoofdstuk vier is voor verschillende periodes zichtbaar gemaakt hoe de druk tot verandering op de samenwerking toe nam, hoe de actoren binnen dit samenwerkingsverband reageerden op deze druk en welke samenwerkingsvormen er uiteindelijk gekozen werden. In dit hoofdstuk zal er in paragraaf 5.2 een analyse gegeven worden van de ontwikkeling van de samenwerking aan de hand van de begrippen uit de complexiteitstheorie. Vervolgens zal in paragraaf 5.3 nog wat dieper ingegaan worden op de evolutie van het systeem en zal er gekeken worden of er patronen gevonden kunnen worden in de co-evolutie tussen de systemen en de reactie van de bestuurders op deze co-evolutie. In paragraaf 5.4 zal nog even kort ingegaan worden op de ontwikkelingen die zich de afgelopen twee jaar hebben voorgedaan en wat dit zou kunnen betekenen voor de Metropoolregio Amsterdam.

5.2 Het proces van verandering.

De casus begon met een systeem dat inert was. Sinds 1969 vond er al overleg plaats binnen het IAO, maar concrete beslissingen werden niet genomen. Het onderlinge vertrouwen tussen de gemeenten was gering en gedeelde belangen werden niet gevonden. Er was daarbij een duidelijk onderscheid in percepties te zien. De rijke randgemeenten waren vooral gefocust op hun eigen belang. Amsterdam en de minder welvarende randgemeenten probeerden de verschillen in welvaart eerlijker te verdelen over de regio. Al langer bestond dan ook bij enkele deelnemers aan het overleg de behoefte aan een meer geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking om wel tot concrete resultaten te komen. De casus liet echter ook zien dat een systeem niet zomaar veranderd. Het IAO had zes mogelijke attractoren aan de deelnemende gemeenten voorgelegd. Ondanks de toenemende druk vanuit de gemeente Amsterdam om te komen tot een stadsprovincie, was de negatieve feedback van de

buurgemeenten en het rijk zo groot dat het systeem zijn dynamisch evenwicht behield. Er vond dan ook een voortzetting van het overleg plaats, waarbij de geringe variatie zat in een nieuwe naam (het Regionaal Overleg Amsterdam) en het opstellen van een bestuursovereenkomst.

In de periode na de oprichting van het ROA is te zien dat kleine ontwikkelingen grote gevolgen kunnen hebben. De presentatie van het rapport van de Commissie Montijn bracht de grootstedelijke problemen weer op de agenda van het kabinet. Voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken was dit een reden om aan te sturen op de vorming van nieuwe regionale bestuursvormen. Deze keuze van het ministerie, voor een nieuwe regionale bestuursvorm, zorgde ervoor dat binnen het ROA keuzes gemaakt moesten worden over hoe deze bestuursvorm eruit zou gaan zien. Het rapport van de commissie Montijn zorgde middels positieve feedback dus voor een toenemende dynamiek binnen en tussen systemen. Als reactie op de toenemende selectiedruk is te zien dat er door het ROA stevig vast gehouden wordt aan de bestaande samenstelling van het samenwerkingsverband. Bovendien werd bij de bepaling van de scope van de samenwerking nog slechts ingezet op plannende, sturende en coördinerende bevoegdheden. Door het hanteren van deze selectiemechanismen probeerden de samenwerkende partijen de selectiedruk te structureren. Binnen de regio bestond daarbij nog heel erg het idee dat het zelf de ontwikkeling richting een nieuwe bestuursvorm kon plannen en vormgeven.

Na de oprichting van het Regionaal Orgaan Amsterdam werd de werking van co-evolutie pas echt goed duidelijk en blijkt de uitkomst van het proces richting een nieuwe bestuursvorm veel minder zelf vorm te geven als eerder werd gedacht. De keuze in de Rotterdamse regio om te komen tot een stadsprovincie zorgde ervoor dat de ontwikkeling naar een nieuwe bestuursvorm zich daar veel sneller evolueerde. De keuze voor een stadsprovincie kon op veel enthousiasme rekenen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Positieve feedback loops zorgden er op die manier voor dat de samenwerking in de Amsterdamse regio moest mee evolueren. Het ROA raakte daarbij steeds meer zijn grip op de snelheid van het proces kwijt. Ook onverwachte gebeurtenissen kunnen voor grote veranderingen zorgen. Het (gedwongen) opstappen van burgemeester de Cloe van Almere bracht een proces op gang wat uiteindelijk zorgde voor het uittreden van Almere uit het ROA. Door keuzes uit het verleden werd dit een onomkeerbaar proces. Zo werd de keuze om een subsidie aan te vragen bij de EG een vorm van blinde selectie, die via complexe relaties later zijn invloed heeft op de attractor basin. De dynamiek in het systeem nam wel toe in deze periode. Er werden concrete ambities geformuleerd binnen wisselende werkgroepen, waarbij werd voortgeborduurd op de ervaringen die waren opgedaan binnen het ROA op het gebied van verkeer en vervoer, huisvesting en de ruimtelijke strategie. Daarbij werden de verschillende belangen van de deelnemende gemeenten erkend en werd de stadsprovincie gezien als een goed middel om deze verschillende belangen samen te brengen. Naast deze complexiteitserkennende benadering werd er ook gezocht naar stabiliteit, door middel van het naar voren schuiven van conflicterende thema's en het infomereren van de burgers pas na de afronding van de wetgeving in te plannen.

In de maanden daarna werd duidelijk wat het effect kan zijn als geprobeerd wordt om selectiedruk te vermijden. De keuze om de bevolking pas in een later stadium te betrekken bij de besluitvorming rond de vorming van de stadsprovincie, bleek grote gevolgen te hebben. Het referendum zorgde ervoor dat het systeem niet meer in zijn dynamische evenwicht gehouden kon worden. Hier is het principe van punctuated equilibrium goed te zien. Negatieve feedback mechanismen hielden het systeem lange tijd binnen zijn attractor. Een relatief kleine gebeurtenis, zoals een referendum, kan er

echter voor zorgen dat het systeem een grote sprong maakt binnen de attractor basin. Het referendum doorbrak het dynamisch evenwicht van het systeem, maar dit was uiteraard niet de enige druk die het systeem uit zijn evenwicht bracht. In de periode voorafgaand was de druk op het systeem sterk toegenomen. De dynamiek in het systeem begon te verdwijnen en begon steeds meer inerte vormen aan te nemen. De interactie tussen de regio en het rijk stond nog enkel in het teken van het produceren en goedkeuren van wetteksten. De regio raakte zodoende volledig de grip kwijt over het proces en de inhoud. Daarbij werd de complexiteit flink gereduceerd door het proces volledig aan de structuur op te hangen en deze structuur grotendeels over te nemen uit de Rotterdamse regio. Bovendien bleek er veel onenigheid te bestaan over de toewijzing van de zeggenschap over de haven en Schiphol.

Hierdoor ontstond een situatie waarin afbakening en de verdeling van taken centraal kwam te staan en dit een win-verlies onderhandeling tot gevolg had. Het doel van de samenwerking was in de loop van de tijd steeds meer uit beeld geraakt. Er was geen ruimte meer voor creativiteit, verschillende belangen, werkwijzen en innovatie. Deze ordezoekende benadering werd uiteindelijk ingehaald door de werkelijkheid. Niet alleen ging het economisch beter met Amsterdam, maar door het Ministerie van Financiën was ook de keuze gemaakt om Amsterdam een groter deel van het gemeentefonds toe te bedelen. Ook hier is een vorm van blinde selectie te zien. De keuze om het proces vorm te geven aan de hand van de wetgeving zorgde ervoor dat de het doel van de samenwerking buiten beeld raakte. Men was zo druk bezig om alles vast te leggen aan de hand van regels, dat het systeem niet meer in staat was om te reageren op nieuwe ontwikkelingen. De druk die de komst van de stadsprovincie mogelijk had gemaakt, verdween langzaam aan. Hierdoor bewoog het systeem zich in een richting die niet aansloot bij de gevoelde selectiedruk. Bovendien stond het in de periode daarvoor opgebouwde onderlinge vertrouwen sterk onder druk en waren er nog maar weinig bestuurders die het proces konden en wilden steunen. Met andere woorden, er was zo goed als geen sprake van een visie bij de vormgeving van de nieuwe provincie. De spanning tussen het eigen belang en die van het geheel bleef groot. Hierdoor namen veel gemeenten met name een conservatieve houding aan, waarbij niemand echt de stekker eruit durfde te trekken.

Nadat het systeem door het referendum uiteindelijk het laatste setje kreeg en uit zijn dynamische evenwicht schoot, is er een vorm van dissipatieve zelforganisatie te zien bij de actoren in de regio. Er ontstond een periode waarin er weer kans was om te experimenteren op het gebied van regionale samenwerking. Zoals uit de casus bleek, ging dat eerst niet van harte. De gemeente Amsterdam en met name de Provincie Noord-Holland speelden een belangrijke rol bij het terugbrengen van de dynamiek in het systeem. Daarbij hadden Patijn en Van Kemenade op bestuurlijk vlak de hoofdrol. Voor de provincie Noord-Holland had dit met name een strategische achtergrond. Waar de provincie eerst nog bedreigd werd in haar voortbestaan, had het nu de kans om een belangrijke positie in te nemen in de regio. Het rijk werd daarbij een gezamenlijke vijand van de regio. Deze wilde nog altijd de stadsprovincie doorzetten, dus was het de regio eraan gelegen om nu met een vorm van samenwerking te komen, die als alternatief door de regio omarmd werd. De ruimte om te experimenteren werd ten volste benut. Nieuwe verbindingen werden gelegd tussen gemeenten en regionale opgaven gezocht. Op deze manier werd het samenwerkingsverband uitgebreid met gemeenten die ooit deel hadden genomen aan het ROA en een groot aantal gemeenten die buiten het samenwerkingsverband lagen. Daarnaast kwam er ook meer ruimte voor samenwerking met private partijen en maatschappelijke organisaties. Er is echter ook sprake van padafhankelijkheid. De

samenwerking moest ook een formeel spoor krijgen, vanwege de wettelijke taken die het ROA nog moest uitvoeren.

Binnen de RSA werd op innovatieve manieren geprobeerd om een gezamenlijk regionaal beeld te vormen en oud zeer weg te nemen. Het voorbeeld van de RSA laat zien dat zelforganiserend vermogen kan leiden tot nieuwe stelsels uit wanorde. Bij zelforganisatie ligt echter ook een gevaar op de loer. *“De grens tussen ontwikkeling en neergang is dun. Wanordelijke stelsels leiden tot ontwikkeling wanneer verbindingen worden bevorderd, gevoed en beloond. Anders ontstaan verwarde, vluchtige stelsels met veel kortstondige interactie, maar zonder consolidatie en inbedding”* (Teisman, 2005: 88). Deze constatering van Teisman is goed terug te zien in de casus bij de vorming van een regionaal beeld voor de Vijfde Nota. De conferenties die gehouden werden tot de vorming van dit beeld, werden gekenmerkt door het elkaar tonen van ieders plannen. Het vormen van een gedeeld plan kwam echter niet van de grond. Het systeem vertoonde dan ook vormen van chaos. Interactie vond wel plaats, maar deze leidde niet tot concrete resultaten of de interactie nam de vorm aan van strijd, zoals het geval was met de Utrechtse regio. Ook hier speelde een bestuurder een belangrijke rol om het systeem van chaos naar een staat van dynamiek te krijgen. Stadig hanteerde daarbij een ordezoekend perspectief om meer stabiliteit in het systeem te krijgen. De vraag van het rijk aan de regio om een verstedelijkingsvisie te maken voor 150.000 woningen, zorgde voor de voeding van de verbindingen die waren ontstaan. Daarnaast werd het in de regio ook ervaren als een soort van beloning en tevens erkenning van het zelfstandig opgezette samenwerkingsverband. De vrijblijvendheid van het proces verdween langzaam. Alle deelnemers moesten laten zien bereid te zijn zich volledig in te zetten voor de verstedelijkingsopgave. Degenen die dat niet konden (de Utrechtse regio), werden afgekoppeld. De eerste Noordvleugelconferentie was tevens een overleg met uitsluitend wethouders Ruimtelijke Ordening. Met andere woorden, er werden nu verbindingen afgebroken om het systeem als geheel verder te brengen.

In de periode daaropvolgend zijn twee soorten co-evolutie te zien. Aan de ene kant een interne co-evolutie, waarbij de verstedelijkingsopgave er voor zorgt dat steeds meer verbindingen worden gelegd met andere sectoren. Een goed voorbeeld hiervan is het aanschuiven van de portefeuillehouders Verkeer en Vervoer tijdens de tweede Noordvleugelconferentie. Er vond daarbij meer een erkenning van het geheel plaats. De bouw van 150.000 woningen kan niet zonder een goede bereikbaarheid. Het leggen van verbindingen tussen meerdere sectoren kan dan ook bijdragen aan een kwalitatief hoogwaardige invulling van de verstedelijkingsopgave. Verschillende samenhangende projecten van verschillende beleidsterreinen worden zo in een groter geheel geplaatst. Aan de andere kant is er ook een externe co-evolutie te zien. De betrokkenheid van meerdere beleidsterreinen vloeit ook voort uit de co-evolutie met rijksbeleid. Deze zijn essentieel om de benodigde steun en financiële middelen binnen te halen om de verbindingen op regionaal niveau te voeden. Hierbij gaat de regio de concurrentie aan met andere regio's om middelen. Daarbij is te zien dat er voor de relatie met de overheid een meer ordezoekende benadering wordt gekozen. De portefeuillehouders Verkeer en Vervoer en Economische Zaken hebben hun eigen platform, waarin zij overleggen over respectievelijk infrastructurele en economische opgaven voor de regio en gezamenlijk richting het rijk naar buiten treden. Deze scheiding komt voort uit de bestaande financiële stromen vanuit de afzonderlijke ministeries richting de portefeuillehouders en de daarbij horende omgangsvormen en procedures. Ook in een informele en flexibele samenwerking blijkt deze begrenzing tussen sectoren dus nog altijd belangrijk.

Een andere begrenzing die terug te zien is, is die van de omvang en samenstelling van de samenwerking. Om de complexiteit te reduceren is er in al de jaren van het Noordvleugeloverleg en later de MRA vastgehouden aan de grenzen van de provincies Noord-Holland en Flevoland en zijn de conferenties ingericht als een bestuurlijk overleg. De betrokkenheid van private en maatschappelijke organisaties vindt dan ook vooral op platform en projectmatige basis plaats. Ondanks het informele karakter van het overleg is er dus ook sprake van conservatieve zelforganisatie om structuur in de organisatie aan te brengen. Deze is nodig voor het systeem om zichzelf te kunnen besturen (Teisman e.a., 2009: 99). De omdoping van de Noordvleugelconferentie in de Metropoolregio Amsterdam lijkt daarbij een symbolische bevestiging. Het bevestigt dat de conferenties zijn uitgegroeid tot het belangrijkste overlegplatform van de regio, ten koste van de RSA en de CoCo. Deze hebben hun functie in de loop van de tijd verloren. Wat echter wel duidelijk is geworden is dat systemen nooit een volledige stabiele systeemstaat vinden. Het systeem zal zich op een gegeven moment moeten aanpassen aan de toenemende selectiedruk. Dit lukt alleen als er voldoende dynamiek in het systeem zit. Ontbreekt dit dan kan het systeem inert raken en is het niet meer in staat zich aan te passen.

5.3 Samenwerking: een co-evolutie tussen inhoud, proces en structuur

In de vorige paragraaf is het proces achter de verandering van de samenwerking in de Amsterdamse regio geanalyseerd. Uit de casus is duidelijk geworden dat verandering de norm is. Wederzijdse selectie leidt tot een cyclus van adaptatie. Door de wederzijdse verbondenheid van het systeem met andere zelforganiserende systemen ontstaat instabiliteit in het systeem, omdat het zich continu moet aanpassen aan deze veranderende systemen om te overleven. De factoren die de verandering in werking zetten zijn daarbij niet statisch, maar zelf ook onderhevig aan evolutie. Het proces van verandering, zoals beschreven in de vorige paragraaf, is echter niet volledig willekeurig. Verandering is dynamisch en tijdelijk. Lange periodes van incrementele verandering, werden opgevolgd door een relatief korte periode van snelle reorganisatie. Dit laat zien dat selectiedruk niet altijd eenzelfde effect sorteert. De samenwerking in de Amsterdamse regio kenmerkt zich dan ook door dynamische orde en momenten van grillige verandering. Hierdoor komt de vraag naar boven, waarom ontstaat er orde en hoe wordt deze in stand gehouden? Om deze relatie tussen dynamiek en orde beter te begrijpen zal in deze paragraaf dieper ingegaan worden op de patronen die te vinden zijn in de co-evolutie tussen systemen en de reactie van de actoren op deze co-evolutie.

Uit de casus werd duidelijk dat actoren op zoek zijn naar stabiliteit. Deze stabiliteit is nodig om het samenwerkingsverband te laten groeien en om het eigen beleid te kunnen uitvoeren. Actoren binnen een sociaal systeem zijn dan ook in staat om doelgericht te handelen in tegenstelling tot evolutionaire biologie, waar variatie willekeurig plaatsvindt. Bij een co-evoluerend systeem is dan ook niet alleen sprake van adaptatie, maar de actoren proberen ook daar waar mogelijk hun omgeving aan te passen. In de casus is dit goed terug te zien. Bij de komst van een nieuwe rijksnota wordt door de regio actief geprobeerd om haar eigen visie zoveel mogelijk terug te laten komen in de nota. Om dit te verwezenlijken wordt een regionale visie opgesteld, wordt het verhaal zoveel mogelijk aangepast aan de rijksambities en wordt een selectieve houding aangenomen bij de keuze van voor de regio belangrijke projecten. Daarbij is te zien dat adaptatie en beïnvloeding met elkaar verbonden zijn. Als bij het rijk de nadruk ligt op een economische versterking van de stedelijke netwerken, dan is te zien dat de samenwerking wordt uitgebreid met een economisch platform. Het

samenwerkingsverband past zich aan de financiële stromen van het rijk aan en probeert op die manier haar eigen positie te versterken. *“Ik denk dat het een kracht is geweest als regio dat we met één mond hebben kunnen praten richting het rijk. Van binnen knokken en naar buiten samenwerken zeg maar. Bijvoorbeeld voor het MIRT overleg met het rijk, zijn we als eerste regio erin geslaagd om er met een ultra kleine delegatie daar naar toe te gaan. Vier bestuurders, niet meer. Intern je zaken goed voor elkaar hebben. Je ziet bij andere regio's dat men nog steeds met twaalf man bij het Rijk gaat zitten, dat werkt gewoon niet. Je moet ook kijken wat je biedt voor het rijk. Wat heeft het Rijk nodig”* (secretaris MRA). De relatie tussen adaptatie en beïnvloeding laat tevens zien dat een systeem zich niet alleen ontwikkelt door ongecontroleerde adaptatie aan de omgeving, maar dat er ook sprake is van een bepaalde mate van voorspelbaarheid en stabiliteit. Deze ontwikkeling tussen orde en chaos wordt ook wel ‘bounded instability’ genoemd (Van Buuren & Edelenbos, 2006: 6).

Voor een systeem is het daarbij belangrijk om in een staat tussen orde en chaos te blijven. Dit betekent dat de structurele mechanismen flexibel genoeg moeten zijn om het systeem aan te passen aan nieuwe en onverwachte situaties. Aan de andere kant moeten de structurele mechanismen ook genoeg steun bieden om niet in een staat van chaos te belanden. De casus heeft echter laten zien hoe moeilijk het is om op de rand van chaos te balanceren. Door de co-evolutie tussen systemen hebben beleidsmakers vaak veel minder controle over het proces, dan dat zij van te voren gedacht hadden. De omgeving is met zijn selectiedruk bepalend voor de variatie die mogelijk is en dus in hoeverre de actoren hun eigen beleid kunnen voeren. Daarbij zorgt selectiedruk voor feedbackloops die zowel positief als negatief kunnen zijn. Dit betekent dat selectiedruk niet alleen beperkend is ten aanzien van het type variatie dat kan ontstaan, maar deze kan ook een positief effect hebben op bepaalde vormen van verandering. Deze dubbele werking van selectiedruk is goed te zien in de aanloop naar de stadsprovincies. Waar de plannen van de gemeente Amsterdam voor een stadsprovincie eind jaren tachtig nog strandden door de negatieve feedback vanuit het systeem zelf en de omgeving, was deze halverwege jaren negentig geworden tot de enige mogelijke optie voor de regio. Daarbij was ook te zien hoe de ROA haar grip op het proces verloor. Het kon haar eigen pad niet meer uitstippelen en de regio was niet meer in staat om de omgeving te beïnvloeden. De regio werd zodoende in een reactieve rol gedrukt. Je ziet dan dat een systeem stuurloos kan raken en niet meer in staat is om te reageren op onverwachte gebeurtenissen, zoals een afwijzing van de opdeling van Amsterdam door de burgers

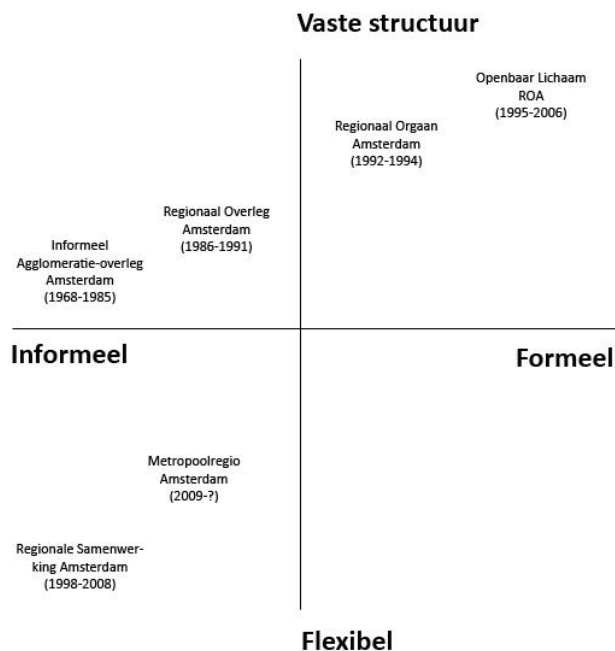
Uit de casus blijkt dat de zelforganiserende actoren selectiemechanismen hanteren om de selectiedruk te structureren en stabiliteit te behouden. Geconfronteerd met de interne en externe selectiedruk worden er keuzes gemaakt ten aanzien van de omvang en samenstelling van het samenwerkingsverband en de opgaven die van regionaal belang zijn. Opvallend is dat deze selectiemechanismen vaak slechts incrementeel worden aangepast en daarom van grote invloed zijn op de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband. Om dit verder toe te lichten is het goed om nog eens te kijken naar het ontstaan van de Regionale Samenwerking Amsterdam en het Noordvleugeloverleg, aangezien in deze periode de afwisseling tussen een dissipatieve en conservatieve vorm van zelforganisatie goed te zien is. Tijdens de overgang naar de nieuwe attractor is te zien dat de verbindingen tussen de actoren veel minder sterk zijn. Er werd niet meer gewerkt aan de vorming van een stadsprovincie en dus waren er mogelijkheden tot het experimenteren met samenwerkingsvormen. Tijdens deze fase van reorganisatie is te zien hoe verschillende actoren worden benaderd (zowel publiek als privaat) en er gezocht werd naar wederzijds voordeel. Dit was

echt een proces van ‘trial and error learning’. Als dit wederzijdse belang niet gevonden kon worden of als er geen klik was tussen de bestuurders dan werden de verbindingen ook weer verbroken. De selectiemechanismen dienden hierbij als middel om uit de chaos stabiele patronen van samenwerking te creëren. Dit lukte in de vorm van het Noordvleugeloverleg. Zeer belangrijk was daarbij ook dat het rijk de Noordvleugel erkende als gesprekspartner en later haar beleid ook op vleugel niveau richtte. Ondanks pogingen om het bestuurlijk overleg op Randstad niveau te bevorderen, kon de regio grotendeels vasthouden aan de bestaande omvang en afbakening van de regio.

De selectieve perceptie die dan ook wordt gehanteerd, dient er toe om uit het grote aantal afhankelijkheden die er bestaan tussen gemeenten en provincies een selectie te maken en daarmee de complexiteit te reduceren door de relaties die er toe doen en lijken te werken te selecteren. Volgens Luhmann (Teisman e.a., 2009: 127) moeten de grenzen die dan getrokken worden een bepaalde mate van stabiliteit hebben om effectief met de complexiteit om te kunnen gaan. Een stabiel onderscheid tussen het interne systeem en de externe omgeving zou volgens Luhmann de kans van overleving onder complexe condities vergroten. Deze stabiliteit was in de samenwerking dan ook belangrijk om het draagvlak die reeds was opgebouwd te versterken en veerkracht te creëren om in te kunnen spelen op de selectiedruk uit de omgeving. Deze afbakening tussen systeem en omgeving heeft wel gevolgen voor de mogelijkheden tot verandering van het systeem. Als structuur en proces steeds meer met elkaar verbonden raken en actoren dus gaan handelen naar wat zij hebben afgebakend als zijnde de regio, dan kan er gesteld worden dat de regio wel degelijk bestaat. Deze bestaat echter alleen in relatie tot de perceptie van de actoren. Het verklaart echter ook waarom in de loop van de tijd grote structurele aanpassingen uitblijven. Hoe meer structuur en proces met elkaar verbonden raken (onderlinge vertrouwen groeit, informele gedragsregels, erkenning van onderlinge afhankelijkheid), des te minder zullen de relaties met de omgeving erkend worden en dus ook naar gehandeld worden. Hoe meer het systeem dus in zichzelf gekeerd is, hoe meer het een beperkte hoeveelheid informatie tot zich neemt en hoe meer de veranderingen gezocht zullen worden binnen de bestaande grenzen van het systeem.

In figuur 1 zijn de in de casus beschreven samenwerkingsvormen in de Amsterdamse regio in de periode 1982-2009 weergegeven. Het figuur laat de verandering in de structuur van de samenwerking zien. Op de verticale as is weergegeven hoe vast de structuur is, oftewel wordt er vaak van samenstelling veranderd binnen het samenwerkingsverband en hoe makkelijk gaat dit? De horizontale as heeft betrekking op de besluitvorming, is deze formeel of informeel? Wat opvalt aan de ontwikkeling van de structuur is dat deze een cyclisch patroon vertoont. De samenwerking begint vrij informeel en krijgt in de loop van de tijd een steeds formeler karakter en een vastere structuur. De ontwikkeling van het IAO naar het ROA als openbaarlichaam kent een incrementeel karakter. De overgang van het ROA als openbaarlichaam naar de Regionale Samenwerking Amsterdam laat echter ook zien dat verandering heel snel kan gaan. Hoewel de huidige samenwerking pas tien jaar bestaat, is ook hier te zien dat de samenwerking meer structuur begint te krijgen en formeler wordt.

Figuur 1: Samenwerking in de Amsterdamse regio in de periode 1982-2009



Wat het figuur eigenlijk laat zien, is de strijd tussen adaptatie en stabiliteit en het feit dat verandering zowel spontaan als padafhankelijk is. Het ontstaan van het Noordvleugeloverleg laat het spontane van de verandering zien. Het zelforganiserend vermogen van de actoren in de regio zorgde ervoor dat er zonder bemoeienis van de rijksoverheid een nieuwe structuur kon ontstaan. Hierdoor vond het systeem weer een tijdelijke fit met de omgeving, in de vorm van een informeel en flexibele samenwerkingsvorm. De evolutie van het systeem is dan ook willekeurig. Het evolutionaire proces kan verschillende paden kiezen waarbij een 'chance event,' zoals de verstedelijkingsopgave voor 150.000 woningen, er voor kan zorgen dat een bepaald pad wordt ingeslagen. Zodra er echter een bepaald evolutionaire pad is ingeslagen, zal de verandering steeds meer padafhankelijk zijn. De selectiedruk uit de omgeving zal het traject van evolutie beïnvloeden, doordat het van belang is voor het succes en falen van adaptaties.

Bij elke adaptatie grijpen inhoud, proces en structuur steeds verder op elkaar in, waardoor het potentieel aan toekomstige attractoren afneemt. De mogelijkheden om de samenstelling van het samenwerkingsverband grondig te wijzigen of de structuur te veranderen, nemen in de loop van de tijd dan ook af. Relatief gezien wordt er lange tijd aan de hand van incrementele stappen gezocht naar de beste strategie tot adaptatie. In de loop van de tijd zal deze fit met de omgeving steeds lokaler gezocht moeten worden door padafhankelijkheid. Er is dan ook veel energie nodig om het systeem over te laten gaan in een andere attractor. Als het systeem echter uiteindelijk een nieuw evenwicht vindt met zijn omgeving, is deze van korte duur. Het nieuwe evenwicht zal al weer snel onder druk komen te staan door veranderingen in de omgeving. Selectieve perceptie en beïnvloeding van de omgeving helpen de actoren bij het stabiel houden van de samenwerking. Hierdoor vindt er al vrij snel een nieuwe ronde van formalisering en structurering plaats.

De evolutie van samenwerking is er dan ook niet één die leidt tot een vorm van samenwerking die volledig recht doet aan de complexiteit en leidt tot een bepaald einddoel. Volgend op de uiteenzetting van Sementelli en de hypothese van de Rode Koningin uit hoofdstuk twee kan er gesteld worden dat de co-evolutie tussen systemen er voor zorgt dat er continu sprake is van aanpassing en beïnvloeding. Dit is noodzakelijk om de eigen 'niche' positie van de regio te behouden. Stabiliteit speelt wel een belangrijke rol in samenwerking en verandering komt vaak voort uit deze wens tot stabiliteit. Daarbij worden nieuwe verbindingen aangegaan, maar worden ook verbindingen opgeheven. Het pad dat het systeem door de attractor basin aflegt is niet die richting een optimale attractor, maar eerder een blinde ontwikkeling langs verschillende attractoren. Er zit geen alles omvattend idee achter de evolutie van de samenwerking in de Amsterdamse regio. Ook al worden er pogingen gedaan om via structurele oplossingen de samenwerking te boetsen, in de praktijk blijkt de samenwerking zich zelf vorm te geven en zijn bestuurders maar zeer kort in controle over het proces.

5.4 De evolutie gaat door...

De casus stopt begin 2009 bij de oprichting van de Metropoolregio Amsterdam. Onderhand zijn we twee jaar verder, heeft de wereld te maken met de nasleep van de economische crisis en is er een nieuw minderheidskabinet aangetreden, bestaande uit de VVD en het CDA. Met andere woorden het systeem heeft te maken gehad met nieuwe selectiedruk en gezien de plannen van het kabinet zou de druk op de MRA in de toekomst verder toe kunnen nemen. Zo heeft het kabinet in haar regeerakkoord aangegeven te zullen werken aan een opschaling van de provincies om nieuwe hulpstructuren te voorkomen en voorstellen te zullen doen om de Wgr-plusregio's en deelgemeenten af te schaffen. Inmiddels hebben de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, middels een brief aan Minister Donner van Binnenlandse Zaken, laten weten een onderzoek uit te zullen voeren naar een mogelijke fusie van de provincies. Het is de vraag hoe deze plannen de verhoudingen binnen het samenwerkingsverband zullen beïnvloeden.

Zo geldt de Stadsregio Amsterdam als vertegenwoordiger van de kleine gemeenten in de verschillende platforms en neemt het ook vaak een voortrekkersrol. De provincie Noord-Holland heeft sinds de komst van de nieuwe Wro al een actieve houding aangenomen op het gebied van ruimtelijke ordening, middels de provinciale verordeningen. Het verdwijnen van de stadsregio en het ontstaan van een nieuwe krachtige provincie zou het huidige dynamische evenwicht ernstig kunnen verstoren. Het is dan ook maar de vraag of in zo'n geval de huidige afbakening van de regio nog wel voldoet. Moet de MRA bijvoorbeeld net zoals de provincies de banden met de Utrechtse regio herstellen, zoals nu al reeds voorzichtig gebeurt? Of moet juist het gat dat de Stadsregio straks mogelijkwerwijs achterlaat, worden opgevuld en er dus meer aandacht komen voor de kleinere gemeenten?

Daarnaast is de regio nu op een punt belandt, dat de plannen die de afgelopen jaren ontwikkeld zijn, uitgevoerd dienen te worden. Die uitvoering is bemoeilijkt door de economische crisis en de bezuinigingsplannen van het kabinet. De regio zal zodoende nog selectiever moeten zijn in welke projecten urgentie genieten. Je ziet daarbij dat de bestuurlijke kerngroep op zoek is naar zijn rol. Sommige projecten komen zeer moeilijk van de grond of worden helemaal niet gerealiseerd. In plaats van het verdelen van de lusten, moeten nu knopen doorgemaakt worden. Dit vraagt om een andere benadering. Misschien is de huidige vrijwillige en flexibele structuur niet de juiste, nu de

uitvoeringsfase aanbreekt. En hoe zit het met de democratische legitimiteit? In 2008 gaf de huidige voorzitter van de bestuurlijke kerngroep van de MRA, Maarten van Poelgeest, in een column al aan dat op de lange duur de huidige constructie te vrijblijvend is en dus niet houdbaar. Volgens van Poelgeest is een eigen bestuur van de Metropoolregio Amsterdam en een rechtstreeks gekozen Metropoolparlement op termijn onvermijdelijk. Dit onderzoek zal geen antwoord bieden op de hierboven gestelde vragen. Wat we wel weten is dat de oprichting van de Metropoolregio Amsterdam niet een stabiele eindsituatie betekent. De strijd tussen vernieuwing en stabiliteit gaat door.

6

Conclusie

6.1 Inleiding

In de inleiding is geconstateerd dat de context van de ruimtelijke ordening de afgelopen decennia flink veranderd is. Deze veranderende context zorgt ervoor dat maatschappelijke processen vaak niet aansluiten aan de grenzen van het openbaarbestuur. Ruimtelijke opgaven ontstijgen steeds vaker het lokale niveau. Dat het vinden van een bestuurlijk antwoord op deze bovenlokale ruimtelijke opgaven lastig blijkt te zijn, wordt duidelijk uit het grote aantal commissies en rapporten dat zich over dit onderwerp gebogen heeft. In het verleden zijn er tal van pogingen ondernomen om het bestuur op te schalen door bestuurlijke herindeling of door het creëren van een vierde bestuurslaag. Dit soort ingrepen konden vaak rekenen op de nodige weerstand en uiteindelijk bleek de heilige schaal, gezien de complexiteit van de samenleving, niet te bestaan. Daarom is er de laatste jaren meer een accent komen te liggen op vrijwillige regionale samenwerking, die van onderop is vormgegeven. In plaats van government, zou er dan ook sprake moeten zijn van governance. Actoren uit verschillende netwerken worden daarbij bij elkaar samengebracht, afhankelijk van de ruimtelijke vraagstukken en programma's. Het onderscheid tussen de twee benaderingen is dus die tussen proces en structuur. In de praktijk is echter te zien dat periodes van relatieve stabiliteit zich afwisselen met periodes van spontane verandering in de samenwerking. In dit onderzoek is de samenwerking dan ook bestudeerd als een complex adaptief systeem. Dit betekent dat het zowel bestaat uit processen als structuren. Door te kijken naar de ontwikkeling van het systeem door de tijd kan de dynamiek tussen proces en structuur beter begrepen worden. Daarbij werd de verandering gezien als het gevolg van de wederzijdse selectie tussen systemen, oftewel co-evolutie. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de deelvragen en hoofdvragen beantwoord worden en zal er een reflectie op de bevindingen gegeven worden voor de praktijk en theorie.

6.2 On the origin of the MRA

“Wat is een complex adaptief bestuurlijk systeem en hoe co-evolueert een dergelijk systeem?”

Om de grillige ontwikkeling van de samenwerking te begrijpen is er gebruik gemaakt van een systeembenadering. Daarbij wordt het samenwerkingsverband gezien als een complex adaptief systeem. Dit betekent dat het systeem geen stabiele structuur vormt, die buiten de perceptie van degenen die daarbinnen acteren bestaat en die de uitkomst van de samenwerking bepaalt. De samenwerking is het product van de interacterende elementen van het systeem. De complexiteit binnen het systeem komt voort uit de verschillende stakeholders, die elkaar direct en indirect beïnvloeden en uit de veelzijdigheid aan potentieel botsende belangen, rationaliteiten en machtsmiddelen van de verschillende stakeholders. Een complex adaptief systeem staat niet los van zijn omgeving. Het wisselt informatie en energie uit met zijn omgeving. De grenzen van het systeem zijn dan ook niet alleen open, maar ook dynamisch. De grenzen van systemen verschillen in tijd en plaats en deze zijn subjectief aangezien iedere actor binnen het samenwerkingsverband zijn eigen perceptie heeft van hoe het samenwerkingsverband eruit ziet. Samenwerkingsverbanden ontwikkelen zich dan ook door de tijd heen, op een grillige manier door de wederzijdse beïnvloeding van actoren binnen en buiten het systeem. Dit proces wordt co-evolutie genoemd. De interactie tussen actoren zorgt daarbij voor wederzijdse selectiedruk en wederzijdse aanpassing. Deze selectiedruk hoeft niet meteen te volgen op de keuzes die door actoren worden gemaakt, oftewel er kan sprake zijn van zichtbare en blinde selectie. Om dit proces van co-evolutie te begrijpen is er gebruik gemaakt van de inzichten uit de complexiteitstheorie.

Een complex adaptief bestuurlijk systeem wordt dan ook gevormd door de actoren die met elkaar verbonden zijn en interacteren. Binnen dit systeem brengen alle elementen hun eigen identiteit, historie, repertoire en toegevoegde waarde voor het systeem. Voor dit onderzoek waren dat de bestuurders of gemeenten, die elk hun eigen belang inbrengen in de samenwerking en proberen invloed te behouden op de gezamenlijke besluitvorming. Daarnaast dienen de bestuurders ook rekening te houden met de wensen van andere gemeenten om de samenwerking te bevorderen. De keuzes die gemaakt worden door de samenwerkende gemeenten staan echter niet los van bijvoorbeeld provinciaal- en rijksbeleid en sociaal-economische ontwikkelingen. Er worden dan ook op meerdere niveaus keuzes gemaakt en dit zorgt voor wederzijdse selectiedruk. Deze wederzijdse selectiedruk zorgt er voor dat beleidsmakers de samenwerking moeten aanpassen om een fit te behouden met de omgeving. De selectiedruk uit de omgeving beïnvloedt zo het traject van evolutie, doordat het van belang is voor het succes en falen van adaptaties. Actoren zijn echter ook in staat hun omgeving te beïnvloeden.

“Hoe kan het proces van co-evolutie voor de samenwerking in de Amsterdamse regio gemeten en geconceptualiseerd worden en wat betekent het gebruik van een concept uit de natuurwetenschappen voor het onderzoek?”

Om de gevolgen van het proces van co-evolutie tussen systemen voor de samenwerking in de Amsterdamse regio meetbaar te maken, is de samenwerking gekenmerkt aan de hand van enkele variabelen afkomstig uit de netwerktheorie en afgeleid uit de empirie. Daarna is de co-evolutie

geconceptualiseerd aan de hand van drie begrippen: selectiedruk, selectiemechanismen en selectie. Selectiedruk zijn daarbij die dingen die potentieel het samenwerkingsverband kwalitatief zouden kunnen veranderen. Deze druk kan zowel gericht zijn op de inhoud, het proces als op de structuur van de samenwerking. Niet elke druk leidt tot een kwalitatieve verandering. Of dit plaats vindt, hangt af van wat de actoren doen met de nieuwe informatie. Bij het verwerken van deze informatie maken de actoren gebruik van selectiemechanismen. Zo bepaalt de gewenste omvang en samenstelling van het systeem in grote mate welke informatie wel en welke niet wordt opgenomen. Ook het doen van onderzoek en het bepalen van het takenpakket draagt hier aan bij. Op deze manier worden uiteindelijk de mogelijke samenwerkingsvormen zichtbaar voor de actoren, oftewel de attractorbasin, waaruit een samenwerkingsvorm geselecteerd kan worden.

Dit framework is uiteindelijk toegepast op de samenwerking in de Amsterdamse regio voor de periode 1982-2009. Het gebruik van één verklarende casus sluit goed aan bij de benadering van de wetenschap volgens het kritisch realisme. Het gebruik van concepten uit de natuurwetenschappen wordt daarbij gezien als een middel om betere concepten te ontwikkelen om de ontwikkeling van complexe systemen te begrijpen. Co-evolutie diende dan ook als metafoor om de ontwikkelingen die waargenomen werden te voorzien van terminologie, om deze eigenschappen te conceptualiseren. De verklaringen die daarbij gevonden werden, zijn lokaal in tijd en plaats. Er kan echter wel gezocht worden naar achterliggende patronen. In hoofdstuk vier is de casus onderverdeeld in verschillende tijdsperiodes. Elke periode begon met een weergave van de belangrijkste selectiedruk op het samenwerkingsverband. Daarna is er gekeken hoe de actoren met deze druk omgingen en welke keuzes voor de samenwerkingsvorm uiteindelijk zijn gemaakt. Vervolgens is de beschrijving uit hoofdstuk vier geanalyseerd in hoofdstuk vijf aan de hand van de begrippen uit het theoretisch kader.

“Hoe zorgt wederzijdse beïnvloeding tussen systemen voor druk tot kwalitatieve verandering van de samenwerking, hoe gaan de bestuurders om met deze selectiedruk en welke adaptatie vindt uiteindelijk plaats?”

De casus heeft de ontwikkeling laten zien van het Informeel Agglomeratieoverleg Amsterdam naar de Stadsprovincie Amsterdam, het uiteenvallen van deze samenwerkingsvorm en de opkomst van een nieuw informeel platform: de Metropoolregio Amsterdam. In het begin van de casus is te zien hoe lokale bestuurders gezamenlijk op zoek gaan naar een stabiele samenwerkingsvorm, maar dat zij door de co-evolutie met andere systemen vaak al snel de grip verliezen op dit proces. Zo zorgden de plannen voor een stadsprovincie van de gemeente Amsterdam in de jaren tachtig slechts voor een beperkte verandering in de samenwerking. Bij de randgemeenten bestond zo goed als geen binding met de Amsterdamse plannen en ontbrak dan ook de noodzaak tot verandering. De hernieuwde aandacht bij het rijk voor de bestuurlijke indeling van grootstedelijke gebieden aan het einde van de jaren tachtig, zorgde er echter voor dat de regio mee moest evolueren met de plannen van het rijk. Ook al was de regio er zich bewust van dat een intensievere samenwerkingsvorm noodzakelijk was, werd er toch geprobeerd om de toekomst zoveel mogelijk open te houden om deze zelf vorm te kunnen geven. De keuze voor een stadsprovincie in de Rotterdamse regio maakte dit echter al snel onmogelijk. Het rijk koos voor eenzelfde bestuurlijke structuur voor de Amsterdamse regio, waardoor het proces in een stroomversnelling kwam. De vorming van de stadsprovincie kwam echter ten einde, toen de bevolking van Amsterdam middels een referendum zijn onvrede liet blijken over

de opdeling van Amsterdam en de geringe betrokkenheid bij de planvorming voor de stadsprovincie. Zichtbare en blinde selectie bepalen zodoende in grote mate de keuzevrijheid van actoren ten aanzien van de vormgeving van de regionale samenwerking.

Opvallend is te zien hoe beleidsmakers omgaan met de gevolgen van selectiedruk. Vanaf het begin van de casus tot het einde van de plannen voor de Stadsprovincie Amsterdam, werd er vastgehouden aan dezelfde gemeenten. Plannen van het rijk en de gemeente Amsterdam, om het gebied uit te breiden en beter aan te laten sluiten bij de ruimtelijke context, werden afgeslagen om de complexiteit niet toe te laten nemen. Juist door gemeentelijke herindeling en uittreding van gemeenten vond er een afname van het aantal deelnemers plaats. Daarnaast was de samenwerking ook een echt bestuurdersoverleg. Dat dit grote gevolgen kan hebben voor de samenwerking werd duidelijk, toen de bestuurders niet in staat bleken het verhaal over de stadsprovincie te verkopen aan het maatschappelijke systeem en deze via een referendum de opdeling van Amsterdam tegenhield. De casus laat echter ook zien dat bestuurders niet altijd alleen maar een strategie van conservatieve zelforganisatie hanteren. Na het afblazen van de stadsprovincie werd er over de grenzen van het ROA gekeken en werd er een bredere samenwerkingsverband opgezet. Het duurde echter niet lang of ook hier werden weer grenzen getrokken. Om de Noordvleugelconferenties op te kunnen zetten, werd de samenwerking begrensd rond de provincies Noord-Holland en Flevoland. Tevens werd het een echt bestuurdersoverleg, waarbij de inbreng van private en maatschappelijke organisaties op programmaniveau nihil is.

“Welke patronen zijn te herkennen in de wederzijdse beïnvloeding tussen de systemen en de reactie van de bestuurders op deze co-evolutie?”

De casus heeft duidelijk gemaakt dat verandering de norm is. Wederzijdse selectie leidt tot een cyclus van adaptatie. Door de wederzijdse verbondenheid van het systeem met andere zelforganiserende systemen ontstaat instabiliteit in het systeem, omdat het zich continu moet aanpassen aan de veranderende omgeving om te overleven. Actoren zijn echter op zoek naar stabiliteit. Deze stabiliteit is nodig om het samenwerkingsverband te laten groeien en om het eigen beleid te kunnen uitvoeren. In het streven naar deze stabiliteit worden twee strategieën gehanteerd:

Ten eerste wordt, daar waar het kan, geprobeerd de omgeving te beïnvloeden. In de casus was dit vooral te zien in relatie tot het rijk. De samenwerking vormde zich vaak naar de financiële stromen vanuit de verschillende ministeries. Deze financiële stromen zijn zeer belangrijk voor het bevorderen en voeden van de onderlinge verbindingen. Door de regionale partners werd dan ook ingezet op het gezamenlijk vormgeven van regionale visies, het laten aansluiten van deze visies aan de rijksambities en het aannemen van een selectieve houding bij de keuze van voor de regio belangrijke projecten. Door deze relaties tussen adaptatie en beïnvloeding, is er sprake van een bepaalde mate van voorspelbaarheid en stabiliteit in het systeem, wat bounded instability wordt genoemd. Actoren proberen, doormiddel van beïnvloeding van de omgeving, in deze staat tussen orde en chaos te blijven.

Daarnaast is uit de casus gebleken dat de actoren selectiemechanismen hanteren om de selectiedruk te structureren en stabiliteit te behouden. Geconfronteerd met de interne en externe selectiedruk worden er keuzes gemaakt ten aanzien van de omvang en samenstelling van het samenwerkingsverband en de opgaven die van regionaal belang zijn. De selectieve perceptie die

wordt gehanteerd, dient er toe om uit het grote aantal afhankelijkheden die er bestaan tussen gemeenten en provincies een selectie te maken en daarmee de complexiteit te reduceren door de relaties die er toe doen en lijken te werken te selecteren. Deze afbakening tussen systeem en omgeving heeft wel gevolgen voor de mogelijkheden tot verandering van het systeem. Opvallend is dat deze selectiemechanismen vaak slechts incrementeel worden aangepast en daarom van grote invloed zijn op de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband. Hoe meer structuur en proces daarbij met elkaar verbonden raken (onderlinge vertrouwen groeit, informele gedragsregels, erkenning van onderlinge afhankelijkheid), des te minder zullen de relaties met de omgeving erkend worden en dus ook naar gehandeld worden. In de loop van de tijd zal de fit met de omgeving steeds lokaler gezocht moeten worden door padafhankelijkheid. Het kost dan ook veel energie om het systeem over te laten gaan in een andere attractor.

“Hoe kan het evolutionaire proces van verandering in de bestuurlijke samenwerking in de Amsterdamse regio begrepen worden aan de hand van de verklarende mechanismen van co-evolutie en wat betekent dit voor de zoektocht naar de juiste bestuurlijke vormgeving van regionale samenwerking?”

We kunnen nu overgaan tot het beantwoorden van de hoofdvraag. De casus heeft duidelijk gemaakt dat een samenwerkingsverband geen mechanisme is, dat ontworpen kan worden en stabiel blijft. Het is een zich evoluerend proces, dat zich ontwikkelt door co-evolutie met andere systemen. De bestuurders in de regio worden bijvoorbeeld geconfronteerd met wisselend rijksbeleid ten aanzien van ruimtelijke structuur van de regio, veranderende economische omstandigheden en een toenemende internationalisering. Door het veranderen van de omgeving moet het samenwerkingsverband zich aanpassen om haar positie te behouden. Zo was het voor de regio bijvoorbeeld belangrijk om een economisch platform op te richten, toen het rijk zich meer begon te richten op de economische positie van de regio en daaraan financiële middelen waren verbonden. Een systeem is echter niet volledig overgelaten aan de druk vanuit de omgeving. Het is zelf ook in staat om de omgeving te beïnvloeden. Zo is te zien dat er door de regio bij de komst van een nieuwe nota actief wordt gelobbyd om zoveel mogelijk haar eigen visie in de nota terug te laten komen. De relatie tussen adaptatie en beïnvloeding laat zien dat een systeem zich niet alleen ontwikkelt door ongecontroleerde adaptatie aan de omgeving, maar dat er ook sprake is van een bepaalde mate van voorspelbaarheid en stabiliteit. Deze stabiliteit staat echter constant onder druk. Elke strategische keuze van een actor leidt tot een positieverandering van anderen. Door de adaptieve bewegingen van zowel het systeem als zijn omgeving, is het fitness landschap continu aan verandering onderhevig. Daarnaast heeft het systeem ook te maken met blinde selectie, waardoor de uitkomsten van beleidskeuzes zowel onverwacht, als ongewenst kunnen zijn. Ook deze onverwachte uitkomsten kunnen de keuzes die actoren hebben ten aanzien van de ontwikkeling van het samenwerkingsverband beperken.

Om niet in een situatie te belanden van chaos, waarin het systeem zich stuurloos aanpast aan de omgeving, hanteren actoren selectiemechanismen. Dit verklaart ook mede, waarom de selectiemechanismen (vooral de afbakening van de regio en de samenstelling) in de casus slechts weinig werden aangepast. Ze zijn noodzakelijk om het systeem van de omgeving af te schermen en structuur en stabiliteit te creëren uit de complexiteit. Immers, als het systeem instabiel is, is het niet in staat om adequaat te reageren op nieuwe uitdagingen en is er het risico dat het systeem uit elkaar

valt. Selectiedruk beïnvloedt daarbij de koers door de attractor basin, door zijn invloed op het succes en falen van adaptaties. Daarom zijn aanpassingen aan het systeem vaak incrementeel. De verandering die plaatsvindt, is daarbij padafhankelijk. Verandering kan dan ook gezien worden als een strijd tussen adaptatie en stabiliteit. De casus heeft ook laten zien dat een samenwerkingsverband zodoende een grillig verloop kent in zijn ontwikkeling. Een periode van incrementele verandering, zoals die van het Informele Agglomeratieoverleg Amsterdam tot Regionaal Overleg Amsterdam, werd opgevolgd door meer dynamische periodes rond de vorming van de stadsprovincie en het uiteindelijk uit elkaar vallen van deze samenwerkingsvorm. Er is dan ook veel druk nodig om grote veranderingen te veroorzaken, maar als zo'n verandering eenmaal optreedt, kan dit vergaande gevolgen hebben. De overgang naar een nieuwe attractor zorgt ervoor, dat er nieuwe mogelijkheden ontstaan om de selectiemechanismen aan te passen en het systeem weer een dynamisch evenwicht kan bereiken. Al snel echter zal de druk op het systeem weer toenemen en moeten er opnieuw aanpassingen plaatsvinden aan de samenwerking. Zodoende is de strijd tussen adaptatie en stabiliteit een open proces, zonder einde.

Wat betekenen de bevindingen uit de casus rond de samenwerking in de Amsterdamse regio voor de in het eerste hoofdstuk beschreven zoektocht naar de bestuurlijke vormgeving van regionale samenwerking? Al de rapporten en commissies uit het eerste hoofdstuk blijven wijzen op de tekortkomingen van regionale samenwerking. Ondanks het geld, de tijd en de energie die in de samenwerking gestopt is, zouden de uitkomsten gering zijn. Daarom blijft men zoeken naar structuren waarin de samenwerking wel efficiënt en effectief vormgegeven kan worden. Dit betekent dus een wijziging van het Huis van Thorbecke via de introductie van een vierde bestuurslaag (zoals bij de stadsprovincie) of een wijziging van de bestaande bestuurlijke indeling. Al deze aanpassingen zijn er op gericht om een betere 'fit' te creëren tussen de bestuurlijke eenheid en de omgeving. De casus heeft laten zien dat het proces richting een dergelijke structurele oplossing uitermate moeilijk is en dat deze kan rekenen op veel weerstand. De complexiteit van het systeem zorgt er namelijk voor dat er geen allesomvattende structuur ontworpen kan worden. Uit de casus kunnen enkele belangrijke verklaringen daarvoor worden gevonden.

Ten eerste is het proces richting een stadsprovincie een langdurig proces. Dit brengt met zich mee dat er een gewenste optimale samenwerkingsvorm ontwikkeld wordt, terwijl er heel veel onzekerheid bestaat over de toekomst. De omstandigheden in de toekomst zullen heel anders zijn en zorgen dan ook voor een andere selectiedruk. Dit klinkt misschien heel logisch, maar zoals uit de casus bleek kan dit nog wel eens uit het oog verloren worden. De keuzes die gemaakt werden, ten aanzien van de samenwerking aan het einde van de jaren tachtig, waren erop gericht om de lasten van Amsterdam beter te verdelen over de regio. Halverwege de jaren negentig bleek de stad helemaal niet meer zo arm te zijn en had het ROA te maken met een heel andere interne en externe druk. De keuze voor de stadsprovincie had er echter voor gezorgd dat er een pad was ingeslagen, waar moeilijk van af te wijken was en men minder oog had voor deze gewijzigde selectiedruk.

Een tweede verklaring heeft betrekking op de complexe relaties binnen een samenwerkingsverband. De partijen die samenwerken hebben een spanningsvolle relatie. Aan de ene kant concurreren ze met elkaar om middelen, zoals overheidsgeld of de toewijzing van een bepaald aantal woningen. Aan de andere kant bestaat er ook het besef dat samenwerking op bepaalde gebieden noodzakelijk is om de eigen overlevingskansen te vergroten. Binnen dit spanningsveld speelt vertrouwen een grote rol.

Partijen gedragen zich strategisch om hun doelen te realiseren, maar zoals in hoofdstuk één al is aangegeven is het gedrag van andere actoren uiterst onvoorspelbaar. Partijen kennen een eigen manier van werken en kennen ieder een zelforganiserend vermogen, hierdoor is het systeem als geheel uitermate grillig. In de casus is dit terug te zien bij de gemeenten die uit de stadsprovincie stappen, aangezien zij het gevoel hebben dat het belang van Amsterdam ten koste gaat van het eigen belang. Een ander voorbeeld is de rol van de Utrechtse regio tijdens de verkenning van het regionale antwoord op de Vijfde Nota. Hierin neemt de Utrechtse regio een veel behoudendere rol in dan de andere partijen. Het is dan ook de interactie die voortkomt uit deze competitie en samenwerking die het systeem vorm geeft. Deze interactie reflecteert de machtsverhoudingen. De grilligheid in onderlinge relaties en interactie zorgt ervoor dat er niet vanuit één allesomvattende structuur gewerkt kan worden.

De derde verklaring houdt dan ook verband met het feit dat proces en structuur niet los van elkaar gezien kunnen worden. Een samenwerkingsverband moet gedragen worden door de mensen die er onderdeel van zijn. Het laten functioneren van een bepaalde structuur kost veel energie. Rond de vorming van de stadsprovincies is te zien dat de structuur van de samenwerking centraal komt te staan. Men is alleen nog maar bezig met het ontwikkelen en kopiëren van wetteksten, waardoor er nog maar weinig bestuurders waren die het proces konden overzien. Langzaam aan ontstond er een structuur, die nog maar door weinigen werd gedragen. Als er dan een verstoring optreedt, in de vorm van een afwijzing van de opdeling van Amsterdam door de burgers, dan ontbreekt er de veerkracht om gezamenlijk op zoek te gaan naar een andere manier om de samenwerking voort te zetten. De voorbeelden van de bestuurlijke duo's Patijn & Van Kemenade en Stadig & Meijdam laten zien dat bestuurlijke trekkers enorm belangrijk zijn bij het op gang helpen en houden van een samenwerkingsverband.

De governance gedachte die de laatste jaren aan terrein heeft gewonnen, neemt afstand van oplossingen langs de constitutionele lijn. De governance theorie geeft meer aandacht aan de rol van lokale interactie en horizontale coördinatie. Coördinatie vindt dan plaats binnen netwerken van uiteenlopende actoren. Binnen deze netwerken zouden actoren in staat moeten zijn om complexe problemen en taken gezamenlijk op te pakken en de benodigde middelen te verzamelen om het probleem op te lossen. Ook binnen de governance theorie speelt zelforganisatie een belangrijke rol. Het probleem met governance is alleen dat het de afgelopen decennia een containerbegrip geworden is, waarvan niemand een precieze definitie kan geven. Daarbij lijkt governance steeds meer tot doel verheven te zijn, dan dat het als middel dient om met de complexiteit om te gaan. Zo wordt er door de Vromraad (2008) gewezen op de huidige positie van regionale samenwerking, die zich midden in de transitie van government-denken naar governance-praktijken zou bevinden. Uit de casus bleek dat er wel degelijk een kern van waarheid zit in deze bewering, de praktijk is echter heel wat genuanceerder. Bij samenwerkingsverbanden komen zeer veel condities en factoren kijken die allemaal van invloed zijn op het functioneren van het samenwerkingsverband. Er is dan ook veelal sprake van simplificatie, waarbij governance wordt geherintroduceerd als een universeel verklarend mechanisme achter succesvolle samenwerking (Schneider & Bauer, 2007: 15).

Of het nu gaat om een structurele of governance oplossing, beiden lijken erop gericht te zijn om een strategie te ontwikkelen, die zorgt voor een bepaalde mate van stabiliteit. De structurele oplossing zoekt naar een optimale evenwichtssituatie, terwijl de governance benadering meer in zet op

verandering en regels probeert aan te reiken om de complexiteit van regionale samenwerking tegemoet te treden. Dit neemt echter niet weg dat de co-evolutie tussen systemen door blijft gaan en een stabiele evenwicht nooit gevonden kan worden. Daarnaast zullen actoren gebruik blijven maken van selectiemechanismen om de complexiteit te reduceren door grenzen te trekken. Systemen zijn dan ook zelforganiserend en deze zelforganisatie wordt gereproduceerd door de zelfreferentie van het systeem. Systemen kennen dan ook hun eigen dynamiek en reageren op hun eigen manier op interne en externe druk. Met andere woorden samenwerking vormt zich zelf, als de druk maar groot genoeg is. Er kan een beïnvloeding van de omvang en samenstelling van de samenwerking plaatsvinden. De casus heeft echter laten zien dat de uitkomst van dit proces zeer onzeker is en het systeem nooit een stabiel evenwicht vindt.

Volgend op Marshall (2008) betekent deze onwetendheid over wat de beste toekomstige uitkomst is, dat verbeteringen vanuit een evolutionaire benadering van onderop plaats moeten vinden. Bij pogingen om de samenwerking te beïnvloeden is een goede kennis van de karakteristieken van het systeem dan ook noodzakelijk. Aanpassingen aan de structuur van de samenwerking zouden klein moeten zijn, aansluitend bij de bestaande condities en gedragen moeten worden door de samenwerkende partijen. Aanpassingen dienen daarbij te ontstaan uit een bepaalde noodzaak en niet vanwege een bepaalde wenselijkheid. Daarbij moet het rijk er zich ook van bewust zijn, dat bestaande samenwerkingsvormen ernstig verstoord kunnen worden door structurele ingrepen. Plannen om de stadsregio's op te heffen of de provincies op te schalen kunnen de bestaande verhoudingen sterk onder druk zetten. Juist door een eenduidig en consequente benadering van de regio, kunnen regionale partijen hun krachten bundelen om middelen aan te trekken of een gezamenlijke visie te ontwikkelen bij potentiële bedreigingen (Haran, 2010: 213). In plaats van grootschalige ingrepen, zou er juist meer ruimte geboden moeten worden aan lokale initiatieven. Nog te veel worden hulpstructuren gezien als een bedreiging en aanleiding tot bestuurlijke drukte. In plaats daarvan zouden lokale initiatieven juist beloond moeten worden, als blijkt dat deze functioneel zijn. Bestuurlijke vernieuwing vraagt dan ook om een zoekproces naar gedeeld belang, waarbij er geëxperimenteerd kan worden met nieuwe combinaties van inhoud, structuur en proces.

6.3 Een reflectie op de theorie en het onderzoek

Het onderzoek heeft zich gericht op de ontwikkeling van de samenwerking in de Amsterdamse regio als een complex adaptief systeem over een periode van meer dan vijftientig jaar. Dit heeft enkele gevolgen gehad:

Door de blik te richten op hoe wederzijdse beïnvloeding de ontwikkeling van het systeem bepaalt, wordt de aandacht wat weggenomen van de actoren. Wat echter tijdens het onderzoek zeer duidelijk werd, is dat samenwerking echt mensenwerk is. Dit werd door elke respondent tijdens het interview wel benadrukt. Beïnvloeding vindt dan ook niet alleen plaats door interactie, maar kan ook gebeuren door bijvoorbeeld het gebaar van een bezoek van de burgemeester van Amsterdam aan de burgemeester van Diemen. Grenzen rond een systeem worden niet alleen getrokken op basis van wederzijdse belangen, maar tijdens een interview werd het ook duidelijk dat samenwerking met sommige gemeenten moeilijk op gang kwam door een slechte ervaring tussen bestuurders in het verleden. Aan de andere kant was de sterke relatie tussen Patijn en van Kemenade doorslaggevend bij de keuze van de gemeente Amsterdam om toch maar niet uit de Regionale Samenwerking Amsterdam te stappen, toen de resultaten uitbleven. En wat als de gedeputeerde van Utrecht een

vlammend betoog had gehouden over de toegevoegde waarde van Utrecht voor het Noordvleugeloverleg? Deze voorbeelden laten zien dat het 'sociale kapitaal' in de regio van belang is voor het succes van de samenwerking.

Bij het bestuderen van co-evolutie over een langere periode blijkt ook hoe moeilijk het is om in zo'n geval, middels interviews, data te verzamelen. Ten eerste komt dit doordat veel respondenten niet meer hun functie bekleden en omdat het geheugen natuurlijk een rol gaat spelen. Het is echter ook zo dat meer recente ontwikkelingen vaak als gegeven gezien worden. Het is dan ook aan de onderzoeker om de respondenten weer mee te nemen langs de beslissingen die in het verleden zijn genomen en vooral waarom deze zijn genomen. Bij een longitudinaal onderzoek speelt echter wel de beschikbaarheid van data een grote rol en zal er een goede afweging gemaakt moeten worden tussen de onderzoeksperiode en de aanwezige data. In dit onderzoek konden de interviews goed aangevuld worden met beleidsdocumenten en krantenartikelen. Het zou echter zo kunnen zijn dat sommige onderwerpen, door een gebrek aan data, zich niet lenen voor co-evolutionair onderzoek.

Het gebruik van de mechanismen uit de co-evolutie als metafoor voor de ontwikkeling van de samenwerking in de Amsterdamse regio is waardevol gebleken. Het is echter noodzakelijk om de mechanismen goed te conceptualiseren, om duidelijk te maken dat ze gericht zijn op een sociaal systeem. Echter, ook om ze genoeg analytisch vermogen te geven, zodat ze meer zijn dan slechts metaforen. Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat verandering de norm is en heeft laten zien welke strijd tussen stabiliteit en dynamiek actoren voeren. Een evolutionair onderzoek doet echter geen uitspraken over wat nu goed of fout is en heeft ook geen voorspellende gaven.

Complexiteitstheorie kan echter wel een aanvulling zijn op bestaande theorieën, zoals de netwerktheorie. Complexiteitstheorie kan een evolutionaire dimensie toevoegen aan de netwerktheorie en methoden aanreiken om dit te onderzoeken. Dit onderzoek heeft zich gericht op één casus en er is gezien de omvang van de scriptie gekozen om de aandacht specifiek te richten op de veranderingen in één systeem. Er is dan ook meer onderzoek nodig naar de co-evolutie tussen sociale systemen, waarbij de wederzijdse adaptatie goed in kaart wordt gebracht. Dit onderzoek heeft daar in ieder geval een eerste aanzet tot gegeven.

Bijlagen

Bijlage 1: Reorganisatie binnenlandsbestuur en VINEX

De keuze voor een reorganisatie van het binnenlands bestuur kan opmerkelijk genoemd worden. Het was immers het kabinet Lubbers I dat een einde maakte aan de plannen voor gewestvorming en koos voor intergemeentelijke samenwerking aan de hand van een verscherpte Wgr. Deze omslag in de perceptie van het kabinet op het grootstedelijk probleem heeft zich echter geleidelijk gevormd in de jaren tachtig. Waar in het buitenland stedelijke vernieuwing al veel verder was doorgevoerd, kreeg deze in Nederland in het begin van de jaren tachtig ook een nieuw karakter. Niet langer stond de stadsvernieuwing enkel in het teken van de vooral sociaal geïnspireerde aanpak van oude wijken, maar werd deze uitgebreid naar het structureel economisch herstel van de binnensteden en van industriële en commerciële concentraties (Externe Commissie Grote Stedenbeleid, 1989: 12). Bij deze aanpak namen de gemeenten het voortouw en zochten daarbij nadrukkelijk de samenwerking met private partijen op. Gezien de slechte financiële situatie, werden de gemeenten wel gedwongen om via verschillende vormen van publiek-private samenwerking stedelijke vernieuwing aan te pakken. De reactie van de Rijksoverheid op deze ontwikkeling was aarzelend. Gesteund door de ontwikkelingen van internationalisering werd de omslag echter bespoedigd en kreeg een uitwerking in de Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening in 1988, waarin de motorfunctie voor de Nederlandse economie van de stedelijke knooppunten werd benadrukt. Hierbij moest de Randstad (met name de drie grootste steden) uitgroeien tot een functioneel geheel dat de internationale competitie aan zou moeten gaan met andere stedelijke gebieden.

Om het proces van stedelijke vernieuwing meer kracht bij te zetten werd door de Rijksplanologische dienst (RPD) sterk ingezet op regiovorming, waardoor de tegenstellingen tussen de centrum- en randgemeenten moest verdwijnen en dit ten goede moest komen aan de ruimtelijke kwaliteit binnen het stadsgewest. Zo zou de bestuurlijke reorganisatie bijvoorbeeld de woningproblematiek in de Randstad moeten vergemakkelijken. Aan het begin van het proces van bestuurlijke vernieuwing bij het verschijnen van het rapport van de Commissie-Montijn hadden Binnenlandse Zaken en de RPD nog elk zo hun eigen invalshoek wat betreft de bestuurlijke reorganisatie. Bij het formuleren van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Montijn, wisten de twee elkaar echter steeds beter te vinden. De twee partijen hebben elkaar uiteindelijk kunnen vinden in een groeimodel. Binnen dit model zijn alle oplossingen voor huidige problemen aanvaardbaar, mits zij geen beletsel vormen voor de toekomstige structuur van de bestuurlijke organisatie vormen (Bovenberg e.a., 1994: 124-126). Zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam, werd er onder andere in BoN-2 al duidelijk naar voren gebracht wat de relatie is tussen bestuurlijke reorganisatie en een aantal belangrijke beleidsnota's. BoN-2 en het kabinetsstandpunt VINEX 3 zijn dan ook in nauw overleg geschreven.

Om het proces van regiovorming te stimuleren werd gebruik gemaakt van 'worst en stok' begeleiding (Bovenberg e.a., 1994: 127). Zo werd besloten om subsidies te verstrekken voor woningbouw, infrastructuur en bodemsanering aan samenwerkende gemeenten binnen stadsgewesten en niet aan individuele gemeenten. Deze subsidies dienden dan ook als worst te dienen. Nieuwe wettelijke mogelijkheden om dwang uit te oefenen en de reeds bestaande aanwijzing uit de Wro moeten daarbij de stok vormen. In VINEX zelf staan drie elementen

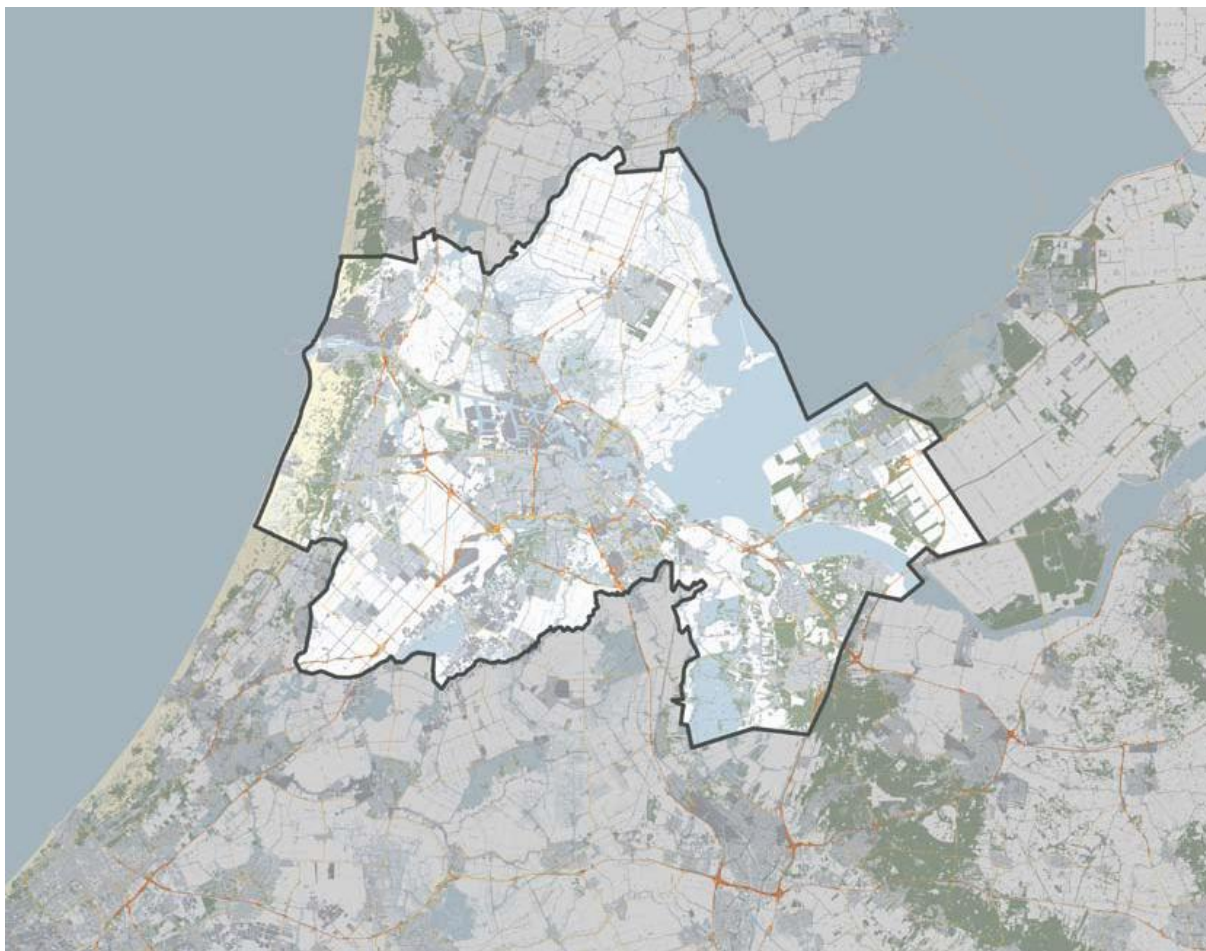
voor de invulling van de worst en de stok. Ten eerste werden de mogelijkheden om gemeenten verplicht te laten samenwerken uitgebreid middels de Kaderwet. Daarnaast werden sectorinstrumenten gebruikt om samenwerking te bevorderen, middels convenanten voor verstedelijking. Daarnaast werd bij de overdracht van taken en bevoegdheden aan grote steden voorrang gegeven aan regio's die structureel samenwerken. Met deze benadering wilde het Rijk maatwerk afleveren, aangezien ruimtelijke vraagstukken per regio verschillen. Bovendien zou de discussie over de bestuurlijke reorganisatie lang duren en vroegen de urgente opgaven om een pragmatische aanpak. Het groeimodel van Binnenlandse Zaken en RPD heeft via ViNEX een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van regiovorming in de jaren negentig (Bovenberg, 1994: 127).

Bijlage 2: Bouwstenen uit de nota Samenwerken met Perspectief:

- 1.** Er komen geen nieuwe bestuurlijke constructies. De inhoud staat centraal bij bestuurlijke vernieuwing.
- 2.** De regionale samenwerking concentreert zich op de aanpak van de bereikbaarheidsproblematiek, de realisering van omvangrijke woningbouw en het voorkomen van segregatie, de versterking van de internationale economische positie, de verbetering van de werking van de arbeidsmarkt, de jeugdhulpverlening en actief beheer van het landelijk gebied.
- 3.** De bestaande bestuurslagen vormen de democratische grondslag. De samenwerking wordt op maat gesneden. Naast de samenwerking zoals geregeld in de Kaderwet op het terrein van verkeer en vervoer, volkshuisvesting, jeugdhulpverlening, komen er flexibele samenwerkingsvormen met wisselende deelnemers.
- 4.** De samenwerkingsverbanden zijn gericht op het halen van concrete resultaten, de bestuurlijke processen worden daarop ingericht.
- 5.** De samenwerking is niet vrijblijvend, maar bindend.
- 6.** Regie is noodzakelijk, op het terrein van organisatie van de samenwerking, als het gaat om de samenhang tussen de verschillende samenwerkingsvormen en met betrekking tot de maatschappelijke verantwoording.
- 7.** Samenwerkingspartners beoordelen altijd aan het begin van een proces of, en zo ja, welke arbiter er nodig is om eventueel knopen door te hakken.
- 8.** Partijen maken een regionaal werkprogramma met concreet omschreven projecten en met duidelijke afspraken wie wat wanneer moet doen.
- 9.** De inbreng van de gemeentelijke portefeuillehouders zal worden vergroot, op de kernterreinen van het ROA (verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, jeugdhulpverlening) zal worden gewerkt met portefeuillehouderoverleggend.
- 10.** Er komt een startconvenant waarin de bouwstenen nader worden uitgewerkt en geregeld. Bij bepaalde onderdelen zullen gemeenten buiten het ROA-gebied bij het convenant betrokken worden.

Bron: Van der Lans, 2006

Bijlage 3: Kaart van de Regionale Samenwerking Amsterdam



Bron: Noordvleugel 2040

Bijlage 4: Kaart van de Metropoolregio Amsterdam



Bron: Metropoolregio Amsterdam, 2010.

Literatuurlijst

- Alldrich, H.E. & M. Reuf (1999). *Organizations Evolving*. Londen: Sage.
- Amin, A. & N. Thrift (2002). *Cities: Re-imagine the Urban*. Cambridge: Polity.
- Bergh, J.C.J.M. van de & Stagl, S. (2003): Co-evolution of economic behaviour and institutions: towards a theory of institutional change, *Journal of Evolutionary Economics*, 13: 289-317.
- Boelens, L. (2000) Inleiding, in: L. Boelens (Ed.) *Nederland Netwerkenland*, pp. 5–12. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Boschma, R.A., K. Frenken & J.G. Lambooy (2002). *Evolutionaire economie: Een inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Bovenberg, K., W.K. Altes & A. van der Valk (1994). *Ruimte voor regionaal bestuur?: planologische opstellen over bestuurlijke samenwerking in de regio Amsterdam*. Amsterdam: AME.
- Brenner, N. (2002). Decoding the Newest Metropolitan Regionalism in the USA: A critical overview. *Cities*, 19 (1), 3-21.
- Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10 (4): p. 297-324.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press, tweede druk.
- Buijs, J.M. e.a. (2009). *Metropolitan regions as Self-Organizing Systems*. In *Managing Complex Governance Systems*. Londen: Routledge.
- Buuren, A. van & J. Edelenbos (2006). Innovations in the Dutch Polder: Communities of Practice and the challenge of co-evolution. *Emergence*, 8(1), 41-48.
- Buuren, A. van, L.M. Gerrits & P. Marks (2009). Public Policy-Making and the Management of Coevolution, in *Managing Complex Governance Systems*. Teisman G.R. e.a (2009). New York: Routledge.
- Byrne, D. (2005). Complexity, Configurations and Cases, *Theory, Culture & Society*, 22 (5): p. 95-111).
- Cammen, H. van der & L. de Klerk (2008). *Ruimtelijke Ordening: Van grachtengordel tot Vinex-Wijk*. Houten: Het Spectrum.
- Cassell, C. & G. Symon (2004). *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. Londen: Sage Publications
- Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society, Second Edition*. U.S.: Blackwell Publishing.
- Chettiparamb, A. (2006). Metaphors in Complexity Theory and Planning. *Planning Theory* 2006; 5; 71.
- Cilliers, P. (2001). Boundaries, Hierarchies and Networks in Complex Systems. *International Journal of Innovation Management*, 5 (2): p. 135-147.
- Eck, J.R. van & F. Daalhuizen (2005). *The Randstad as a Network City*. Den Haag: NISR.
- Eck, J.R. van & D. Snellen (2006). *Is the Randstad a City Network? Evidence from commuting patterns*. Den Haag: RPB.

- Edelenbos, J., Gerrits, L. & Gils, M.K.A. van (2008). The Coevolutionary Relation Between Dutch Mainport Policies and the Development of the Seaport Rotterdam. *Emergence: Complexity and Organization*, 10(2), 49-60.
- Elzinga, D.J. & A.H.M. Dölle (2004). Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht. Deventer: Kluwer.
- Eshuis, J., F.A.A. Boons, J. Edelenbos & G.R. Teisman (2010). Sturing via stedelijke netwerken. *Bestuurswetenschappen*, 64(1), 16-34.
- Gerrits, L.M. (2008). The Gentle Art of Coevolution: A complexity theory perspective on decision making over estuaries in Germany, Belgium and the Netherlands. Rotterdam: EUR.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society* (Oxford etc.: Polity Press).
- Graham, S. en P. Healey (1999). Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice. *European Planning Studies*, Vol. 7, No. 5, pp. 623-646.
- Green, N. (2007). Functional Polycentricity: A Formal Definition in Terms of Social Network Analysis. *Urban Studies*, Vol. 44, No. 11, 2077–2103, October 2007.
- Hajer, M. & W. Zonneveld (1999). *Spatial Planning in the Network Society: Rethinking the principles of planning in the Netherlands*. *European Planning Studies*, Vol. 8, no.3.
- Hajer, M., J.P.M van Tatenhove & C. Laurent (2004). Nieuwe vormen van Governance. Bilthoven: RIVM.
- Haran, N. (2010). The power to collaborate: How judicious use of power accelerates the strategic capacity of regions in the Netherlands. Delft: Eburon.
- Holling, C.S. (2001). Understanding the Complexity of Economic, Ecological and Social Systems. *Ecosystems* (2001) 4: 390–405.
- Huberts, L.W. & A.F.A. Korsten (1999). Besturen op niveau: bestuur in grootstedelijke gebieden ter discussie. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Hulst, J.R. (2000). De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvorming. Delft: Eburon.
- Hulst, J.R. (2005). Regional Governance in Unitary States: Lessons from the Netherlands in comparative perspectives. *Local Government Studies*, 31 (1), p. 99-120.
- Hupe, P.L., M. A. Beukenholdt-ter Mors & H. L. Klaassen (2000). Publiek onderhandelen: een vorm van eigentijds besturen. Alphen a/d Rijn: Samson.
- Innes, J.E. & D.E. Booher (1999). Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of American Planning Association*, 65 (4): p.412-423.
- Janssen-Jansen, L. (2004). Regio's uitgedaagd: Growth Management ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning. Assen: Van Gorcum bv.
- Jessop, B. (2000). The Crisis of the National Spatio-temporal Fix and the Ecological Dominance of Globalizing Capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2): 323-60.
- Kallis, G. & R.B. Norgaard (2009). Coevolutionary ecological economics. *Ecological Economics* 69(4):690-699.
- Kauffman, S. A. (1993). *The Origins of Order*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Kerr, P. (2002). Saved from extinction: Evolutionary theorising, politics and the state. *British Journal of Politics and International Relations*, Vol.4, No.2: pp. 330-358.

- Kingdon, J.W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman, 2nd edition.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. New York: Routledge.
- Lambregts, B. & W. Zonneveld (2004). From Randstad to Deltametropolis: changing attitudes towards the scattered metropolis. *European Planning Studies*, Vol. 12, no. 3: pp. 299-321.
- Lans, J. van der (2006). *Kleine geschiedenis van de Stadsregio Amsterdam*. Wormer: Inmerc bv.
- Lewin, A.Y. & H.W. Volberda (1999). Prolegomena on Coevolution: A framework for research on strategy and new organizational forms. *Organization Science*, Vol. 10 (5): p. 519-533.
- Marshall, S. (2008). *Cities Design and Evolution*. Londen: Routledge.
- Meijers, E. & A. Romein (2003). Realizing potential: building regional organizing capacity in polycentric urban regions. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, No. 2, 173-186 (2003).
- Mittleton-Kelly, E. (2003). *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations*. Oxford: Elsevier Science.
- Morcöl, G. (2005). A new systems thinking: Implications of complexity for public policy and administration. *PAQ*, Vol. 29 No. 3.
- Morcöl, G. & A. Wachhaus (2009). Network and Complexity Theories: A Comparison and Prospects for Synthesis. *Administrative Theory & Praxis*, 31, 1: p.44.
- Mulder, P. & J.C.J.M. van den Berg (1999). *Evolutionary Economic Theories of Sustainable Development*. Amsterdam: Tinbergen Institute.
- Parr, J.B. (2004). The Polycentric Urban Region: a closer inspection. *Regional Studies*, Vol. 38.3, pp. 231-240, May 2004.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2): p.251-267.
- Porter, T.B. (2006). Coevolution as a Research Framework for Organizations and the Natural Environment. *Organization Environment* 2006 19: 479.
- Rhodes, M.L. & J. Murray (2007). Collaborative decision making in urban regeneration: A complex adaptive systems perspective. *International Public Management Journal*, 10 (1): p. 79-101.
- Rotmans, J. (2006). *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Van Gorcum.
- Salet, W. & J. Molenaar (2003). *Oefeningen in de regio Amsterdam: Netwerken van ruimte en bestuur*. Amsterdam: AME.
- Sanderson, S.K. (1990). *Social Evolutionism: A Critical History*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Schneider, V. & J.M. Bauer (2007). Governance: Prospects of Complexity Theory in Revisiting System Theory. Presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago, Illinois, 14 April 2007.
- Sementelli, A. (2007). Distortions of Progress: Evolutionary Theories and Public Administration. *Administration & Society*, Volume 39, Number 6: pp. 740-760.
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag; Sdu Uitgevers bv.

- Teisman, G.R. (2006). Stedelijke Netwerken: Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen. Den Haag: Nirov.
- Teisman, G.R. e.a (2009). Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organizations and Coevolution in Public Investments. New York: Routledge.
- Tetteroo, P. (2003). Uniformiteit en pluriformiteit op decentraal niveau. In Laag voor laag: Aspecten van regionalisering. Den Haag: ROB.
- Veer, J. van der (1997). Omstreden Stadsgrenzen: Een eeuw besluitvorming over annexaties en regionale besturen rond Amsterdam en Eindhoven. Delft: Eburon.
- Voigt, R. & W. van Spijker (2003). Spelen met betekenis: Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid. Assen: Koninklijke van Gorcum BV.
- Yin, R.K. (2003). Case Study Research: Design and Methods: Londen: Sage Publications 3th edition.

Bronnenlijst

Krantenartikelen

- Anoniem. 'Steden positief over plan voor agglomeraties.' NRC, 28 september 1990, p.2.
- Anoniem. 'Het regiobestuur is er eindelijk, soms tegen wil en dank.' Trouw, 30 juni 1992, p.4.
- Anoniem. 'Almere gaat definitief niet naar A'dam.' NRC, 3 december 1993, p.7.
- Anoniem. 'Einde dreigt voor Utrecht en Flevoland.' Het Parool, 21 april 1993.
- Anoniem. 'Ten dode opgeschreven.' Het Parool, 27 april 1993.
- Anoniem. 'Ook Edam-Volendam niet in stadsprovincie'. NRC, 27 december 1993, p.3.
- Anoniem. 'Van Kemenade twijfelt aan omvang Regionaal Orgaan Amsterdam' NRC, 7 januari 1994, p.8.
- Anoniem. 'Harde lijn in machtsstrijd regiobestuur, Patijn: vorming desnoods afblazen. Het Parool, 6 oktober 1994, p. 11.
- Anoniem. 'Referendum brengt politici in verwarring.' Het Parool, 3 november 1994, p.9.
- Anoniem. 'Twaalf gemeenten in Amsterdamse Stadsprovincie.' Het Financieel Dagblad, 14 december 1994, p. 6.
- Anoniem. 'Grote verdeeldheid over zeggenschap Schiphol.' Het Parool, 20 januari 1995, p. 11.
- Anoniem. 'Dijkstal roept op tot zorgvuldigheid bij stadsreferenda.' NRC, 28 januari 1995, p.6.
- Anoniem. 'Randgemeenten versus Amsterdam over zeggenschap.' Trouw, 2 februari 1995.
- Anoniem. 'Rijk wil geen 13 gemeenten in Amsterdam. NRC, 24 februari 1995, p.2.
- Anoniem. 'Amsterdam zeker provincie; Bewindsvrouw legt referendum naast zich neer.' NRC, 15 maart 1995, p. 12.
- Anoniem. 'Amsterdam verlangt meer macht voor stadsprovincie.' Trouw, 27 april 1995.
- Anoniem. 'Onduidelijkheid groter in zicht van referendum.' Het Parool, 10 mei 1995, p.11.
- Anoniem. 'Burgemeenten wijzen ongedeeld Amsterdam af.' NRC, 18 mei 1995, p.7.
- Anoniem. 'Amsterdam zegt nee tegen opdelen stad.' Volkskrant, 18 mei 1995, p.3.
- Anoniem. 'Provincie wil klaarheid na referendum.' Volkskrant, 19 mei 1995, p. 11.
- Anoniem. 'Tijd solo-acties Amsterdam voorbij.' Het Parool, 24 mei 1995, p. 11.
- Anoniem. 'Provincies: stadsprovincies zijn niet nodig.' NRC, 28 juli 1995, p. 3.
- Anoniem. 'Impasse discussie stadsprovincie.' Het Parool, 31 januari 1996, p. 2.
- Anoniem. 'Noord-Holland wil samengaan met Utrecht en Flevoland.' Het Financieel Dagblad, 16 augustus 2006, p. 3.
- Blokker, B. 'Flevoland voert harde strijd om voortbestaan.' NRC, 24 april 1993, p.1.
- Heddema, F. 'Plannen voor referendum over nieuwe stadsprovincie.' Het Parool, 12 oktober 1994, p. 9.
- Mak, G. 'Het einde van 700 jaar stad.' NRC, 27 september 1994, p. 9.
- Verlaan, J. 'Onverwacht grote invloed burger op kabinetsbeleid.' Het Parool, 18 mei 1995, p.12.
- Verlaan, J. 'Ministerie blijft bij opdeling van de hoofdstad.' Het Parool, 3 november 1995, p. 1.

- Vermeulen, F. 'Bij opdeling van Flevoland; Euromiljoenen voor Flevoland zijn in gevaar.' NRC, 13 oktober 1993, pp. 1 & 23.
- Visser, A. 'Provincie laat invloed gelden door uitstel regionaal overleg.' NRC, 9 februari 1996, p.3.

Beleidsdocumenten

- Adviescommissie G4 Manifest (2006). Randstad Holland in een globaliserende wereld: Advies ten behoeve van de kabinetsformatie, opgesteld op verzoek van de vier grote steden. 16 september 2006.
- Adviescommissie Versterking Randstad (2007). *Geen titel*. Zoetmeer.
- Commissie toekomst stadsregionale samenwerking (2009). De stille kracht: Over de noodzaak van stadsregio's. Den Haag: VNG.
- Gemeente Amsterdam (1982). Naar een stadsprovincie Amsterdam. Amsterdam.
- Gemeenteraad Amsterdam (1992a). Deelname aan de Gemeenschappelijke regeling Regionaal orgaan Amsterdam. Amsterdam, 15-04-1992, Gemeentebblad: H.
- Gemeenteraad Amsterdam (1992b). Gemeenschappelijke Regeling Regionaal Orgaan Amsterdam. Amsterdam, 02-04-1992, Gemeentebblad: H.
- Gemeenteraad Amsterdam (1994a). Instemming vorming Stadsprovincie Amsterdam. Amsterdam, 30-06-1994, Gemeentebblad 471.
- Gemeenteraad Amsterdam (1994b). Gemeentelijk standpunt inzake de documenten van het Regionaal orgaan Amsterdam, getiteld: De Visie, Het Gelaat en De Dienst, over de inrichting van de provincie Amsterdam. Amsterdam, 20-10-1994, Gemeentebblad 668.
- Gemeenteraad Amsterdam (1994c). Aanpassing ROA-statuut aan de Kaderwet bestuur in verandering. Amsterdam, 22-11-1994, Gemeentebblad 867.
- Gemeenteraad Amsterdam (1995). Tussenbalans vorming provincie Amsterdam; reactie op de zienswijze van het dagelijks bestuur van het Regionaal orgaan Amsterdam op de provincie Amsterdam zoals neergelegd in het document Het Beeld. Amsterdam, 13-01-1995, Gemeentebblad 48.
- Gemeenteraad Amsterdam (1998). Intentieverklaring regionale samenwerking Amsterdam e.o. Amsterdam, 08-01-1998, Gemeentebblad 6.
- Informeel Agglomeratieoverleg Amsterdam (1983). De bestuurlijke organisatie in de regio Amsterdam. Amsterdam: IAO.
- Ministerie EZ (2006). Pieken in de Delta. Den Haag: Ministerie EZ.
- Ministerie V&W (2006). Structuurdocument Noordvleugel: Samenhang in ontwikkeling. Den Haag: Ministerie V&W.
- Ministerie V&W (2007). Randstad Urgent. Den Haag: Ministerie V&W.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006a). Maatwerk in het Middenbestuur. Den Haag: Ministerie BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006b). De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst: Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag: Ministerie BZK.
- Ministerie VROM (1999). Startnotitie Vijfde Nota. Den Haag: VROM.
- Ministerie VROM (2001). Ruimte maken, ruimte delen: Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening. Den Haag: VROM.
- Ministerie VROM (2002). Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid. Den Haag: VROM.
- Ministerie VROM (2007). Randstad 2040 Startnotitie: Naar een duurzame en concurrerende Europese topregio. Den Haag: VROM.

- Ministerie VROM, LNV, V&W en EZ (2004). Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling. Den Haag: Ministerie VROM.
- Ministerie VROM, LNV, V&W, Binnenlandse Zaken, Financiën en EZ (2006). Noordvleugelbrief: Samenhang in ontwikkeling. Den Haag.
- Metropoolregio Amsterdam (2008). Metropoolregio Amsterdam: Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040.
- Metropoolregio Amsterdam (2009a). Metropoolregio Amsterdam op koers. Werkagenda voor de 1e MRA conferentie op 9 april 2009.
- Metropoolregio Amsterdam (2009b). Gebiedsdocument Metropoolregio Amsterdam. Verstedelijkingsafspraken 2010-2020. Document Conferentie Metropoolregio Amsterdam 9 april 2009.
- OESO (2007). OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands.
- ROB (2003). Laag voor Laag: Aspecten van regionalisering. Den Haag: ROB.
- ROB (2010). Het einde van het blauwdrukdenken: Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur. Den Haag: ROB.
- RSA (2001). Besluiten Noordvleugelconferentie: Eerste Noordvleugelconferentie 9 oktober 2001.
- RSA (2002). Standpunten uit het noordvleugeldocument: Tweede Noordvleugelconferentie: 4 oktober 2002.
- RSA (2003). Standpunten derde Noordvleugelconferentie: 19 september 2003.
- RSA (2005a). Groei met kwaliteit: De Noordvleugel op weg naar een internationale concurrentiepositie. Conferentiedocument met vastgestelde standpunten en acties. Vierde Noordvleugelconferentie, 4 februari 2005
- RSA (2005b). Terugkijken en vooruitdenken. Conferentiedocument met vastgestelde standpunten en acties. Vijfde Noordvleugelconferentie, 18 november 2005.
- RSA (2007a). Standpunten uit het noordvleugeldocument: Platform bedrijven en kantoren. Zesde Noordvleugelconferentie: 16 februari 2007.
- RSA (2007b). De kracht van het landschap: Streefbeeld 2040 en Actieprogramma 2020. Vastgesteld conferentiedocument en besluiten voor de 7e Noordvleugelconferentie 14 december 2007 voor het Metropolitane Landschap.
- Ruimtelijk Planbureau (2006). Vele steden maken nog geen Randstad. Den Haag: RPB.
- SER (1999). Startnota Ruimtelijke Ordening en Perspectievennota Verkeer en Vervoer. Den Haag: SER.
- Stuurgroep Bestuurlijke Samenwerking ROA (1991). De grenzen geopend. Amsterdam: ROA.
- TNO (2007). Randstad Monitor 2006. Utrecht: Regio Randstad.
- Vromraad (2008). Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid. Den Haag: OBT.
- WRR (1989). Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; een inventarisatie. Den Haag: SDU uitgevers.
- WRR (1990). Van de stad en de rand. Den Haag: SDU uitgevers.

Respondenten:

Kees Joustra <i>Secretaris MRA namens Provincie Noord-Holland</i>	05-08-2010
Camiel van Drimmelen <i>Secretaris MRA namens DRO Amsterdam</i>	17-08-2010
Gerrit van der Plas <i>Beleidsmedewerker Ruimte en Wonen Stadsregio Amsterdam</i>	06-09-2010
Jan Heijink <i>Gemeente Zaanstad</i>	07-09-2010
Bart Vink <i>Hoofdredacteur Vijfde Nota en Nota Ruimte Programmamanager Randstad 2040 VROM</i>	30-09-2010
Jaap Meindersma <i>Voormalig strategisch adviseur provincie Noord-Holland Voormalig afdelingsmanager verkeer en vervoer Voormalig adjunct-directeur stedelijke ontwikkeling Almere</i>	04-10-2010
Harry Zondag <i>Gemeente Almere</i>	08-10-2010
Michiel Weijs <i>Voormalig adviseur regionale aangelegenheden Amsterdam en Stadsregio Amsterdam</i>	14-10-2010
Martin Bekker <i>Secretaris Platform Regionaal-Economische Structuur</i>	14-10-2010
Ton Buffing <i>Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer Amsterdam Randstad Urgent Noordvleugel</i>	15-10-2010
Han Quast <i>Voormalig projectleider Stadsprovincie Amsterdam Voormalig hoofd afdeling bestuurlijk stelsel Gemeente Amsterdam Beleidsadviseur Gemeente Amsterdam</i>	15-10-2010
Duco Stadig <i>Voormalig wethouder RO Amsterdam</i>	21-10-2010
Frank van Dooren <i>Voormalig hoofd afdeling projecten provincie Noord-Holland</i>	03-11-2010

Tussentijdse rapportage bij Ministerie VROM

17-12-2010

Presentatie bevindingen onderzoek aan deskundigen op het gebied van regionale samenwerking van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VROM.