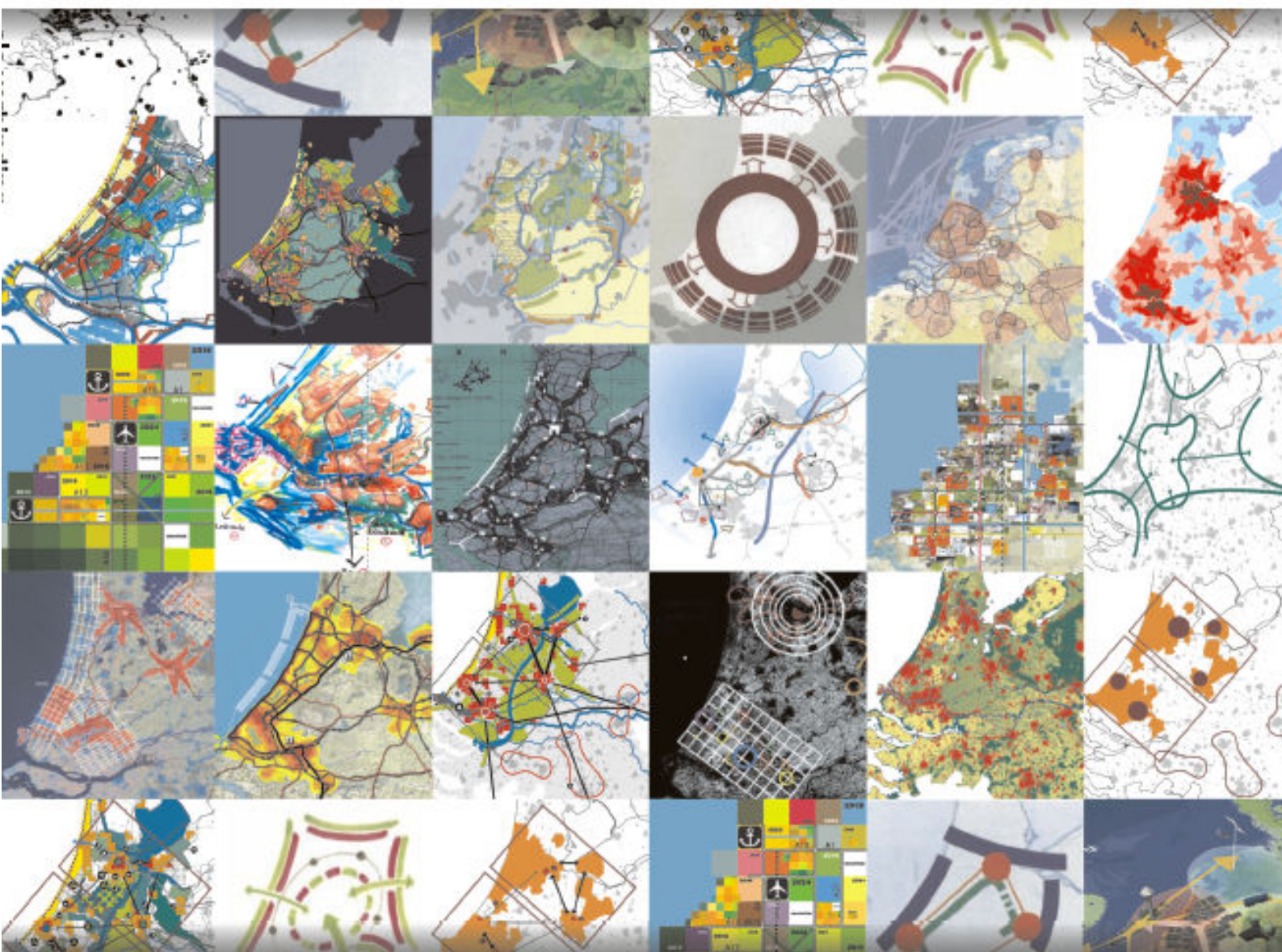


# Strategische planning als verbinding

De aanpak van het OV-bereikbaarheidsvraagstuk in de caleidoscopische context van policentrische stedelijke regio's



rijksuniversiteit  
groningen

M.G. Blikman MSc.

Master Environmental & Infrastructure Planning  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

Masterthesis van Martin Blikman MSc.  
Ter besluit van de master Environmental & Infrastructure Planning  
Studentnr.: S1288830

Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

1<sup>e</sup> begeleider: prof. dr. Ir. Paul Ike  
2<sup>e</sup> begeleider: dr. Ir. Terry van Dijk

© januari 2010

# Strategische planning als verbinding

De aanpak van het OV-bereikbaarheidsvraagstuk in de caleidoscopische context van policentrische stedelijke regio's

## Voorwoord

*“Life is what happens to you while you’re busy making other plans”. (John Lennon)*

Het jaar 2008 markeert een bijzonder moment in de geschiedenis van de wereldbevolking. Voor het eerst wonen er meer mensen in de stad, dan op het platteland. Dit proces van urbanisatie heeft ingrijpende economische, sociaal-maatschappelijke en bestuurlijke gevolgen. Want hoe kan in een tijdperk van ‘global competition’ tussen stedelijke gebieden wereldwijd het hoofd worden geboden aan veel voorkomende agglomeratieproblemen zoals vervuiling, sociale segregatie, het klimaatvraagstuk en de problematiek van de bereikbaarheid? Kan strategische planvorming voor het stedelijk gebied wel gelijke tred houden met de snelheid waarmee vraagstukken zich aandienen? En houdt het wensbeeld van het strategisch plan als ‘leitmotiv’ eigenlijk wel stand, zeker als het gaat om planvorming voor policentrische stedelijke regio’s?

Het is deze thematiek die centraal staat in de masterthesis *‘Strategische planning als verbinding, de aanpak van het OV-bereikbaarheidsvraagstuk in de caleidoscopische context van policentrische stedelijke regio’s’* waarmee ik de master Environmental & Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen afsluit. Het is de tweede masterthesis in rij, en ook ditmaal ben ik een aantal personen dank verschuldigd. In de eerste plaats is dat prof. dr. ir. Paul Ike, eerste begeleider vanuit de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn kennis omtrent planningtheorie, zijn opbouwende commentaar maar bovenal zijn flexibiliteit wat begeleiding betreft en zijn ‘tips en trics’ voor het schrijven van dit stuk naast mijn werk als adviseur ruimtelijke ontwikkeling zijn voor deze thesis van grote waarde geweest. Ook dank aan dr. ir. Terry van Dijk, tweede begeleider vanuit de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen, voor zijn opbouwend kritische blik, tips en eveneens flexibele instelling.

Tot slot een woord van dank aan mijn familie en vrienden, in het bijzonder Steven van der Veen die als geen ander weet wat bovenstaand citaat inhoudt en me desondanks ook nu weer geholpen heeft met de omslag van deze thesis. Dank ook aan Tim Artz en Wouter Haver, voor een gezonde en noodzakelijke dosis afleiding, ontspanning, discussie en aansporing! Aansluitend bij de thematiek in deze thesis blijkt het hebben van een doel uiteindelijk belangrijker dan het perfect uitvoeren van het strategische plan zelf. Want zie: het is toch maar mooi gelukt....!

Martin Blikman,  
Januari 2010

## Samenvatting

De Randstad, het policentrisch stedelijk gebied in West Nederland, wordt veelal gezien als economische motor van Nederland. In het mondiale en competitieve stedelijke speelveld is de vooraanstaande positie van de Randstad echter geen vanzelfsprekendheid. Het aspect bereikbaarheid wordt vaak aangeduid als cruciale voorwaarde voor het functioneren van de Randstad als geheel. Een gezamenlijk optreden van de lokale Randstadoverheden lijkt op dit punt voor de hand te liggen: de praktijk blijkt echter weerbarstig en vooral lokaal georiënteerd. De moties Lemstra uit 2005 en 2006 vormen dan ook een dringende oproep tot het ontwikkelen van een lange-termijn visie op de ontwikkeling van de Randstad. De recent voltooide Structuurvisie Randstad 2040 vloeit uit deze oproep voort. Biedt, na eerdere pogingen tot strategische planning, deze structuurvisie nu in voldoende mate een leidend perspectief voor lokale partijen, ook wat betreft verbetering van de OV-bereikbaarheid? In deze thesis is deze thematiek onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- 1. Biedt de Structuurvisie Randstad 2040 als strategisch plandocument een voldoende sterk ontwikkelingsperspectief als het gaat om een Randstadbrede gezamenlijke aanpak van het OV-bereikbaarheidsvraagstuk?**
- 2. Welke aanpak hanteren stedelijke gebieden elders ten aanzien van de verbetering van de OV-bereikbaarheid en wat zijn daaruit interessante elementen voor de Nederlandse 'Randstedelijke' planningpraktijk?**

Strategische planning omvat onder meer het formuleren van een heldere missie, het betrekken van key-stakeholders, het vertalen van visie en strategie naar concrete implementatie en het daarvoor toewijzen van middelen. Voor policentrisch stedelijk gebied speelt de vraag welk schaalniveau het beste past bij voorkomende vraagstukken, gelet op het door de afzonderlijke steden gedeelde probleemeigenaarschap. De aanpak van gedeelde problemen vraagt om het maken van een beleidsmatige en geografische schaalessprong: van lokale concurrentie naar regionale coöperatie of zelfs concentratie. Hoewel de Structuurvisie Randstad 2040 procesmatig Rijnlands breed is ingestoken omwille van gedragen visievorming, is deze vertaalslag te weinig gemaakt. De structuurvisie sluit overwegend aan bij reeds lopende projecten met een kortere planhorizon, biedt weinig concrete aanknopingspunten en bevat geen duidelijke 'bestuurlijke schaalessprong' als het gaat om de aanpak van het OV-bereikbaarheidsvraagstuk.

Uit de quick-scan van de cases Vlaamse Ruit in België en Rhein-Ruhr in Duitsland blijkt dat in België weliswaar sprake is van een eenvoudiger actorenveld, maar de taalgrens een sterke barrière vormt voor bovenlokale afstemming, ook op het gebied van het OV. De Duitse planningarena is zo mogelijk nog complexer als in de Randstad maar kent voor verbetering van de OV-bereikbaarheid een sectoraal intermediair bestuursniveau in de vorm van de Verkehrsverbünde. Deze Verkehrsverbünde kunnen worden gezien als unicentrisch opererende actoren met mandaat, middelen, planbevoegdheden en daardoor slagkracht. Bovendien zijn deze besturen qua (geografische) omvang adaptief aan veranderende fysieke omstandigheden zoals veranderend verplaatsingsgedrag.

De Duitse aanpak van de OV-bereikbaarheid lijkt zeker in policentrische stedelijke regio's aanbevelenswaardig, zo ook voor de situatie in de Randstad. Het Randstad Urgent programma 'Verkenning één OV-autoriteit' waar in de Structuurvisie Randstad 2040 enkel kort naar wordt verwezen vormt een logische maar wel zeer voorzichtige eerste stap.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>8</b>
1.1	INLEIDING	8
1.1.1	<i>Randstad Holland: stedelijke regio onder druk</i>	8
1.1.2	<i>De woelige discussie omtrent bereikbaarheid</i>	8
1.1.3	<i>Randstadplanning' als oplossing?</i>	9
1.1.4	<i>De Randstad als eigentijdse toren van Babel</i>	9
1.2	DOEL- EN VRAAGSTELLING	10
1.3	ACHTERGRONDEN ONDERZOEK	11
1.4	OPZET ONDERZOEK EN METHODOLOGIE	11
1.5	LEESWIJZER	12
<b>2</b>	<b>STRATEGISCHE PLANNING</b>	<b>13</b>
2.1	INLEIDING	13
2.2	ACHTERGROND VAN STRATEGISCHE PLANNING	13
2.2.1	<i>Herkomst van het begrip</i>	13
2.2.2	<i>Strategische planning in de ruimtelijke ordening</i>	14
2.3	WAT MAAKT PLANNING NU 'STRATEGISCH'?	15
2.3.1	<i>Kernelementen van strategische planning</i>	15
2.3.2	<i>Functies</i>	16
2.4	HET PROCES VAN STRATEGISCHE PLANVORMING	17
2.4.1	<i>Het traditioneel strategisch planningsmodel</i>	17
2.4.2	<i>Van technocratisch ontwerpen naar oog voor instituties, complexiteit en proces</i>	18
2.5	DE RUIMTELIJKE ORDENING: DISCIPLINE IN BEWEGING	19
2.5.1	<i>Componenten van de ruimtelijke ordening</i>	19
2.5.2	<i>Het (materieel) object</i>	20
2.5.3	<i>Subject: actoren en instituties</i>	21
2.5.4	<i>Intersubjectieve dimensie: organisatie van het planproces</i>	23
2.6	VERANDERENDE EISEN AAN STRATEGISCHE PLANNING	24
2.7	CONCLUSIES	27
<b>3</b>	<b>POLICENTRISCHE STEDELIJKE GEBIEDEN: PLANNING EN BESTUUR</b>	<b>29</b>
3.1	INLEIDING	29
3.2	STEDELIJKE GEBIEDEN VANDAAG EN MORGEN: CONTEXT EN PLANNINGVRAAGSTUKKEN	29
3.2.1	<i>De context: globalisering en netwerkvorming</i>	29
3.2.2	<i>De perceptie van globalisering</i>	30
3.2.3	<i>Planningsvraagstukken in stedelijke regio's</i>	31
3.3	DE RUIMTELIJKE REALITEIT VAN HET POLICENTRISCH STEDELIJK GEBIED	32
3.3.1	<i>De ruimtelijke configuratie</i>	32
3.3.2	<i>Het spanningsveld tussen afstemming en concurrentie</i>	32
3.4	POLICENTRISME EN BELEIDSVORMING	34
3.4.1	<i>Perspectieven op beleid</i>	34
3.4.1	<i>Het unicentrische beleidsperspectief</i>	34
3.4.2	<i>Het multicentrische beleidsperspectief</i>	35
3.4.3	<i>De pluricentrische benadering</i>	35
3.4.4	<i>De drie perspectieven van Teisman gecombineerd</i>	36
3.5	DE ROL VAN HET BESTUURSMODEL	37
3.5.1	<i>Van Rijnlandse centraal aangestuurde consensus</i>	37
3.5.2	<i>naar Angelsaksische lokaal aangewende invloeden</i>	38
3.6	MULTI-LEVEL GOVERNANCE ALS OPLOSSING?	38
3.7	CONCLUSIES	39
<b>4</b>	<b>STRATEGISCHE PLANNING IN NEDERLAND: DE STRUCTUURVISIE RANDSTAD 2040 ...</b>	<b>41</b>
4.1	INLEIDING	41
4.2	DE RANDSTAD...WAAR HEBBEN WE HET EIGENLIJK OVER?	42
4.2.1	<i>De Randstad: het Westen des lands</i>	42

4.2.2	<i>De Randstad in economisch internationaal perspectief</i> .....	43
4.2.3	<i>Het bereikbaarheidsvraagstuk als één van de oorzaken</i> .....	44
4.3	STRATEGISCHE PLANNING VOOR DE RANDSTAD – CONCEPTEN UIT HET VERLEDEN.....	45
4.3.2	<i>De Randstad: geen stad zoveel bediscussieerd</i> .....	45
4.3.3	<i>Is het geheel wel meer als de som der delen?</i> .....	46
4.4	STRATEGISCHE PLANNING VOOR DE RANDSTAD ANNO NU: STRUCTUURVISIE RANDSTAD 2040 .....	48
4.4.1	<i>Opgaven voor de Structuurvisie Randstad 2040</i> .....	48
4.4.2	<i>De opzet van het planproces</i> .....	48
4.5	AANPAK VAN HET BEREIKBAARHEIDSVRAAGSTUK VOLGENS RANDSTAD 2040 .....	49
4.5.1	<i>De Startnotitie Randstad 2040</i> .....	49
4.5.2	<i>De Structuurvisie Randstad 2040</i> .....	50
4.5.3	<i>Bereikbaarheid: van visie naar uitvoering?</i> .....	51
4.6	CONCLUSIES.....	51
<b>5</b>	<b>DE RANDSTAD EN OV-BEREIKBAARHEID: VISIES, ACTOREN EN INSTITUTIES</b> .....	<b>53</b>
5.1	INLEIDING .....	53
5.2	HET OV-BEREIKBAARHEIDSVRAAGSTUK NADER BEKEKEN.....	53
5.3	VERKENNING VAN DE OV-BEREIKBAARHEIDSARENA: ACTOREN EN INSTITUTIONALISERING.....	55
5.3.1	<i>De actoren</i> .....	55
5.3.2	<i>De institutionele inbedding van de actoren: wettelijke grondslag</i> .....	55
5.3.3	<i>Regionale afstemming versus lokale belangen</i> .....	56
5.3.4	<i>De arena in theoretisch perspectief</i> .....	57
5.4	HANDREIKING UIT DE STRUCTUURVISIE RANDSTAD 2040: VERKENNING VAN ÉÉN OV-AUTORITEIT .....	57
5.5	CONCLUSIES.....	59
<b>6</b>	<b>ERVARINGEN ELDERS</b> .....	<b>60</b>
6.1	INLEIDING .....	60
6.2	RHEIN-RUHRGEBIED .....	60
6.2.1	<i>Algemene beschrijving</i> .....	60
6.2.2	<i>Bestuurlijke context en planningmodel</i> .....	61
6.2.3	<i>Het Rhein-Ruhrgebied en OV-bereikbaarheid</i> .....	62
6.2.4	<i>Nadere verkenning en analyse</i> .....	64
6.3	DE VLAAMSE RUIT .....	64
6.3.1	<i>Algemene beschrijving</i> .....	64
6.3.2	<i>Bestuurlijke context en planningmodel</i> .....	65
6.3.3	<i>De Vlaamse Ruit en bereikbaarheid</i> .....	66
6.3.4	<i>Nadere verkenning en analyse</i> .....	67
6.4	CONCLUSIES.....	68
<b>7</b>	<b>SLOTBESCHOUWING</b> .....	<b>70</b>
7.1	INLEIDING .....	70
7.2	STEDELIJKE REGIO'S: HET STRATEGISCH PLAN OPNIEUW IN DE BELANGSTELLING .....	70
7.3	STRUCTUURVISIE RANDSTAD 2040: ANTWOORD OP DE BEREIKBAARHEIDSPROBLEMATIEK? .....	71
7.4	EINDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	73
	<b>BRONVERMELDING</b> .....	<b>74</b>
	<b>BIJLAGEN</b> .....	<b>82</b>
	<b>BIJLAGE 1 - DE MOTIES LEMSTRA</b> .....	<b>83</b>
	<b>BIJLAGE 2 – ONTWIKKELINGSPERSPECTIEVEN RANDSTAD</b> .....	<b>86</b>
	<b>BIJLAGE 3 – DAGELIJKSE VERPLAATSINGSPATRONEN IN DE RANDSTAD</b> .....	<b>91</b>

# 1 Inleiding

*“Strategy is buying a bottle of fine wine when you take a lady out for dinner. Tactics is getting her to drink it”. (Frank Muir)*

## 1.1 Inleiding

### 1.1.1 Randstad Holland: stedelijke regio onder druk

De Randstad Holland wordt veelal beschouwd als de economische motor van Nederland en de poort van Europa (VROM, 2006). Vergeleken met andere Europese stedelijke gebieden blijkt deze positie echter niet vanzelfsprekend, en gevoelig voor economische fluctuaties. De afgelopen jaren vertoonde de Randstad een daling van de werkgelegenheid en een afname van de aantrekkelijkheid van het economische vestigingsklimaat (Manshanden et al, 2005). Voorzichtig herwint ‘Randstad Holland’ terrein, maar de ambitie structureel terug te keren in de top 5 van Europese steden kan niet zonder strategisch beleid verwezenlijkt worden.

Er is veel gesproken over de mogelijke oorzaken van de verslechtering van de concurrentiepositie van de Randstad (zie bijvoorbeeld Vleugel, 1996, Bleumink, 2005, van Dijk, 2005, Commissie Versterking Randstad, 2007). Eén van de knelpunten die worden gesignaleerd is een veelgenoemde agglomeratieprobleem, namelijk congestie. De Randstad kent een policentrische stedelijke structuur en beschikt met de luchthaven Schiphol en het havengebied Rotterdam over een tweetal belangrijke mainports. De onderlinge (infrastructurele) verbondenheid tussen de stedelijke kernen alsook de verbondenheid met het achterland is cruciaal voor het functioneren van het stedelijk gebied als geheel (Frieling, 1997, Marlet et al, 2000, ). Het in 2007 verschenen rapport van de Commissie Versterking Randstad (2007) bevat aanbevelingen om het aspect bereikbaarheid hoog op de agenda te plaatsen. De alledaagse realiteit vraagt hier ook om: de autobereikbaarheid van de Randstad is in het geding door overbelasting van het snelwegennet, terwijl er een groei van het verkeer op het hoofdwegennet berekend is van ca. 35% procent voor de periode tot 2020 (Commissie Versterking Randstad, 2007). In het rapport Mobiliteitsbalans 2008 (Kennisinstituut Mobiliteit, 2008) worden de directe kosten van congestie in het jaar 2007 geschat op 2,7 tot 3,6 miljard Euro (zie ook Marlet et al, 2000). Deze cijfers zijn niet volledig, daar bijvoorbeeld de effecten als gevolg van de dalende aantrekkelijkheid van Nederland als bedrijfsvestigingslocatie niet zijn meegenomen. Teneinde deze internationale concurrentiepositie van de Randstad te versterken is verbetering van de bereikbaarheid dan ook geboden. Studies hebben aangetoond dat investeringen in het openbaar vervoer een bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van de bereikbaarheid binnen de Randstedelijke regio (zie bijvoorbeeld Van Dijk, 2005, Rooij, 2005). Doelstelling is daarbij het genereren van een substitutie-effect, waarbij de modal-split verschuift van autogebruik naar openbaar vervoer en de kernen van de regio Randstad onderling beter verbonden worden.

### 1.1.2. De woelige discussie omtrent bereikbaarheid

De hierboven geschetste discussie omtrent de verbetering van de bereikbaarheid van de Randstad kent een lange geschiedenis, met als exotische exponent het zogenaamde ‘Rondje Randstad’. Dit



begrip vindt zijn oorsprong in het Overleg over Ruimtelijke Investerings (ORI) begin jaren '90. Dit overleg was geënt op het verkennen van de mogelijkheden voor een snelle treinverbinding tussen de stedelijke centra van de Randstad. Ondanks de lancering van een aantal ideeën en de inzet van partijen als Railforum is er van een aanzet tot realisatie nooit sprake geweest. Het idee werd aan het begin van deze eeuw kortstondig nieuw leven ingeblazen door voorstellen van het consortium Transrapid Nederland. Dit consortium, bestaande uit een aantal bedrijven uit onder meer de railinfra- en technieksector, presenteerde eind 2005 een voorstel voor het aanleggen van snelle magneetzwefbaanverbindingen tussen de Randstadsteden (Consortium Transrapid Nederland, 2005). De introductie van het 'Transrapid'-plan betekende een kortstondige herleving van de discussie, waarbij wederom duidelijk is geworden dat er omtrent de structuur en betekenis van de Randstad en bereikbaarheidsplannen als het rondje Randstad bij de diverse partijen uiteenlopende opvattingen bestaan (zie voor een uitvoerige bespreking Zonneveld en Verwest, 2005).

### *1.1.3 Randstadplanning' als oplossing?*

De perceptie van de noodzaak tot een efficiënt en coherent openbaar vervoerssysteem op Randstedelijk niveau hangt nauw samen met het idee van de Randstad als één stedelijk geheel. Ook is de Nederlandse planningpraktijk in dit verband cruciaal, waarbij de recente tendens van deregulering en decentralisatie heeft geleid tot een afgenomen invloed van de rijksoverheid als het gaat om het voeren van ruimtelijk beleid. De roep om integrale strategische planning op Randstad-schaalniveau lijkt echter sterker dan ooit. De twee 'moties Lemstra' uit 2005 en 2006 (zie bijlage 1), welke een oproep vormen tot het formuleren van een lange-termijnvisie voor de Randstad, zijn tegen deze achtergrond exemplarisch. Tot nu toe lijken initiatieven om lokaal de handen ineen te slaan en gezamenlijk te streven naar 'Randstadbreed beleid' evenwel niet bijzonder succesvol, zo blijkt uit onderzoek van onder meer van den Berg (1996) en Teisman (2005). Treffend is ook de evaluatierapportage van het samenwerkingsverband 'Regio Randstad' (Teisman et al, 2005). Zonder omhaal wordt in dit rapport gesteld dat dit samenwerkingsverband 'op sterven na dood is' en inderdaad resteert anno 2009 enkel een onder deze naam operend lobbykantoor in Brussel. Ook gezamenlijke initiatieven voor hoogwaardig openbaar vervoer, zoals het meest recente project Randstadrail, lijken vanwege moeizame implementatie en een niet-Randstadbrede insteek geen volwaardige oplossing te bieden. Ondanks een zekere 'sense of urgency' lijken lokale belangen te prevaleren boven de inspanningen die nodig worden geacht voor de Randstad als geheel. En zelfs deze laatste zinsnede is onderwerp van discussie: is er überhaupt wel sprake van een 'Randstad als geheel'? (zie bijvoorbeeld Ruimtelijk Planbureau, 2006). Kunnen we niet concluderen dat de Amsterdam Metropolitan Region de strijd om het metropolitaan primaat in Nederland heeft gewonnen? (zie Luijten, 2008, Verschuren, 2008).

### *1.1.4 De Randstad als eigentijdse toren van Babel*

Zoals uit bovenstaande beschouwing blijkt, vormen de elementen uit de 'Randstad-discussie' een caleidoscoop van vraagstukken, visies en belangen. De Randstad als stedelijke regio kan daarmee worden beschouwd als een eigentijdse versie van de toren van Babel: verschillende partijen werken aan een gezamenlijk object, maar ieder opereert afzonderlijk, vanuit een eigen invalshoek, een eigen schaalniveau en een eigen bestuurlijke taal. Verschil is dat in Babel gewerkt werd aan een toren, reikend tot aan de hemel. Een dergelijk eenduidig streefbeeld, realistisch of niet, lijkt in de Nederlandse situatie te ontbreken, terwijl de empirie vraagstukken aanreikt die wel degelijk om

concrete en gezamenlijk geformuleerde antwoorden vragen. Het bereikbaarheidsvraagstuk is slechts één van voorbeelden. Kan strategische planning in deze grillige planning-arena tot oplossingen leiden? Biedt een gezamenlijke visie op het aanpakken van strategische vraagstukken, waaronder het bereikbaarheidsvraagstuk, ook garantie op succesvolle maatregelen? En hoe vergaat het policentrische stedelijke gebieden in het buitenland bij dergelijke vraagstukken?

## 1.2 Doel- en vraagstelling

De doelstellingen binnen dit onderzoek kunnen op grond van bovenstaande probleemschets als volgt worden geformuleerd:

1. Een overzicht bieden van wetenschappelijke theorie aangaande belangrijke elementen en aspecten van strategische ruimtelijke planning;
2. De hedendaagse internationale context van stedelijke regio's beschrijven, en het inzichtelijk maken van de gecompliceerde bestuurlijke situatie van de policentrische stedelijke regio in relatie tot strategische planningvraagstukken;
3. het verkennen van de Case Randstad:
  - beschrijven welke strategische planconcepten er in het verleden zijn ontwikkeld;
  - beschrijven hoe de totstandkoming van de structuurvisie Randstad 2040 procesmatig is opgezet;
  - onderzoeken welke concrete beslissingen deze structuurvisie bevat voor het verbeteren van de Randstedelijke OV-bereikbaarheid;
4. Middels een actorenanalyse de planning-arena aangaande het bereikbaarheidsvraagstuk van de Randstad verkennen;
5. De bevindingen onder doelstellingen 2 en 3 vergelijken met de wetenschappelijke theorie en knelpunten/verschillen identificeren;
6. Middels beknopte case-studies (met het karakter van een quick scan) voorbeelden van strategische planning op het snijvlak van ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur uit het buitenland onder de loep nemen;
7. Het doen van aanbevelingen aangaande strategische planning op het gebied van de ov-bereikbaarheid binnen de Randstad-planning-arena.

Het bovenstaande leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

3. ***Biedt de Structuurvisie Randstad 2040 als strategisch plandocument een voldoende sterk ontwikkelingsperspectief als het gaat om een Randstadbrede gezamenlijke aanpak van het OV-bereikbaarheidsvraagstuk?***
4. ***Welke aanpak hanteren stedelijke gebieden elders ten aanzien van de verbetering van de OV-bereikbaarheid en wat zijn daaruit interessante elementen voor de Nederlandse 'Randstedelijke' planningpraktijk?***

Bovenstaande doelstellingen en onderzoeksvragen laten zich vervolgens vertalen naar de volgende deelvragen:

1. Tot welke theorie, aanbevelingen en conclusies komt de wetenschap als het gaat om het bedrijven van strategische integrale planning?

2. Met welke planningsvraagstukken worden stedelijke gebieden in het mondiale speelveld geconfronteerd?
3. hoe verhouden deze vraagstukken zich tot de complexe bestuurlijke situatie in policentrische stedelijke gebieden?
4. Hoe laat de Randstad zich als policentrisch stedelijke regio kenschetsen en hoe vindt in dit stedelijk gebied strategische planning plaats, in het bijzonder als het gaat om verbetering van de OV-bereikbaarheid?
5. Welke actoren bevinden zich in de 'planning arena' van het Randstedelijke bereikbaarheidsvraagstuk, welke positie nemen zij in en hoe verhoudt zich dit tot het strategische planproces van de structuurvisie Randstad 2040?
6. Is, indien dit proces wordt vergeleken met de handreikingen uit de wetenschappelijke literatuur, identificeerbaar waar er zich knelpunten/verschillen bevinden?
7. Hoe wordt er in het buitenland omgegaan met complexe strategische planning in relatie tot stedelijke structuur, in het bijzonder het OV-bereikbaarheidsvraagstuk?
8. zijn in deze cases elementen te identificeren die van belang kunnen zijn in de Nederlandse planningpraktijk?

### **1.3 Achtergronden onderzoek**

Aan het onderzoek in het kader van deze thesis liggen een aantal overwegingen ten grondslag. In de eerste plaats speelt de discussie over strategische planning voor de Randstad al sinds het uitbrengen van de nota 'Het westen des lands' in 1958. Sindsdien hebben diverse concepten het licht gezien en is er op verschillende manieren getracht tot bestuurlijke samenwerking te komen. Juist nu, met het recent verschijnen van de structuurvisie Randstad 2040, is het belangrijk dit planningsverleden te kennen, teneinde oog te hebben voor de valkuilen die het einde hebben betekend van planningsinitiatieven uit het (recente) verleden. In de tweede plaats leiden globaliseringsprocessen er in toenemende mate toe dat steden opereren op een mondiaal podium en toenemend met elkaar in concurrentie verkeren. Daarnaast dienen zich serieuze vraagstukken aan op het vlak van klimaatverandering, het op peil houden van een sociaal en kwalitatief hoogwaardige leefomgeving en aspecten zoals bereikbaarheid. Strategisch nadenken over de toekomst van stedelijke regio's is in deze context onontbeerlijk. Het laatste punt heeft betrekking op de constatering dat de wijze waarop de hiervoor aangehaalde vraagstukken beantwoord worden regionaal en lokaal leidt tot een grote ruimtedruk. Zo is recentelijk in de Nederlandse ruimtelijke ordening discussie gevoerd over de verrommeling van het landschap. Het ministerie van VROM heeft zich deze discussie zeer aangetrokken, hetgeen onder meer heeft geleid tot het innovatieprogramma Mooi Nederland (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009). Ook binnen deze context kan betoogd worden dat het van belang is de schaarse ruimte niet te verkwanselen ten behoeve van lokaal gewin, maar om de handen ineen te slaan en op strategisch niveau na te denken hoe landschappen behouden en kwaliteiten bewaard kunnen worden. In deze thesis is gepoogd voor die discussie handvatten aan te reiken.

### **1.4 Opzet onderzoek en methodologie**

Ten behoeve van deze thesis zijn verschillende onderzoeksmethodieken gehanteerd. Onderzoeksvraag 1 is gericht op het op macroniveau construeren van een theoretisch kader

aangaande strategische planning. Antwoord op deze onderzoeksvraag zal worden gevonden aan de hand van literatuurstudie. Met de vragen 2 en 3 wordt het policentrisch stedelijk gebied als object van studie geïntroduceerd: met welke planningsvraagstukken worden deze stedelijke gebieden geconfronteerd en hoe wordt gelet op de bijzondere bestuurlijke structuur met deze vraagstukken omgegaan? Ook deze vragen worden beantwoord aan de hand van literatuurstudie. Vraag 4 heeft vervolgens betrekking op één van deze policentrische stedelijke regio's, en wel de Randstad Holland. Het ligt niet in de bedoeling de discussie aan te gaan over het al dan niet bestaan van de Randstad, maar beoogd wordt het stedelijk gebied dat doorgaans met deze benaming wordt aangeduid, in bestuurlijk en functioneel opzicht te introduceren en aan te geven hoe is vormgegeven aan strategische planning voor dit stedelijke gebied. Vervolgens wordt tegen deze achtergrond ingezoomd op een concreet strategisch vraagstuk, namelijk het bereikbaarheidsvraagstuk. Aan de hand van vraag 5 wordt de behandeling van het ov-bereikbaarheidsvraagstuk tegen de context van de structuurvisie Randstad 2040 nader uiteengelegd: welke actoren opereren nu in deze arena en welke institutionele posities kennen ze? Vraag 6 vormt het moment om de theorie te spiegelen aan de tot dan toe gedane bevindingen omtrent de strategische aanpak van het bereikbaarheidsvraagstuk. Uit deze confrontatie zal blijken welke voor het planningsproces relevante aspecten van cruciaal belang zijn gebleken. Met deze aspecten in het achterhoofd wordt met de onderzoeksvragen 7 en 8 tenslotte de blik op het buitenland gericht. Met een door literatuur gevoede casestudie wordt onderzocht hoe er elders wordt omgegaan met complexe strategische planning op het snijvlak van stedelijke ontwikkeling en infrastructuur. En zijn er elementen te identificeren die van belang kunnen zijn in de Nederlandse planningpraktijk?

## **1.5 Leeswijzer**

Voordat verkend kan worden hoe strategische planning in de praktijk toepassing vindt, dient eerst naar het begrip zelf te worden gekeken. In hoofdstuk twee zal vanuit een theoretisch perspectief het begrip strategische planning nader onder de loep worden genomen. Wat is de herkomst van deze vorm van planning, wat wordt er precies onder verstaan en wat zijn essentiële randvoorwaarden voor een succesvolle toepassing? Nadat de theoretische verkenning in het licht van deze vragen compleet is, is het tijd voor het in kaart brengen van de context waarbinnen strategische planning bedreven zou moeten worden. In hoofdstuk drie wordt daartoe een algemene beschouwing gegeven van het concept policentrisch stedelijk gebied, gevolgd door een verkenning van strategische planprocessen voor het Nederlandse Randstad-concept in hoofdstuk vier. Specifiek zal daarbij worden ingegaan op de totstandkoming van de Structuurvisie Randstad 2040, en de handreikingen die deze Structuurvisie bevat met betrekking tot de OV-bereikbaarheid.

In hoofdstuk vijf wordt de planningarena van de OV-bereikbaarheid nader geanalyseerd, en gespiegeld aan het in hoofdstuk twee en drie geconstrueerde theoretische kader. Wat zijn cruciale factoren? Welke aspecten binnen de Nederlandse context werken remmend op de toepassing van strategische planning voor dit thema? In hoofdstuk zes worden de bevindingen omtrent de Nederlandse situatie in een internationaal perspectief geplaatst: wat gebeurt er in policentrische stedelijke gebieden elders en zijn er leerpunten voor de Nederlandse situatie? Hoofdstuk zeven tenslotte vormt de symbiose van deze thesis, bevat een slotbeschouwing van de verschillende observaties en verschaft een antwoord op de onderzoeksvraag.

## 2 Strategische planning

*"In preparing for battle I have always found that plans are useless, but planning is indispensable." (Dwight D. Eisenhower)*

### 2.1 Inleiding

De in hoofdstuk één aangehaalde moties Lemstra uit 2005 en 2006 vormen een duidelijke oproep aan het toenmalige kabinet om te komen tot strategische planning voor de Randstad. Maar wat wordt er nu eigenlijk onder 'strategische planning' verstaan? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om 'strategisch te kunnen plannen'? En, niet in de laatste plaats, hoe verhoudt deze activiteit zich tot het vakgebied van de ruimtelijke ordening? In dit hoofdstuk wordt vanuit een theoretisch perspectief nader op deze vragen ingegaan. Vertrekpunt daarbij is paragraaf 2.2, waarin in algemene zin wordt onderzocht wat de achtergrond van strategische planning is. In paragraaf 2.3 staat de vraag centraal welke onderscheidende elementen en functies geïdentificeerd kunnen worden als het om strategische planning gaat. In paragraaf 2.4 wordt vervolgens het traditioneel strategisch planningsmodel besproken en wordt kort stilgestaan bij de veranderende zienswijzen ten aanzien van strategische planning. Paragraaf 2.5 bevat een beschrijving van de transities binnen de ruimtelijke ordening. In paragraaf 2.6 worden deze transities gekoppeld aan het proces van strategische planvorming: wat is gelet op de veranderde context van belang bij een strategisch planvormingsproces? Paragraaf 2.7 bevat een overzicht van de belangrijkste conclusies.

### 2.2 Achtergrond van strategische planning

#### 2.2.1 Herkomst van het begrip

Het begrip strategie heeft volgens Salet en Faludi (2000) een militaire achtergrond. Al omstreeks 400 voor Christus besprak de strateeg Sun Tzu in zijn werk 'The art of war' grondregels voor het voeren van veldslagen<sup>1</sup> (Wilkinson (red.), 1997). In de hectiek van het krijgsgewoel was het immers van groot belang de uiteindelijke militaire doelen van de operatie in het oog te houden, en die acties te ondernemen die tot verwezenlijking van die doelen zouden leiden. De strategie gaf zodoende betekenis aan het einddoel van de operatie, en verschafte tegelijkertijd structuur aan de afzonderlijke opeenvolgende militaire handelingen. Het formuleren van doelen en het bedenken, organiseren en voorbereiden van afzonderlijke handelingen teneinde deze doelen te verwezenlijken kan worden gekenschetst als strategische planning (Mouwen, 2004). Ook binnen de private sector zijn de uitgangspunten van strategische planning overgenomen. Volgens Kaufman en Jacobs (1987) ontstond vanaf de jaren '50 van de vorige eeuw bij bedrijven behoefte aan strategieën om temidden van organisatorische veranderingen en snelle groei de al eveneens dynamische markten het hoofd te kunnen bieden.

---

<sup>1</sup> Naast Tsun Zu hebben ook andere strategen soortgelijke werken uitgebracht, zoals 'Vom Krieg' van Carl von Clausewitz (1832), Dell'arte della guerra van Machiavelli (1520) of 'On strategy' van Harry Summers (1981).

### 2.2.2 Strategische planning in de ruimtelijke ordening

Strategische ruimtelijke planning kan volgens Healy (et al., 1997) worden omschreven als “*een sociaal proces waarbij een groep mensen in verschillende institutionele relaties en posities samenkomen om planprocessen te ontwerpen en inhoud en strategieën te ontwikkelen voor het managen van ruimtelijke verandering*”. Hoewel dit slechts een mogelijke omschrijving is, bevat deze definitie een aantal belangrijke kernelementen. Zo benadrukt de definitie het sociale aspect van ruimtelijke planning, alsook het feit dat, hoewel het proces door meerdere partijen wordt vormgegeven, er tussen deze partijen verschillende verhoudingen bestaan. Niet in de laatste plaats wordt als doel van strategische planning het managen van ruimtelijke verandering genoemd.

Salet en Faludi (2000) voeren diverse redenen aan voor de aanwezigheid van een lange-termijnoriëntatie binnen de ruimtelijke ordening. In de eerste plaats heeft ruimtelijke ordening betrekking op het voorbereiden en realiseren van grootschalige fysieke ingrepen in de leefomgeving. De ruimte die hiervoor nodig is kan slechts één keer per bepaald tijdsbestek worden bestemd, gelet op het doorgaans onroerende en kapitaalintensieve karakter van de te realiseren ontwikkeling (Voogd, 2004). Na ingrijpen is de gekozen bestemming veelal voor langere tijd een gegeven waardoor op voorhand zorgvuldig moet worden nagedacht over de best passende bestemming. In de tweede plaats heeft het vakgebied van de ruimtelijke ordening volgens Salet en Faludi (2000) een relatief open karakter, zeker in vergelijking met de in organisatorisch opzicht duidelijker begrensde organisaties binnen de private sector. De gewenste ruimtelijke inrichting van een gebied hangt nauw samen met voortdurend in beweging zijnde sociale en economische omstandigheden, en initiatieven van actoren buiten het vakgebied zelf.

Volgens Salet en Faludi (2000) kende de ruimtelijke ordening daarom reeds een strategisch karakter, ruim voordat strategische planning gemeengoed werd binnen overheidsactiviteiten en het bedrijfsleven. Volgens Mastop (1998) ontstaat de discipline van strategische ruimtelijke planning omstreeks de jaren '20 en '30 van de vorige eeuw, in nauwe samenhang met de ontwikkeling van het modernistische idee van de natiestaat. Albrechts (2004) geeft aan dat in een groot aantal Europese landen aan het begin van de twintigste eeuw de eerste wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening zijn intrede deed, om de explosieve groei van het stedelijk gebied als gevolg van industrialisatie- en urbanisatieprocessen in goede banen te leiden. Op de langere termijn dienden oplossingen gevonden te worden voor de toestroom van arbeidskrachten van het platteland naar de stad, resulterend in wetgeving voor de kwaliteit van de volkshuisvesting alsook het realiseren van stadsuitleg. De woningwet uit 1901 (van der Cammen en De Klerk, 2003) en de daaruit voortkomende stedelijke uitbreidingsplannen in Nederland in de eerste helft van de vorige eeuw<sup>2</sup> illustreren dit voor de Nederlandse praktijk. Er is sprake van blauwdrukplanning volgens een technisch-rationele, lineaire planningsaanpak.

Tijdens de jaren '70 voltrekken zich tal van bewustwordingsprocessen ten aanzien van de maatschappij, de fysieke leefomgeving en niet in de laatste plaats het milieu. Er blijken zich problemen voor te doen waar de technisch-rationele manier van beleidsvorming, ook als het gaat om de fysieke leefomgeving, geen passend antwoord op heeft. De jaren '80 kenmerken zich dan ook door de opkomst van een postmodernistisch gedachtegoed en een daaraan verbonden scepsis ten

---

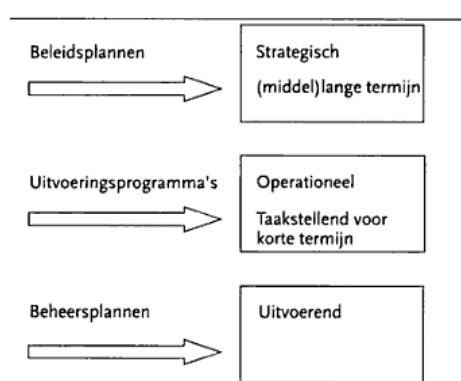
<sup>2</sup> Een bekend voorbeeld van een grootschalig uitbreidingsplan voor het stedelijk gebied in de Nederlandse context is het Algemeen Uitbreidingsplan Amsterdam uit 1934 (van der Cammen en de Klerk, 2003). Andere voorbeelden zijn het Uitbreidingsplan voor Utrecht van H.P. Berlage en L.N. Holsboer uit 1924 (zie ook van der Cammen en de Klerk, 2003), en het Algemeen Uitbreidingsplan Eindhoven van J.P. de Casseres uit 1929 (Bosma, 2003).

opzichte van de mogelijkheden ruimtelijke ontwikkelingen planmatig te sturen. De complexiteit van ruimtelijke vraagstukken en de complexiteit van de maatschappelijke context waarin deze zich voordoen werd in toenemende mate onderkend (zie ook Healy, 1997). Albrechts (2004) geeft dan ook aan dat strategische ruimtelijke planning aan het einde van de 20<sup>e</sup> eeuw hernieuwd in de belangstelling komt te staan, vanwege onder meer deze toegenomen maatschappelijke complexiteit, een groeiende zorg en aandacht voor milieuthema's en de zorg omtrent ongebreidelde uitbreiding van stedelijke gebieden. Bovendien is er sprake van een sterke toename van het aantal bij ruimtelijke ordening betrokken actoren, leidend tot een grotere diversiteit aan belangen, zienswijzen en visies ten aanzien van ruimtelijke vraagstukken. De behoefte aan visievorming voor de langere termijn en kaders voor ruimtelijke ontwikkeling in dit diffuse speelveld neemt daarmee sterk toe (Friedman, 2004, Davoudi, 2008).

## 2.3 Wat maakt planning nu 'strategisch'?

### 2.3.1 Kernelementen van strategische planning

Leach en Collinge (1998) onderscheiden verschillende kernmerken, die karakteriserend zijn voor strategische planning in algemene zin. In de opvatting van Leach en Collinge heeft strategische planning betrekking op complexe vraagstukken aangaande belangrijke en veelomvattende thema's (zie ook Albrechts, 2004). Strategische vraagstukken kennen dan ook een lange tijdshorizon, hebben betrekking op de toekomstige ontwikkeling van huidige trends en bezien de lange termijneffecten van nu te maken keuzes. Dit is een verschil met de korte tijdshorizon van de veel frequenter gemaakte 'tactische' keuzes (figuur 2.1. A). Deze tactische keuzes zijn volgens Leach en Collinge veelal wel het vervolg op, of het resultaat van strategische planning: de gekozen strategie wordt aan de hand van tactische beslissingen en handelingen geoperationaliseerd. Faludi en van der Valk (1994) zien dit als het verschil tussen projectplanning en strategische planning: strategische planning vormt een raamwerk voor handelen, terwijl projectplanning een vorm van blauwdrukplanning is, gericht op operationalisering (figuur 2.1.B).



**A**

	Project plans	Strategic plans
<b>Object</b>	Material	Decisious
<b>Interaction</b>	Until Adoption	Continuous
<b>Future</b>	Closed	Open
<b>Time element</b>	Limited to Phasing	Central to problems
<b>Form</b>	Blueprint	Minutes of last meeting
<b>Effect</b>	Determinate	Frames of refference

**B**

Figuur 2.1 A: Planningniveaus (naar Voogd, 2006). B: Projectplanning en strategische planning (Faludi en Van der Valk, 1994)

Niet alleen bestaat er een relatie tussen strategische planning en tactisch handelen als uitwerking daarvan, ook is er een verband tussen strategische keuzes onderling. Het maken van een strategische keuze heeft mogelijk direct invloed op andere strategische keuzemogelijkheden, bijvoorbeeld doordat de diverse keuzemogelijkheden een beroep doen op een zelfde voorraad middelen (kapitaal, tijd, etc) die voor implementatie benodigd zijn. Het kiezen voor een bepaalde strategie betekent dat deze middelen niet meer beschikbaar zijn voor de andere strategische keuzemogelijkheden. Daarmee is gelijk een volgend kenmerk aan de orde, namelijk het gegeven dat een strategische keuze veelal gepaard gaat met het langdurig committeren van middelen. Het begrip 'middelen' heeft hierbij zowel betrekking op materiele als immateriële zaken, zoals tijd en energie. Het grote beroep dat met implementatie van een strategisch plan op een voorraad middelen wordt gedaan, houdt in dat een eenmaal gemaakte strategische keuze moeilijk terug te draaien is, en dat dit terugdraaien zelf eveneens gepaard gaat met aanzienlijke kosten en inspanningen (Leach en Collinge, 1998).

### 2.3.2 Functies

Vanuit bedrijfskundig perspectief onderscheidt Mintzberg (1987) een vijftal functies voor het ontwikkelen en/of hanteren van strategieën. In de eerste plaats zet Mintzberg strategie neer als *plan*: een set van vooraf bedachte, aaneengesloten handelingen ten behoeve van het realiseren van een zeker doel. Het strategisch plan fungeert daarbij als route-indicatie voor de afzonderlijke handelingen (Mouwen, 2004). Hoewel het tijdstip waarop deze handelingen plaatsvinden veelal verschilt, hebben de afzonderlijke handelingen dezelfde insteek. Daarmee is volgens Mintzberg een volgend kenmerk van strategie aan de orde, namelijk strategie als *patroon*, resulterend in consistentie van handelingen. Mintzberg geeft hierbij aan dat de plan-functie is gericht op toekomstige ontwikkelingsrichtingen, terwijl de patroon-functie meer in retrospectief de daadwerkelijk gerealiseerde strategie beschouwt. Daarbij kan sprake zijn van 'emergente' strategieën: strategieën die niet op voorhand waren bedacht, maar wel blijken te zijn gerealiseerd. Emergente strategieën ontstaan als gevolg van een veranderende context. Verschillende auteurs geven dan ook aan dat een strategie idealiter kan worden aangepast aan veranderende omstandigheden in de markt of het veld waar geopereerd wordt (zie bijvoorbeeld Hutter en Wiechman, 2005, Sartorio, 2005, Albrechts, 2004). Het wordt daarom van belang verondersteld de juiste balans te vinden tussen structuur enerzijds, en flexibiliteit anderzijds (Mintzberg et al., 1998).

De overige eigenschappen die Mintzberg onderscheidt hebben dan ook betrekking op dit aspect flexibiliteit. Strategie kan namelijk een *positie* zijn, het bewust positioneren van een activiteit of een organisatieonderdeel in een bepaalde markt of context. Ook kan strategie worden opgevat als *perspectief*: het leidende en fundamentele gedachtegoed achter het handelen van een organisatie. Tot slot beschrijft Mintzberg strategie als *manoeuvre*, een bewust uitgevoerde handeling om concurrerende partijen de loef af te steken of bij wijzigende omstandigheden doelrealisatie te waarborgen. Hoewel hierboven afzonderlijk beschreven, komen deze functies in de praktijk veelal in combinatie voor.



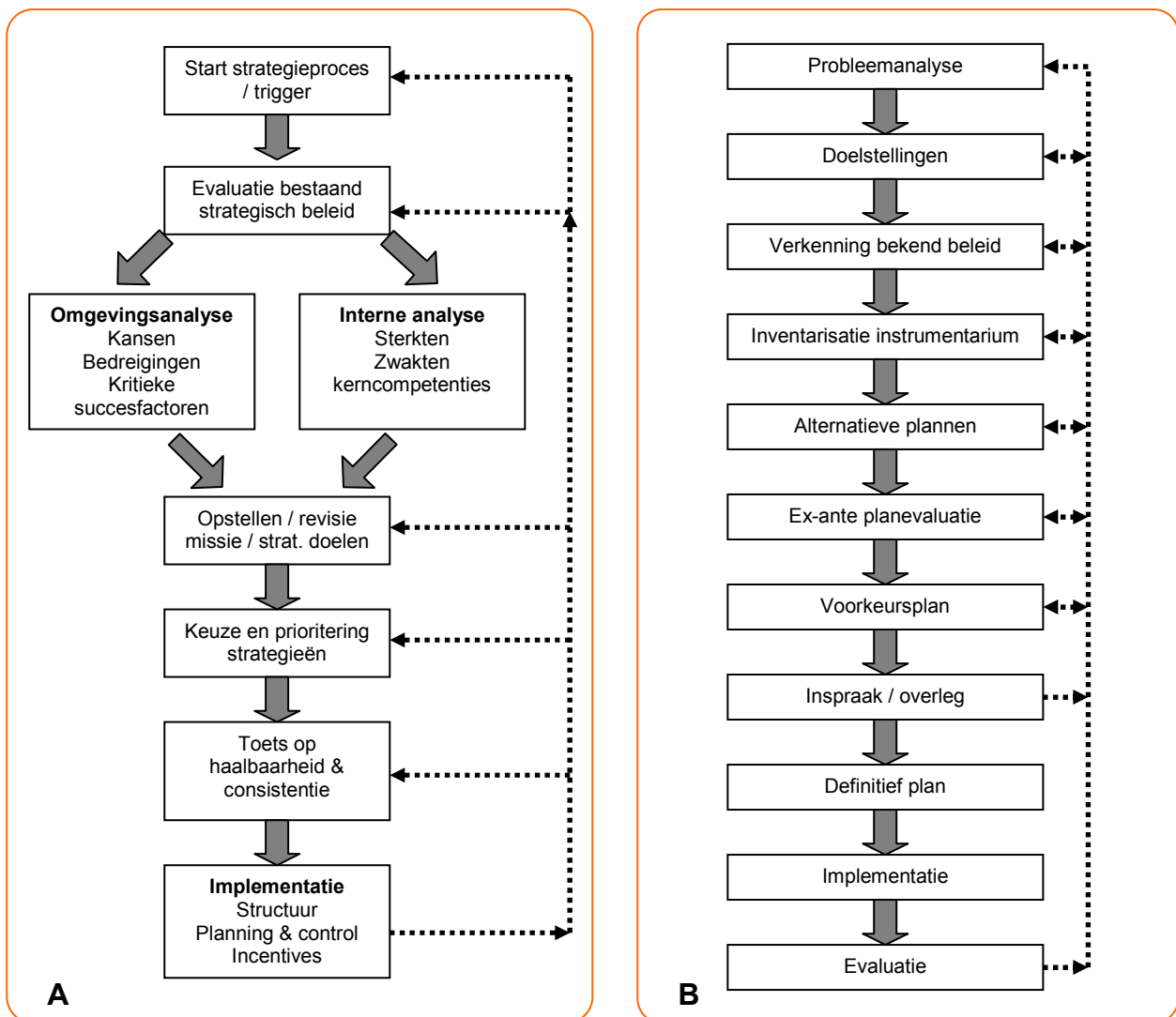
## 2.4 Het proces van strategische planvorming

### 2.4.1 Het traditioneel strategisch planningsmodel

Nu is ingegaan op de kenmerken en functies van het abstracte begrip strategische planning dient zich de vraag aan hoe een strategisch planproces verloopt. Volgens Mouwen (2008) wordt in de praktijk van de organisatiekunde veelal een methode gehanteerd, gebaseerd op een SWOT-analyse. Teruggebracht tot de essentie bestaat deze methode uit een aantal basiselementen. Vanuit een analyse van de externe omgeving en de interne situatie in relatie tot een vraagstuk worden de *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities* en *Threats* bepaald, op grond waarvan mogelijke strategieën worden geïdentificeerd. Vervolgens wordt één van deze strategieën uitgekozen ter implementatie (zie figuur 2.2 A).

In de kern is deze handelwijze gelijk aan het traject dat van oudsher binnen de ruimtelijke ordening wordt doorlopen. In de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw had zich op verschillende overheidsniveaus een veelomvattend planningsysteem ontwikkeld. Hierbij werd, ingegeven door modernistische zienswijzen, vooral de nadruk gelegd op het ontwerp en het systeem van het planproces (Voogd, 1995). Planning was daarmee een positivistisch-technocratische exercitie, gefundeerd op wetenschappelijke kennis en de technisch-rationele assumptie dat, door de werkelijkheid zo volledig mogelijk te 'kennen', algemeen geldende oplossingen konden worden gevonden welke volgens lineaire processen konden worden geïmplementeerd (Voogd, 1995, Allmendinger, 2002).

Figuur 2.2.B toont een schematische weergave van een rationeel planningsproces. Overeenkomstig het model van Mouwen is ook hier sprake van het ontwikkelen van planalternatieven, het ex-ante evalueren van deze alternatieven en het kiezen van een uiteindelijk te implementeren voorkeursalternatief. Volgens Kaiser et. al. (1995) vindt allereerst een fase van *'goals and objective formulation'* plaats, waarin beleidsmakers en burgers een lange termijnvisie ontwikkelen en doelstellingen formuleren. Vervolgens worden planalternatieven opgesteld, die in een volgende fase *ex-ante* worden geëvalueerd. Uiteindelijk wordt onder de betrokken actoren consensus bereikt over het definitieve te implementeren plan. Dit plan wordt vervolgens geïmplementeerd en geëvalueerd: zonodig vindt bijsturing of planrevisie plaats. Volgens Kaiser et. al (1995) zijn er vele aspecten denkbaar die aan het model van figuur 2.2.B kunnen worden toegevoegd, maar vormt het getoonde model altijd de basis voor (strategische) planprocessen.



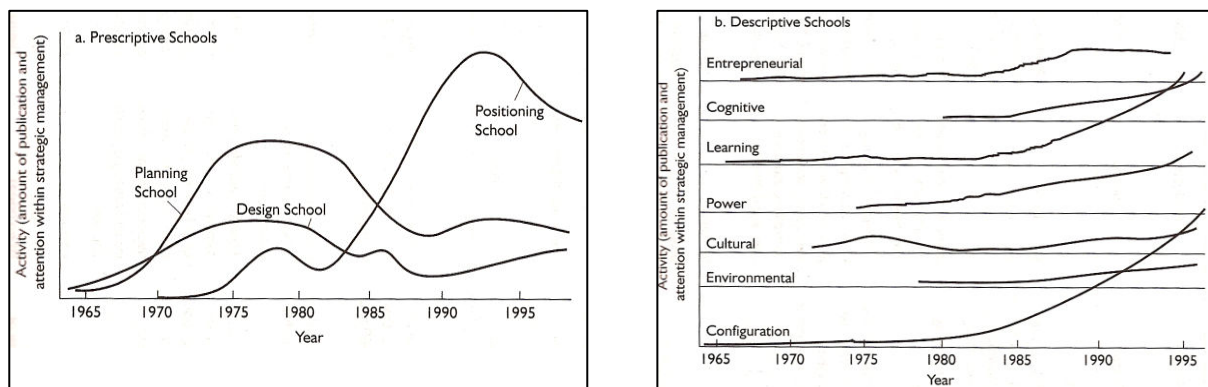
Figuur 2.2 A: schematische weergave van het traditioneel strategisch planningsmodel (naar Mouwen, 2008). B: Ter vergelijking: traditioneel planvormingsproces binnen de ruimtelijke ordening (naar Voogd, 1995).

#### 2.4.2 Van technocratisch ontwerpen naar oog voor instituties, complexiteit en proces.

In zijn werk over strategische planning bespreekt Mintzberg (1998) de ontwikkelingen ten aanzien van strategische planning in de particuliere sector. Mintzberg signaleert dat strategische planning ook in deze sector in eerste instantie voornamelijk gericht was op de systematisering van het strategisch planvormingsproces. In lijn met en voortvloeiend uit de al even in paragraaf 2.2.2 besproken sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen is binnen het bedrijfsleven in de loop der tijd sprake van een veranderende planningsdiscours. Volgens Mintzberg ontstaan als gevolg een drietal 'stromingen' voor strategische planning: een 'voorschrijvende', een 'beschrijvende' en een 'integrale' stroming, bestaande uit in totaal een tiental 'scholen' voor strategische planning (zie tabel 2.1). Het voert hier te ver om uitgebreid op de verschillende scholen in te gaan. Wel van belang is de insteek van elke school, zoals in tabel 2.1 is opgenomen.

Stroming	School	Invalshoek
Prescriptive	Design school	Nadruk op ontwerp van de strategie
	Planning school	Nadruk op systematisch proces van strategievorming
	Positioning school	Nadruk op inhoud van strategieën
Descriptive	Entrepreneurial school	Strategievorming als visionair proces
	Cognitive school	Strategievorming als mentaal proces
	Learning school	Strategievorming al lerende, incremental strategy formation
	Power school	Strategievorming als proces van onderhandeling tussen instituties
	Cultural school	Strategievorming vanuit bedrijfscultuur, collectieve exercitie
	Environmental school	Strategievorming in reactie op externe omgeving
Integration	Configuration school	Integratie van alle scholen al naar gelang de situatie

Tabel 2.1 Overzicht van stromingen en scholen in strategische planning (naar Mintzberg, 1998).



A

B

Figuur 2.3 A en B: Overzicht van de opkomst van verschillende planningscholen (Mintzberg, 1998)

De ontwikkeling van het vakgebied van de strategische planning zoals Mintzberg deze voor de particuliere sector signaleert, vertoont duidelijke raakvlakken met de veranderingen die zich hebben voorgedaan binnen het veld van de ruimtelijke ordening. In de volgende paragrafen wordt, na een korte inleiding op de discipline ruimtelijke ordening, nader op deze transitie ingegaan. Vervolgens wordt onderzocht wat de geconstateerde transitie betekenen voor strategische ruimtelijke planning.

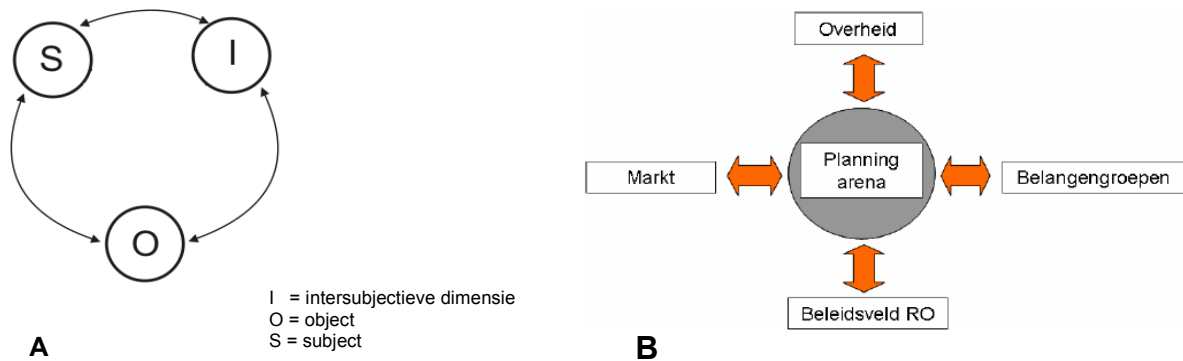
## 2.5 De ruimtelijke ordening: discipline in beweging

### 2.5.1. Componenten van de ruimtelijke ordening

De ruimtelijke ordening kan uiteen worden gelegd in een drietal dimensies<sup>3</sup> (Zonneveld, 1991, Hidding en Kerstens, 2001). Allereerst is er de fysieke en maatschappelijke werkelijkheid, ofwel het inhoudelijke *object* van planning, waarin al dan niet beleids- of planmatig ingegrepen wordt of gaat worden (De Roo, 2004). Dit ingrijpen is het resultaat van een sociaal-bestuurlijk proces, waarin vanuit verschillende zienswijzen belangen met een ruimtelijke component (ruimteclaims) worden afgewogen (Voogd, 1995). Het virtuele speelveld waarin dit proces van belangenafweging plaatsvindt wordt door Kaiser (et al, 1995) de 'planningarena' genoemd (zie figuur 2.4.B). De beslissingen die binnen deze arena worden genomen volgen uit de interactie tussen de verschillende bij het proces betrokken actoren, ofwel de *subjecten*. De wijze waarop deze interactie wordt georganiseerd en de verschillende

<sup>3</sup> In de literatuur worden verschillende indelingen gehanteerd. Voogd (1995) ziet planning bijvoorbeeld als resultante van een viertal processen: een maatschappelijk, een politiek-bestuurlijk, een organisatorisch en een intellectueel proces.

partijen die daarbij participeren kan worden aangeduid als de *intersubjectieve dimensie* van ruimtelijke ordening (de Roo, 2004). Feitelijk gaat het volgens de Roo (2004) daarmee om een drietal vragen: *wat* moet er gebeuren, *wie* zijn er betrokken en *hoe* organiseer je het planproces?



Figuur 2.4 A: drie componenten van ruimtelijke planning en hun interactie. B: visualisatie van het planning-arenaconcept naar Kaiser, Godschalk en Chapin (1995). De exacte invulling van de participerende actoren en hun onderlinge verhoudingen (intersubjectieve dimensie) is in de loop der tijd aan verandering onderhevig (zie bijvoorbeeld de Roo, 2004, Kaiser et. Al. 1995).

### 2.5.2 Het (materieel) object

De objectgerichte dimensie heeft betrekking op datgene wat we feitelijk met planning beogen, namelijk het realiseren van een bepaalde fysieke werkelijkheid. Vanuit modernistisch standpunt bezien gaat het daarbij om het achtereenvolgens verrichten van handelingen, die leiden tot de verwezenlijking van vooraf vastgestelde enkelvoudige doelstellingen (De Roo, 2001, De Roo, 2004). Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat processen lineair verlopen, en dat kennis de basis vormt voor het nemen van de juiste beslissingen die leiden tot de gewenste uitkomsten. Planning wordt daarmee een programmatische exercitie: de ontwerpfase is bepalend voor de beleidsfase en de uitvoeringsfase (Kreukels, 1980).

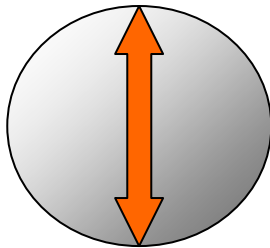
De op deze leest geschoeide, top-down georiënteerde blauwdrukplanning uit de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw bleek echter maar ten dele tot de op voorhand gewenste resultaten te leiden. De werkelijkheid toonde zich dynamischer en veelkleuriger dan verondersteld. Bovendien ontstond er steeds meer kennis over de meest uiteenlopende aspecten van de fysieke leefomgeving. Door publicaties als 'the limits to growth' van de Club van Rome nam het bewustzijn over de gevolgen van het menselijk handelen voor de leefomgeving in de zestiger en zeventiger jaren van de vorige eeuw toe. Met name op het gebied van het milieu verscheen een keur aan sectorale wetgeving<sup>4</sup>, die door het steeds beter kunnen meten van emissies en immissies en de intrede van de milieunorm in toenemende mate ruimtelijke relevantie kreeg (de Roo, 2004). Het (grijze) milieu trad daarmee als nieuw ruimtebelang toe tot de planningarena. Geconstateerd kan worden dat deze inhoudelijke verbreding van de planningarena sindsdien onverminderd is voortgezet. Naast het grijze milieu dienen ook thema's als natuur, water en ecologie een volwaardige plaats te krijgen bij de ruimtelijke inrichting

<sup>4</sup> Enkele voorbeelden zijn de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo, 1970), de Wet inzake de luchtverontreiniging (Luvo, 1970) en de Wet chemische afvalstoffen (1976).

van gebieden. En bij deze aspecten is niet gebleven. De opkomst van het kwaliteitsdenken binnen het domein van de ruimtelijke ordening in de jaren 90 van de vorige eeuw (zie onder meer Kenny & Meadowcroft, 1999, Jacobs, 2000) leidt tot een continuering van het verbreden van de inhoudelijke reikwijdte van ruimtelijke planning. Sociale thema's en aspecten als archeologie en cultuurhistorie worden in het ruimtelijke afwegingsproces betrokken. Een recente ontwikkeling is de toenemende aandacht voor thema's als klimaatverandering, duurzaamheid en energie. De 'sense of urgency' die met deze thema's verbonden is en het geografische en temporele schaalniveau waarop deze thema's zich manifesteren, versterken de roep om incorporatie in ruimtelijke plannen voor de langere termijn, bijvoorbeeld structuurvisies<sup>5</sup> zoals voorgeschreven in de sinds 1 juli 2008 van kracht zijnde Wro.

De bovenstaande observatie betekent voor de ruimtelijke ordening een voortdurend proces van inhoudelijke verbreding. Waar in het verleden bij ruimtelijke processen voornamelijk een kwantiteitsvraag aan de orde leek, is het pallet aan ruimtelijk relevante en dus te beschouwen onderwerpen aanzienlijk uitgebreid. Ook de intrede van het kwaliteitsbegrip draagt bij aan deze inhoudelijke verbreding. Hierdoor ontstaat meer behoefte aan planvorming waarin deze ruimteclaims worden meegenomen en afgewogen. Er is bij ruimtelijke vraagstukken zodoende in toenemende mate sprake van meervoudig samengestelde doelen, met een grotere samenhang en afhankelijkheid ten opzichte van andere, niet ruimtelijke disciplines.

**Enkelvoudig en vaststaand doel**



**Meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen**

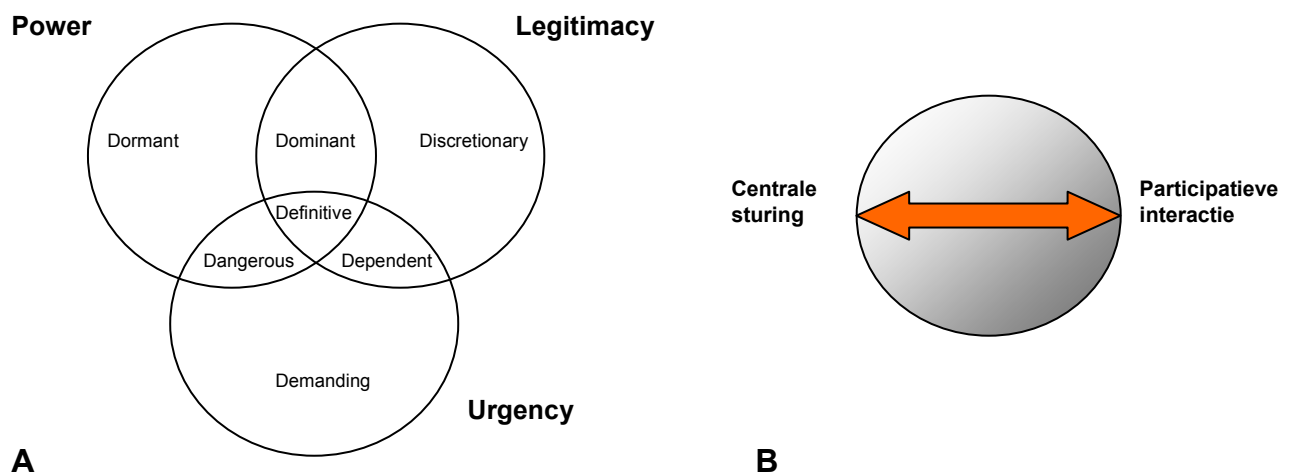
*Figuur 2.5. Het spectrum van de doelgerichtheid van planning (de Roo, 2004).*

### 2.5.3 Subject: actoren en instituties

De constatering dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van centraal generiek beleid naar een meer bottom up-gerichte benadering van planningvraagstukken betekent dat het aantal en de diversiteit van de betrokken actoren bij ruimtelijke planvorming is toegenomen. De opvatting dat de doeltreffendheid van planning mede afhankelijk is van de wijze waarop er tussen de verschillende partijen communicatie en coördinatie plaatsvindt hangt nauw samen met het begrip institutionalisering. Dit uit de sociologie afkomstige begrip wordt door Giddens (1984) omschreven als het verschijnsel dat mensen op grond van individuele wensen en voorkeuren kunnen besluiten tot handelen, maar dat de aard van dit handelen mede wordt ingegeven door sociaal maatschappelijke structuren. Ook Healy (1996) maakt een dergelijke observatie en spreekt daarbij van de 'hard' en 'soft' *infrastructure*. De *hard infrastructure* vormt de 'ruggengraat' van het sociaal maatschappelijk handelen, de ordenende

<sup>5</sup> Exemplarisch in dit verband is het recente initiatief van de provincie Groningen, waar een structuurvisie met een planhorizon van 50 tot 100 jaar in voorbereiding is.

structuur die zich als regime openbaart (zie Rotmans et al, 2003). De 'soft infrastructure' heeft betrekking op het intersubjectieve handelen (de intersubjectieve dimensie uit figuur 2.4 A) binnen de begrenzings van die structuur. Structuratie is de continue wisselwerking tussen dat intersubjectief handelen en de achterliggende structuur, aldus Giddens (1984). Verandering van de structuur kan pas plaatsvinden als sociaal maatschappelijk gezien voldoende momentum is ontwikkeld om de gevestigde structurerende maatschappelijke patronen en krachten te weerstaan. Zoals in paragraaf 2.2.2 besproken signaleren Salet en Faludi (2000) dat ruimtelijke planning als discipline weinig implementatiemogelijkheden heeft, en vooral gericht is op het ontwikkelen van visies op, en het reguleren en structureren van ontwikkelingen die vanuit andere invloedssferen ontstaan. Er zijn zodoende veelal partijen van buiten het eigenlijke vakgebied die ruimtelijke ontwikkelingen mede gestalte geven, zoals private partijen en in toenemende mate burgers en (toekomstige) bewoners. Dit gegeven leidt ertoe dat ruimtelijke ordening afhankelijk is van de belangen en mogelijkheden van de diverse actoren die bij de ruimtelijke ordening betrokken zijn. De uitkomst van het ruimtelijk ordeningsproces is dan ook een resultante van het krachtenspel tussen de verschillende betrokken partijen. De mogelijkheden die actoren hebben om processen te beïnvloeden en het vermogen om momentum te creëren, hangt volgens Mitchell et al. (1997) af van de machtspositie van de betreffende actor, en de urgentie alsook de legitimiteit van de ingebrachte claim. Op basis van deze eigenschappen kunnen actoren als meer of minder procesbepalend worden gecategoriseerd (zie figuur 2.6 A).



*Figuur 2.6 A: de stakeholdertypologie van Mitchell, Agle en Wood (1997). Afhankelijk van de aanwezigheid van één of meer van de drie eigenschappen Power, Legitimacy en Urgency zijn partijen onder te verdelen in een zevental klassen stakeholders, met elk een bepaalde invloed op het planproces (Mitchell et al, 1997). B: het institutiegericht spectrum: van centrale sturing naar participatieve interactie (de Roo, 2004).*

Behalve de afzonderlijke partijen die bij een ruimtelijk ordeningsproces betrokken zijn, zijn ook de onderlinge verhoudingen en communicatiestromen tussen deze partijen van belang, ofwel de wijze waarop het institutioneel netwerk is opgebouwd. Healy (1997) introduceert in dit verband de term *Governance*: het geheel aan activiteiten en relaties waardoor interactie ontstaat ten behoeve van collectief ervaren vraagstukken. Op dit vlak is er reeds geruime tijd sprake van een verschuiving van de traditionele, top-down georiënteerde planning met centrale sturing naar een planvormingsproces met meer interactie tussen alle stakeholders (zie figuur 2.6 B). Door het postmodernistische gedachtegoed en onder meer de decentralisatie van overheidstaken volgens het

subsidiariteitsbeginsel<sup>6</sup> is de verantwoordelijkheid voor beleidsvoering toenemend op lokaal niveau neergelegd. Daarbij moet overigens wel worden geconstateerd dat de inwerkingtreding van de Wro per 1 juli 2008 ertoe heeft geleid dat met name provincies een uitgebreider instrumentarium hebben voor het voeren van ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld in de vorm van de aanwijzingsbevoegdheid en het provinciaal inpassingsplan<sup>7</sup>. Ook op dit overheidsniveau zijn nu, meer dan voorheen, instrumenten voorhanden om provinciale (ruimtelijke) belangen te behartigen. Algemeen kan echter geconstateerd worden dat de planningarena niet langer hoofdzakelijk gericht is op het publieke domein, maar tevens actoren uit private sectoren participeren, zoals belangengroepen, burgers en marktpartijen. De (rijks)overheid is niet langer zuiver aansturend, maar veelal initiërend en vooral ook mede-actor (van Tatenhove et al, 2000, Daamen, 2005).

#### *2.5.4. Intersubjectieve dimensie: organisatie van het planproces*

Ruimtelijke ontwikkeling vraagt om handelen en het nemen van beslissingen. In de vorige paragrafen is al geconstateerd dat de inhoudelijke aspecten, alsook de actoren die worden betrokken bij ruimtelijke ordeningsvraagstukken sterk in aantal en diversiteit zijn toegenomen. Ook als het gaat om het organisatorische vlak is er een verschuiving zichtbaar van het oorspronkelijke centraal generieke beleid naar regionalisering en een meer gebiedsgerichte benadering van vraagstukken, veelal gevat in termen als omgevingsbeleid, gebiedsgerichte benadering en, in heel concrete vorm, gebiedsontwikkeling.

De grondslag van de traditionele, top-down-planning is kennis, en de verwachting dat op grond van die kennis telkens de juiste beslissing genomen kan worden om antwoord te bieden op het ruimtelijk vraagstuk in kwestie. Volgens Mayerson en Benfield (1955) staat bij deze technisch rationele benadering het doel centraal, en worden bij een technisch rationeel beslissingstraject een drietal stappen doorlopen. In de eerste plaats inventariseert het subject alle denkbare oplossingen voor het betreffende vraagstuk. Vervolgens beoordeelt het subject de haalbaarheid van de oplossingen gelet op de gegeven omstandigheden en de te realiseren doelstellingen. Tenslotte maakt het subject een keuze voor de oplossingsrichting die op basis van de gestelde randvoorwaarden het beste voldoet.

Dit technisch rationeel keuzeprocess zoals ook weergegeven in figuur 2.2.B impliceert dat het subject ten allen tijde in staat is objectief informatie te verzamelen over het inhoudelijke planningsobject, dat het subject het planningsobject in alle relevante aspecten kan doorgronden en bovendien ook nog eens objectief de verschillende oplossingsmogelijkheden kan vergelijken. Bij eenvoudige, enkelvoudige doelstellingen is dat wellicht nog te verwezenlijken, maar bij meervoudige, samengestelde doelstellingen wordt dat problematisch, zo niet onmogelijk. In de eerste plaats staat de objectiviteit van het subject ter discussie: onderkend wordt dat subjecten handelen vanuit een zelf geconstrueerd beeld van de werkelijkheid. Vanuit dit perspectief komt het subject tot oordeelsvorming, theorievorming en beslissingen (zie bijvoorbeeld Simon, 1957, Almendinger, 2002). Theorie waarop besluiten worden gebaseerd, en daarmee ook het besluit zelf, is 'waardegeladen' (van den Bersellaar, 1997, Almendinger, 2002). Ook de aanname dat het subject het planningvraagstuk in zijn volledigheid kan doorgronden is aan kritiek onderhevig. Zo geven March en Simon (1958) aan dat er met betrekking tot een vraagstuk sprake kan zijn van onvolledige informatie over de herkomst van een

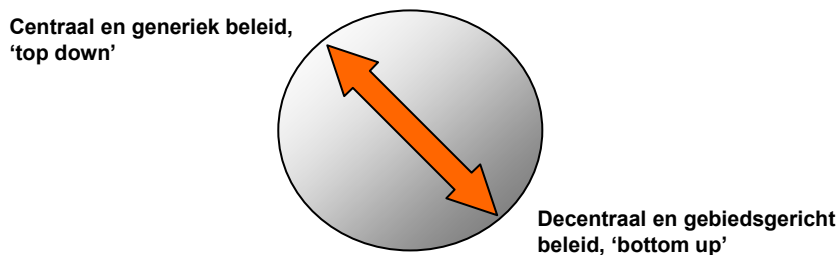
---

<sup>6</sup> Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat taken en/of bevoegdheden worden neergelegd op het laagst mogelijke bestuurlijke of uitvoeringsniveau (Bakker, 2007).

<sup>7</sup> Het provinciaal inpassingsplan kan worden gezien als een provinciaal bestemmingsplan. Het plan dient in de gemeentelijke bestemmingsplannen te worden 'ingepast'.

vraagstuk, onvolledige informatie over alternatieven en onvolledige informatie over de verschillende waarden die invloed kunnen hebben op het verloop van een planningproces. Daarbij is de hoeveelheid beschikbare tijd en/of geld voor kennisvergaring veelal beperkt.

Niet in de laatste plaats kunnen complexe vraagstukken, zo blijkt uit de vorige paragraaf, uiteen gelegd worden in een groot aantal deelaspecten, waarover kennis benodigd is. Daarbij is gebleken dat specifieke kennis over gebieden of activiteiten die daar plaatsvinden, zich vooral op lokaal niveau bevindt, verspreid over verschillende groepen van actoren (Healy, 1996, Philibert et al., 2002, van der Laak, 2008). Het is van belang deze kennis bij het planproces te betrekken. Hierdoor kent de planningarena een toenemend aantal subjecten, met een meer diverse achtergrond (Kaiser et al, 1995) en wordt het planningsproces 'bottom up' georganiseerd op basis van communicatief-rationele uitgangspunten. Gelet op de eerdere constatering dat subjecten vanuit een eigen referentiekader handelen, is er daarmee sprake van een grotere diversiteit aan zienswijzen in relatie tot het ruimtelijke vraagstuk. Erkend wordt dat intersubjectieve interactie en communicatie in belangrijke mate ten grondslag liggen aan sociaal-maatschappelijke beleidsvorming, ook op ruimtelijk vlak. Woltjer (1997) merkt dan ook op dat *'niet langer de logisch afgeleide kennis centraal staat, maar dat het gaat om de kennis en zienswijzen die de subjecten onderling gemeen hebben'*. Hier wordt in de volgende paragraaf nader op ingegaan.



Figuur 2.7 het spectrum van centraal en generiek beleid naar decentraal en gebiedsgericht beleid.

## 2.6 Veranderende eisen aan strategische planning

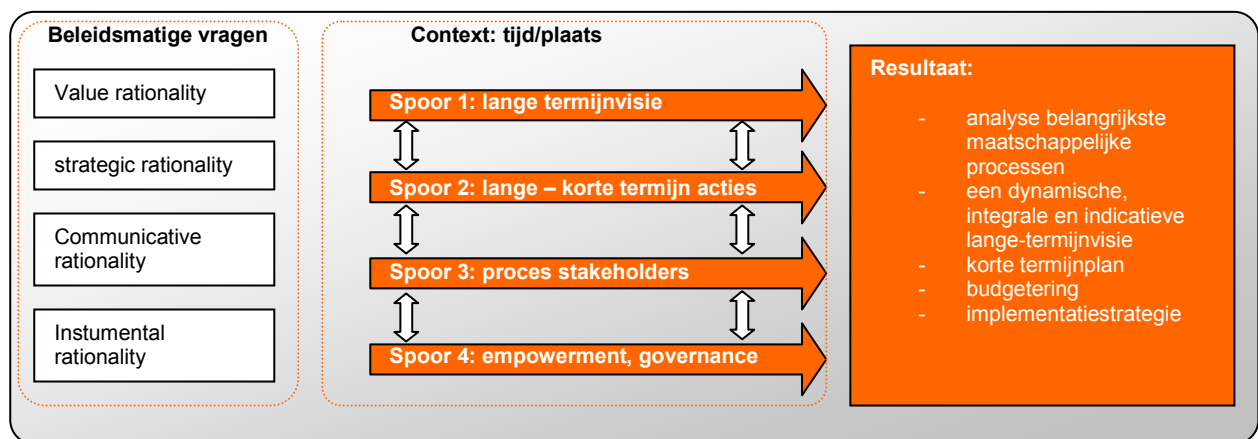
In de voorgaande paragrafen is gesproken over de verschillende aspecten van de ruimtelijke ordening en de bewegingen en trends per aspect in de afgelopen decennia. Geconcludeerd kan worden dat de verschuiving van een functioneel – rationeel denkkader naar een communicatief rationele aanpak leidt tot een andere inrichting van planvormingsprocessen, met daarbij meer aandacht voor de intersubjectieve dimensie en het omgaan met complexiteit (zie paragraaf 2.5.4).

De geconstateerde verschuivingen in de ruimtelijke ordening leiden ook tot andere zienswijzen ten aanzien van de mogelijkheden van, en de eisen aan strategische planning. Volgens Albrechts (2004) dient er sprake te zijn van een planningsbenadering waarbij het idee van de overheid als aansturend en probleemoplossende centrale actor wordt verlaten. In plaats daarvan zou bij een planningbenadering idealiter worden uitgegaan van governance als motor voor de zoektocht naar creatieve en gebiedsspecifieke oplossingen voor ruimtelijke vraagstukken. Hierbij dient in de optiek van Albrechts een grote diversiteit aan actoren actief te worden betrokken. Albrechts spreekt in dit verband van het zogenaamde '4-sporenmodel'(zie figuur 2.8), waarbij er sprake is van een viertal inter-acterende sporen, gebaseerd op vier vormen van rationaliteit:



- *value rationality*: het ontwikkelen van alternatieve toekomstscenario's vanuit het kennen van het heden;
- *communicative rationality*: het betrekken van een toenemend aantal actoren en stakeholders;
- *instrumental rationality*: het kiezen van de beste manier voor implementatie;
- *strategic rationality*: een duidelijke strategie voor het omgaan met verschillende machtsverhoudingen tussen actoren onderling (zie figuur 2.6 A)

Het eerste spoor uit het model van Albrechts bestaat uit de ontwikkeling van een lange termijnvisie in relatie tot sociale normen en waarden en vraagstukken die in een bepaalde context, zowel in tijd als plaats, aan de orde zijn. Een tweede spoor is gericht op het creëren van draagvlak en vertrouwen door problemen op de korte termijn aan te pakken, in lijn met de in spoor één ontwikkelde visie. Dit principe is in lijn met het concept van de wisselwerking tussen de lange en korte termijn van Leach en Collinge (zie paragraaf 2.3.2). Zoals eerder aangegeven beschikt het domein van de ruimtelijke ordening nagenoeg niet over middelen om ruimtelijke strategieën te faciliteren. Daarom is het derde spoor gericht op de inbreng van stakeholders die inhoudelijk danwel procesmatig van essentieel belang zijn voor de verwezenlijking van ruimtelijke plannen. Het vierde spoor tenslotte is gericht op een proces van 'empowerment': het actief laten participeren van actoren en burgers en het verlenen van medezeggenschap. Ten behoeve van de formele besluitvorming en de implementatie is het van belang gedurende het gehele proces alle stakeholders nauwgezet te betrekken, ook bij stappen als het bepalen van de agenda, het ontwerp, het politieke proces en de implementatie. Op deze wijze kunnen de diverse planningarena's worden benut als platform voor de uitwisseling van ideeën en het stimuleren van actieve medezeggenschap (Flyvbjerg, 2002).



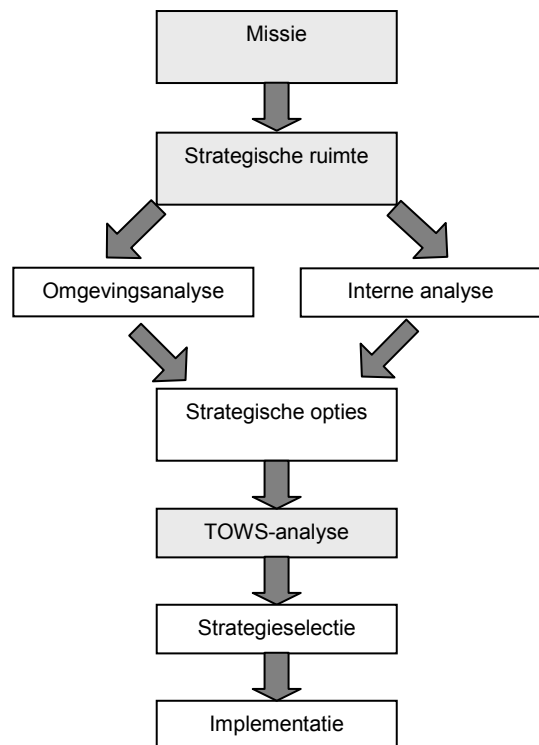
Figuur 2.8. Het vier-sporenmodel van Albrechts (2004).

Het 4-sporenschema van Albrechts is een wat abstracte handreiking ten aanzien van de procesvoering bij strategische planningsprocessen. Mouwen (2004) biedt in dit kader concretere aanwijzingen. In aanvulling op het klassieke strategische planningsmodel (figuur 2.2.A) beschrijft Mouwen een aantal aanvullende processtappen, die in het licht van complexiteit en het omgaan met onzekerheid onontbeerlijk zijn. Allereerst onderstreept Mouwen het belang van het formuleren van een 'missie', overeenkomstig het eerste spoor uit het model van Albrechts zoals hierboven weergegeven. Volgens Mouwen is het ontbreken van een duidelijke missie één van de belangrijkste problemen bij strategieprocessen: de missie kan gezien worden van de *raison-d'être* van het strategieproces.

Vanzelfsprekend dient deze missie, zoals ook al door Albrechts is opgemerkt, breed gedragen te worden. Het hebben van een duidelijke en eenduidige missie is echter onvoldoende voor een succesvol strategisch planningsproces. Ook moet duidelijkheid bestaan over de 'strategische ruimte' die er is om tot formulering en invulling van de missie over te kunnen gaan. Hiermee wordt bedoeld dat bij het opstellen van een strategie altijd onderzocht moet worden welke 'strategische manoeuvreerruimte' er is ten opzichte van een eerder ingenomen of extern opgelegde strategische positie. Feitelijk gaat het hier om de implementatiemogelijkheden van de ontwikkelde visie: zijn er voldoende middelen, is er voldoende draagkracht en is er voldoende beleidsmatige ruimte? Een laatste extra element dat Mouwen toevoegt aan het traditionele model voor strategische planning is een TOWS-analyse. Hierbij worden de strategische factoren (de *strengths*, *weaknesses*, *opportunities* en *threats* uit figuur 2.2.A) met elkaar geconfronteerd (zie figuur 2.9). Elke combinatie ofwel confrontatie levert een potentiële strategie op, gebaseerd op een analyse van de daadwerkelijke situatie. Met deze methode wordt het proces van het ontwerpen van planalternatieven gesystematiseerd, maar wordt vooral het proces van strategievorming gevoed met relevante, op analyse gebaseerde informatie. Figuur 2.9 B toont het integrale strategiemodel van Mouwen met de aanvullende processtappen daarin opgenomen.

Intern → ↓ extern	<b>Sterkten</b> (strengths)	<b>Zwakten</b> (weaknesses)
<b>Kansen</b> (opportunities)	<b>(S-O)-strategieën</b> Gebruik sterkten om kansen te benutten	<b>(W-O)-strategieën</b> Gebruik kansen om zwakheden te overwinnen
	<b>(S-R)-strategieën</b> Gebruik sterkten om bedreigingen af te wenden	<b>(W-T)-strategieën</b> Minimaliseer zwakten en wendt bedreigingen af

**A**



**B**

Figuur 2.9 A: De TOWS- of confrontatiematrix (naar Mouwen, 2006). B: Het integraal strategiemodel.

Als nu integraal naar de modellen van Albrechts en Mouwen wordt gekeken, kan worden geconstateerd dat binnen strategische planvormingsprocessen een aantal zaken van essentieel belang is. Samenvattend gaat het om de volgende punten:

- er dient sprake te zijn van een duidelijke missie als vertrekpunt en aanjager voor het strategievormingsproces;
- de missie moet worden vertaald naar een visie voor het bieden van een richtinggevend perspectief (framing);
- het is van belang te onderzoeken welke strategische 'manoeuvrerruimte' er is: deze ruimte kan worden bepaald door interne factoren of extern worden opgelegd;
- voor het ontwerpen van strategieën is het van belang niet te volstaan met een SWOT-analyse, maar vooral ook de strategische factoren met elkaar te confronteren, bijvoorbeeld via de hierboven besproken TOWS-analyse. Op deze wijze wordt niet alleen relevante kennis in het planningvormingsproces betrokken, maar ontstaat ook duidelijkheid over de aard van mogelijke strategieën: interne en externe invloeden kunnen op deze wijze met elkaar in verband worden gebracht;
- tegen een dynamische achtergrond is het aspect duidelijkheid van belang: wat wordt beoogd, wie heeft welke rol, etc.;
- daarentegen moet diezelfde dynamiek een plaats worden geboden bij strategievorming: het strategisch plan dient adaptief te zijn ten opzichte van haar veranderende organisatorische, intrinsieke voedingsbodem en een veranderende context;
- er dient aandacht gegeven te worden aan de vertaling van de lange-termijnvisie naar concrete korte termijn implementatie. Hierbij dient momentum benut te worden en vertrouwen geschonken te worden aan de actoren betrokken bij het proces;
- actoren moeten vanaf het formuleren van de missie betrokken zijn bij het proces van strategievorming en in staat worden gesteld ook gedurende het proces actief te participeren. Hiervoor is een goede procesarchitectuur van belang.

## 2.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is een beschouwing gegeven op de kenmerken en de ontwikkeling van strategische planning. Besproken is dat vanuit een oorspronkelijk militaire achtergrond principes en uitgangspunten van deze discipline overgenomen zijn in onder meer het bedrijfsleven en het domein van de overheid. Aangegeven is dat vanwege het onroerende, kapitaalintensieve karakter van de ruimtelijke ordening strategievorming onlosmakelijk met dit vakgebied verbonden is.

De sterke urbanisatieprocessen aan het begin van de vorige eeuw vormen een belangrijke aanleiding voor de opkomst van het strategisch plan binnen de ruimtelijke ordening: de grote vraag naar voldoende woonruimte diende in goede banen te worden geleid en de op technocratisch-positivistische grondslag opgestelde stedelijke uitbreidingsplannen vormen hiervan de exponent. Het modernistisch karakter van dit tijdperk reflecteert zich lange tijd in de opbouw van het planproces. Het traditioneel strategisch planningmodel zoals besproken in paragraaf 2.4 kenmerkt zich dan ook door een lineaire benadering van ruimtelijke vraagstukken. Het proces kenmerkt zich door probleemverkenning, ontwikkeling van planalternatieven, het ex-ante beoordelen van deze alternatieven en het vervolgens implementeren, dit alles geïnitieerd en uitgevoerd door de overheid.

De jaren '70 van de vorige eeuw vormen de omslag in deze modernistische denktrant. Toenemende kennis over de complexiteit van, en bewustzijn van de problematiek omtrent de fysieke leefomgeving wakkeren het besef aan dat de overheid niet op alle vraagstukken een pasklaar antwoord heeft. Ook binnen de ruimtelijke ordening betekent dit het begin van een transitie, waarbij het zuiver technisch-rationele denkkader langzaam maar gestaag verlaten wordt. Er vindt een sterke verbreding van de inhoudelijke reikwijdte van ruimtelijke planning plaats, waardoor er toenemend sprake is van meervoudig samengestelde doelen en een grotere inhoudelijke complexiteit. Ook neemt het aantal betrokken actoren toe, niet alleen vanwege de inhoudelijke verbreding maar ook vanwege de onderkenning van het belang van gebiedsspecifieke kennis bij ruimtelijke ordeningsprocessen. Ook dit gegeven draagt bij aan een grotere complexiteit. Tenslotte is er sprake van een verandering van procesvoering: in plaats van het traditonale top-down-georiënteerde beleid is er toenemend sprake van een communicatief-rationele bottom up -benadering van ruimtelijke vraagstukken.

De in dit hoofdstuk behandelde transitie in de ruimtelijke ordening leiden tot een andere insteek van strategische planningsprocessen. Waar Albrechts voornamelijk het belang van visievorming en het betrekken van actoren benadrukt binnen de tegenwoordige complexe en dynamische planningcontext, wijst Mouwen aanvullend op het belang van duidelijkheid en het bewust zijn van strategische ruimte en strategische keuzemogelijkheden. Van belang is vooral ook de vertaling van de ontwikkelde abstracte lange-termijn visie naar implementatie.

Het volgende hoofdstuk vormt het tweede deel van het theoretisch tweeluik van deze thesis waarin de theorie van strategische planning wordt geconfronteerd met de context waarbinnen het strategisch planproces plaatsvindt: de complexe omgeving van het policentrisch stedelijk gebied. Met welke planningsvraagstukken worden stedelijke gebieden geconfronteerd, hoe wordt in de complexe policentrische context getracht deze vraagstukken bestuurlijk het hoofd te bieden en wat is daarbij de invloed van het politiek-bestuurlijke systeem?

### 3 Policentrische stedelijke gebieden: planning en bestuur

*“Quand tu veux construire un bateau, ne commence pas par rassembler du bois, couper des planches et distribuer du travail, mais réveille au sein des hommes le désir de la mer grande et large<sup>8</sup> ». (Antoine de Saint Exupéry)*

#### 3.1 Inleiding

Achteruitgang van leefbaarheid, klimaatverandering, bereikbaarheidsproblemen, een aanhoudend grote ruimtevraag en een druk op de concurrentiepositie. Het zijn deze constatering die in de Structuurvisie Randstad 2040 (2008) worden aangehaald als reden een langetermijnvisie te ontwikkelen voor deze stedelijke regio. Maar met welke dynamiek hebben policentrische stedelijke gebieden zoals de Randstad nu te maken? En meer nog: hoe tracht men bestuurlijk vraagstukken die in deze dynamische werkelijkheid ontstaan het hoofd te bieden? Wat is daarbij de rol van het sociaal-politieke systeem dat de basis vormt voor dit bestuurlijk handelen? In dit hoofdstuk staan deze vragen centraal. In paragraaf 3.2 wordt in vogelvlucht stilgestaan bij de hedendaagse planningvraagstukken waar stedelijke gebieden mee worden geconfronteerd. Paragraaf 3.3. vervolgt met een beschouwing van de specifieke bestuurlijke situatie in policentrische stedelijke gebieden: hoe wordt omgegaan met bestuurlijke verantwoordelijkheden en jurisdicties? In paragraaf 3.4 wordt deze verkenning aangevuld met theoretische modellen voor beleidsmatig handelen: welk modellen zijn leidend voor policentrische stedelijke regio's? In paragraaf 3.5 wordt nader ingegaan op het sociaal-maatschappelijk fundament van dit bestuurlijk handelen: Hoe werkt het bestuurlijk model door in de wijze waarop beleid wordt opgesteld en strategische planvorming plaatsvindt? Paragraaf 3.6 gaat in op de vraag of in dit licht het verschijnsel Multi-level governance wellicht aanknopingspunten biedt voor strategisch handelen in relatie tot OV-bereikbaarheid. Paragraaf 3.7 besluit met de belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk.

#### 3.2 Stedelijke gebieden vandaag en morgen: context en planningvraagstukken

##### 3.2.1. De context: globalisering en netwerkvorming

Elke maatschappijvorm kent een bijbehorend tijdruimtepatroon en, als gevolg daarvan, zijn eigen ruimtelijke en bestuurlijke organisatie. Om de verwevenheid van tijd en ruimte aan te geven, gebruikt Dijst (1995) de term action space: het individueel handelen binnen een bepaalde fysieke en temporele context. Een groot aantal ingrijpende gebeurtenissen en processen in de loop van de geschiedenis van de moderne menselijke beschaving heeft invloed gehad op de ordening van de maatschappij en, in het verlengde daarvan, op deze action space. Een voorbeeld van een dergelijke gebeurtenis is de landbouwrevolutie, waarbij er een overgang plaatsvond van een nomadische naar een sedentair-agrarische samenleving (Baaijens et al, 1997). De nederzetting ontstond als vast geografisch ankerpunt, van waaruit de verschillende activiteiten plaatsvonden. De industriële revolutie betekende een volgend keerpunt in de geschiedenis. Door de introductie van de stoommachine en de verbrandingsmotor nam het maatschappelijk verkeer in snelheid en intensiteit toe en de handelssteden van weleer groeiden uit tot metropolen. De mechanisatie en automatisering van

---

<sup>8</sup> *If you want to build a ship, don't drum up the men to gather wood, divide the work and give orders. Instead, teach them to yearn for the vast and endless sea.*

productieprocessen markeert de volgende maatschappelijke overgang, en wel van industriële naar diensteneconomie. Steden transformeren tot internationale zakencentra. Ondanks een sterke time-space compression (Harvey, 1989) zijn activiteiten onlosmakelijk verbonden met de condities van de lokale fysieke omgeving (Foley, 1964).

De laatste revolutie die heeft plaatsgehad, namelijk de opkomst van de digitale communicatietechnologie, heeft hier ten dele verandering in gebracht. Dankzij moderne communicatie-systemen zoals mobiele telefonie en het internet heeft het sociaal verkeer zich kunnen onttrekken aan de fysieke belemmeringen van de factor afstand. Het is mogelijk deel te nemen aan een keur van sociale en economische netwerken, waar ook ter wereld, zonder te worden belemmerd door afstand (Castells, 2004, Barney, 2004). De moderne samenleving wordt dan ook gekenmerkt als netwerkmaatschappij: 'een maatschappij, waarvan de sociale structuur tot stand komt door informatie- en communicatiestromen, mogelijk gemaakt door micro-elektronische technieken' (Castells, 2004).

Dankzij deze technieken is het voor bedrijven en particulieren mogelijk wereldwijd betrekkingen aan te gaan. Op zich is dat geen nieuwe ontwikkeling, zoals aloude handelsverbanden als de Hanze<sup>9</sup> en de VOC aantonen. Wel kennen de internationale netwerken van nu een veel grotere maatschappelijke verbreidheid (Sassen, 2002, van Dijk, 1999, Koekoek et. al, 2006). Bovendien is er sprake van liberalisering van de wereldeconomie, waardoor bedrijven als gevolg van de Europese eenheidsmarkt en vrijhandelsafspraken in het kader van de World Trade Organization (WTO) grotere vrijheid hebben gekregen voor de allocatie van hun investeringen. Concreet leidt dit ertoe dat betrekkingen zich in toenemende mate mondiaal manifesteren, zowel sociaal als economisch. Castells (1996) en Graham (2005) geven echter aan dat netwerken zich niet alleen digitaal openbaren. De netwerkmaatschappij leidt ook tot een toename van het belang van fysiek zichtbare structuren zoals transportassen en vervoersknooppunten. Dit is een interessant gegeven, omdat het hier gaat om de koppeling tussen die schijnbaar grenzeloze digitale wereld en de fysieke omgeving. Volgens Castells (2004) is de sociale structuur mondiaal, maar is de menselijke ervaring nog altijd lokaal gebonden, zowel in territoriaal als cultureel opzicht. Sassen (2000) geeft daarnaast aan dat de internationaal opererende informatie-industrie door de vraag naar goede infrastructurele ontsluiting en uiteenlopende diensten eveneens plaatsgebonden is. Steden kunnen bij uitstek in die vraag voorzien, waardoor er een concentratie plaatsvindt van hoogwaardige dienstverlening in een (beperkt) aantal stedelijke gebieden, ook wel aangeduid als 'World Cities' (Sassen, 1991) of 'stedelijke servicecentra' (Groothedde, 2005).

### 3.2.2. De perceptie van globalisering.

Vanwege de hierboven omschreven ontwikkelingen bevinden stedelijke gebieden zich op een mondiaal toneel in de strijd om de gunst van het niet langer lokaal gebonden bedrijfsleven, althans zo is de perceptie, met name bij lokale overheden. In toenemende mate hecht het lokaal bestuur dan ook waarde aan het realiseren van een goede stedelijke kwaliteit, om daarmee hoogwaardige dienstverlening aan te kunnen trekken. Daarmee ontstaat er voor steden de taak een antwoord te bieden op de vraagstukken die ontstaan als gevolg van metropoolvorming, teneinde bedrijfsprocessen zo goed mogelijk te faciliteren en mondiaal een rol te kunnen blijven spelen (Sassen, 2002).

Kritiek op deze assumptie is er ook. Volgens Turok (2005) hebben de economische transitie minder ingrijpende gevolgen voor de concurrentiepositie van stedelijke gebieden ten opzichte van elkaar dan

---

<sup>9</sup> Het Hanze-handelsverband bestond formeel van 1343 tot 1669. De belangrijkste handelsroute strekte zich uit van Londen tot aan het Russische Veliki Novgorod (Dollinger, 1997).

vaak wordt verondersteld. Voor het ontwikkelen van internationale kennis- en dienstenclusters lijkt ook het *rich-get-richer*-principe van toepassing (Barabasi, 2002): ontwikkelingen manifesteren zich met name in stedelijke gebieden waar de economie reeds sterk op de internationaal opererende dienstensector georiënteerd was (zie ook Van der Wouden, 2007). Desalniettemin vormt de wens van een goede internationale concurrentiepositie een belangrijk uitgangspunt voor ruimtelijk beleid: het idee van een stedelijke regio met internationale allure vormt een duidelijk retorisch instrument voor het beïnvloeden van de ruimtelijke agenda (de Vries en Evers, 2008). Vraagstukken en grootstedelijke problematiek met nadelige effecten op dergelijke internationale ambities worden dan ook veelal in dit licht geïdentificeerd en nadrukkelijk geagendeerd, zo ook voor de Randstad.

### 3.2.3. *Planningsvraagstukken in stedelijke regio's.*

Wat zijn dan nu die vraagstukken waarmee stedelijke regio's zich geconfronteerd zien? Volgens de Vries (2008) hebben de planningsopgaven voor stedelijke regio's betrekking op het probleem van de stad en de rand (zie ook Salet et al, 2003). De in paragraaf 3.2.1 beschreven toename van de vervoersmogelijkheden in combinatie met sterke urbanisatieprocessen leidt tot een grotere verweving van stedelijke gebieden met hun omgeving. Het concept van de (stedelijke) regio neemt daardoor in importantie toe. Begin 20<sup>ste</sup> eeuw wordt getracht de expansiedrift van de stedelijke invloedssfeer in bestuurlijk opzicht te volgen, leidend tot het samensmelten van kleinere buurgemeenten met de centrale stedelijke gemeente. Het proces van fysiek-functionele verweving van de stad met omliggend gebied voltrekt zich echter sneller dan bestuurlijk-organisatorisch kan worden bijhouden. Hierdoor ontstaan situaties waarbij de fysiek-functionele werkelijkheid verschillende gemeentegrenzen overstijgt, met diverse afstemmingsproblemen tot gevolg. De bestuurlijke begrenzing vormt immers het perspectief voor de keuzes van het lokale bestuur, ingegeven door aan lokale grenzen gebonden geldstromen zoals het gemeentefonds en een lokaal geworteld electoraat.

Externe effecten van lokaal handelen in aangrenzende gemeenten worden als gevolg in mindere mate in bestuurlijke overwegingen betrokken. Niet alleen leidt dit tot afwentelingsprocessen, waarbij de negatieve effecten van bijvoorbeeld ruimtelijke keuzes worden afgewenteld op naburige gemeenten. Ook kansen voor een effectieve aanpak door gezamenlijk optrekken worden niet benut. Niet in de laatste plaats kan het najagen van het vermeend eigenbelang door het lokaal bestuur in bepaald opzicht worden opgevat als een commons-dilemma (Vlek en Steg, 2002): door afzonderlijk en unicentrisch handelen ontstaan suboptimale situaties, zoals bijvoorbeeld een overaanbod van bedrijventerreinen<sup>10</sup>. Ook op het vlak van de woningbouw voltrekken zich dergelijke processen, waarbij randgemeenten hoofdzakelijk bouwen voor draagkrachtige groepen en er selectieve migratiestromen ontstaan met nadelige effecten voor het centraal stedelijk gebied. In combinatie met de heersende overtuiging dat uitleglocaties in het buitengebied eenvoudiger en financieel aantrekkelijker ontwikkeld kunnen worden in vergelijking met transformatie of herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied ontstaat volgens de Vries (2008) een ruimtelijke spreiding en uitsortering van woonmilieus en economische activiteiten met grote ruimtelijke ongelijkheid tot gevolg. Dit staat haaks op beleidsmatige uitgangspunten zoals de realisatie van compacte steden, behoud van het open gebied en het bevorderen van het openbaar vervoer. Bestuurlijke grenzen op lokaal niveau, zo stelt de Vries, vormen barrières voor het planmatig vormgeven van regionale verstedelijking en systemen als een functioneel openbaar vervoer. Ook in de Randstad is dit zichtbaar, zoals ook in

---

<sup>10</sup> Sinds 2008 geldt de verplichting de SER-ladder toe te passen bij de uitgifte van bedrijventerreinen. Hiermee wordt getracht de wildgroei aan nieuwe terreinen te beperken. Deze SER-ladder, die al in 1999 is ontwikkeld en pas nu toepassing vindt gaat uit van de volgende drieslag: 1. bestaande ruimte (her)gebruiken 2. verhoog de ruimteproductiviteit (meervoudig ruimtegebruik) 3. Pas als hiermee niet aan de vraag kan worden voldaan, is uitleg onder voorwaarden een optie (SER, 2009).

hoofdstuk 1 van deze thesis is aangegeven. De vraag die in deze context opkomt is in hoeverre de bestuurlijke situatie aansluit bij de nieuwe ruimtelijke realiteit.

### **3.3. De ruimtelijke realiteit van het policentrisch stedelijk gebied.**

#### *3.3.1. De ruimtelijke configuratie*

In de voorgaande paragrafen is al kort ingegaan op de veranderende ruimtelijke realiteit van stedelijke regio's. Het beeld van de unicentrisch expanderende stad is in de loop der tijd veranderd in een minder eenduidige ruimtelijke constellatie, zeker als het gaat om policentrisch stedelijke gebieden zoals de Randstad. Deze regio's worden gekenmerkt door een toenemende mate van samensmelting en overlapping van de stedelijke systemen van meerdere nabijgelegen steden. Zodoende ontstaat één stedelijke regio, opgebouwd uit meerdere stedelijke centra, zonder dat daarbij sprake hoeft te zijn van een duidelijke hiërarchie (Dielemans en Priemus, 1996). Centra kunnen worden gevormd door de historische stadscentra van de afzonderlijke steden (Bianchini en Landry, 1995). Ook kunnen nieuwe centra ontstaan met als verzorgingsgebied de gehele regio, zoals grootschalige detailhandelsvestigingen of centra rondom mobiliteitsknooppunten (zie Bertolini, 1996).

Uit onderzoek is gebleken dat het zwaartepunt van het daily urban system (Schwanen et al, 2001) zich voornamelijk op het schaalniveau van de afzonderlijke steden en hun stadsranden bevindt (Hall en Pain, 2006). Ook in de Randstad manifesteren relaties zich hoofdzakelijk op stadsgewestelijk schaalniveau, en in mindere mate op het niveau van de Noord- en de Zuidvleugel (Ruimtelijk Planbureau, 2006, van der Wouden, 2007). Tegelijkertijd bestaan echter verbanden op een hoger geografisch schaalniveau die van belang zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan woon-werk-relaties tussen verschillende steden, of zakelijk verkeer tussen stedelijke regio's. De kwantiteit van de relaties zegt niet altijd iets over de importantie van de betreffende relatie. Qua omvang beperkte relaties kunnen van wezenlijk belang zijn in het economisch en maatschappelijk functioneren van stedelijke gebieden (Castells, 1996, Bruinsma en Rietveld, 1993). De traditionele geografische verhoudingen van de stad en haar ommeland zijn aangevuld met een keur aan andere ruimtelijke relaties die gevolgen hebben voor ruimtelijke ontwikkelingen en zich op diverse geografische schaalniveaus manifesteren. Hoewel steden functioneren als ankerpunten van al deze verschillende relaties, is het totaalbeeld aan ruimtelijke implicaties van deze relatieniveaus zeer diffuus. De Vries en Evers (2008) stellen dan ook dat het ontwikkelen van ruimtelijke systemen zoals openbaar vervoer en het tegengaan van ongewenste ruimtelijke effecten zoals in de voorgaande paragraaf omschreven moeilijk aan één schaalniveau is toe te delen.

#### *3.3.2. Het spanningsveld tussen afstemming en concurrentie*

Uit de bovenstaande paragraaf blijkt dat er in stedelijke regio's sprake is van een nieuwe ruimtelijke realiteit, gekenmerkt door een toename van de onderlinge relaties, of deze zich nu manifesteren in de zin van netwerkstructuren of de ruimtelijke morfologie. Van der Wouden (2007) geeft aan dat dit ook in de Nederlandse situatie aan de orde is. Het stedelijk systeem in Nederland kenmerkt zich door de directe nabijheid van de grootste steden, terwijl er geen sprake is van één grote metropool. Van der Wouden doet in dat verband een tweetal constatering. In de eerste plaats zijn de verschillende grootstedelijke functies over de verschillende steden verdeeld. Zo profileert Den Haag zich bijvoorbeeld meer en meer als zetel voor overheid en juridische dienstverlening, en wordt Rotterdam voornamelijk gekenschetst door handel en havenactiviteiten. In de tweede plaats liggen de steden in Westelijk Nederland vanwege de geografische nabijheid in elkaars invloedssfeer. In paragraaf 3.2.3 is



al aangegeven dat dit leidt tot concurrentie tussen de stedelijke gebieden onderling met diverse afwentelingsverschijnselen en suboptimale oplossingen tot gevolg. Volgens van der Wouden (2007) is dit onder meer het gevolg van het vanaf 1995 gevoerde grotestedenbeleid waarin steden te maken kregen met hetzelfde nationale beleidspakket, gebaseerd op de veronderstelling dat de problematiek in de afzonderlijke steden vergelijkbaar was. Ook de beleidsvorming in de stedelijke regio's zelf bleek in veel gevallen op gelijke assumpties gebaseerd: universeel wordt ingezet op het creëren van creatieve sectoren (zie Florida, 2002), kennisclusters en economische clusters. Dit, terwijl de kansen voor het daadwerkelijk welslagen van dergelijke initiatieven zeer afhankelijk zijn van de lokale omstandigheden. Bovendien zijn deze clusters, of het nu een kenniscluster of een economische 'valley' betreft, regionaal of mogelijk nationaal nog van enige importantie, op internationaal niveau is het maar zeer de vraag of de lokaal geambieerde ontwikkeling ook daadwerkelijk enig aanzien geniet. Met andere woorden: elke stad, zo ook in de Randstedelijke regio, heeft een eigen karakter met daarbij behorende vraagstukken, mogelijkheden en internationale herkenbaarheid. Nagestreefde ontwikkelingen moeten dan ook altijd in het licht van de 'strengths' en 'weaknesses' (zie paragraaf 2.6) van de betreffende stedelijke regio worden gezien, en in het juiste geografische perspectief worden geplaatst.

Het is gelet op het voorgaande niet verwonderlijk dat de ontwikkeling van de afzonderlijke stedelijke regio's onderling sterk verschilt. Van der Wouden (2007) concludeert dan ook dat steden in de Randstedelijke regio in economisch opzicht grotere verschillen vertonen dan in het verleden. De Amsterdamse regio is één van de voornaamste groeipolen, terwijl de regio Rotterdam achterblijft. Een tweede conclusie die Mouwen trekt is dat de economische profilering van een stad vooral op het niveau van de stedelijke regio gestalte dient te krijgen. Volgens van der Wouden is het schaalniveau van de stad te laag, maar het schaalniveau van de Randstad als geheel te hoog vanwege de eerder genoemde stedelijke differentiatie. Bovendien stelt van der Wouden dat beleid slechts een beperkte invloed heeft op de economische ontwikkeling van een stad. De dynamiek van globaliseringsprocessen sluit slecht aan op geografische begrenzingen en de snelheid van beleidsvorming. Bovendien kennen steden een historische padafhankelijkheid, die een belangrijke rol speelt in relatie tot de 'maakbaarheid' van zaken (bijvoorbeeld de vorming van clusters). Volgens van der Wouden gelden deze geringe sturingsmogelijkheden in sterkere mate voor de rijksoverheid. Het Rijk heeft vooral een rol als het gaat om ruimtelijk investeringsbeleid op het gebied van infrastructuur en generiek beleid, bijvoorbeeld op het vlak van de woningmarkt. Inmenging in lokale economische ontwikkelingsinitiatieven lijkt minder effectief.

De conclusies van van der Wouden (2007) vormen een pleidooi voor een betere aansluiting van beleidsvorming bij het juiste geografische schaalniveau, voornamelijk als het gaat om de ruimtelijk-economische ontwikkeling van afzonderlijke steden binnen een policentrisch stedelijk gebied. Daar waar steden in een policentrisch stedelijke regio in elkaars invloedssfeer liggen, bestaan er evenwel vraagstukken op een hoger schaalniveau, waarvoor op een hoger schaalniveau beleidsvorming dient plaats te vinden. Hiermee bevinden stedelijke centra binnen een policentrische stedelijke regio zich in een voortdurend spanningsveld tussen afstemming enerzijds, en differentiatie en specialisatie anderzijds. Ditzelfde spanningsveld leidt echter tot kansen op het hogere schaalniveau van de policentrische stedelijke regio als geheel (Metrex, 2005). De onderlinge nabijheid van belangrijke steden biedt kansen voor het ontwikkelen van sterke relaties om de specialisatie en complementariteit van de afzonderlijke steden ten volste te benutten. Hoe verhoudt zich dit spanningsveld, en de kansen die het biedt, nu tot beleidsvoering?

### 3.4 Policentrisme en beleidsvorming

#### 3.4.1. *Perspectieven op beleid*

In zijn werk over complexe besluitvorming beschrijft Teisman (1998) de vier kernvraagstukken van het openbaar bestuur (tabel 3.1). Deze vraagstukken zijn ook van toepassing voor de overlappende en verweven bestuurlijke situatie in policentrisch stedelijk gebied zoals in de voorgaande paragrafen geschetst.

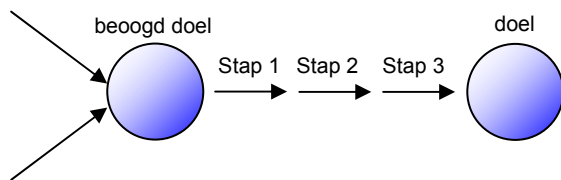
Aspect	Beschrijving
Structuur	Een beleidsveld kent ordening. De vraag is uit welke eenheden een beleidsveld is opgebouwd en welke de relatie is die tussen die eenheden bestaat.
Beleid	Beleid betreft de inhoudelijke component van het (overheids)handelen. De vraag is hoe deze component is opgebouwd en waar deze op is gebaseerd.
Besluitvorming	Om resultaten te bereiken, is besluitvorming nodig. De vraag is uit welke elementen dit proces is opgebouwd, en hoe deze elementen zich verhouden ten opzichte van elkaar.
Middelen	Om een standpunt om te zetten in daadwerkelijke veranderingen moet men middelen inzetten. De vraag is welke de karakteristieken zijn van de middelen en hoe middelen zich onderling verhouden.

Tabel 3.1 De vier kernvraagstukken van het openbaar bestuur (Teisman, 1998).

De in tabel 3.1 opgenomen aspecten vertonen veel raakvlakken met de in hoofdstuk twee beschreven componenten van ruimtelijke ordening. Ook Teisman maakt onderscheid tussen de organisatie van het beleidsveld (structuur), een intersubjectieve dimensie gericht op procesvoering (besluitvorming) en een inhoudelijke component (beleid). Belangrijke toevoeging is Teisman's vierde component (middelen). Dit aspect raakt aan hetgeen door Mitchell, Agle en Wood (1997) wordt betoogd in relatie tot stakeholders (zie paragraaf 2.5.3). Naarmate actoren meer middelen tot hun beschikking hebben om invulling te geven aan geformuleerd beleid, neemt hun invloed (power) in relatie tot de uitkomsten van een planproces toe. In de analyse van het thema bereikbaarheid in hoofdstuk 4 van deze thesis zal dan ook nadrukkelijk bij het aspect middelen worden stilgestaan. Nu dient echter eerst naar de inhoudelijke component te worden gekeken, ofwel het aspect beleid. Teisman onderscheidt een drietal perspectieven voor het beschouwen van beleid. In de volgende paragrafen wordt kort bij de kenmerken van deze afzonderlijke handelingsperspectieven stilgestaan.

#### 3.4.2 *Het unicentrische beleidsperspectief*

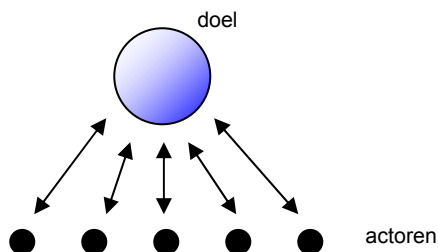
Het eerste perspectief dat Teisman schetst is het unicentrische perspectief op beleid. Dit beleidsperspectief gaat uit van het principe dat het algemeen belang te kennen is. Het unicentrische perspectief vertoont daarmee gelijkens met het modernistische gedachtegoed, dat in hoofdstuk twee van deze thesis aan de orde is gekomen. Verondersteld wordt dat voor vraagstukken op basis van onderzoek ontwikkelingen, doelen en sturingsmethodieken ten behoeve van doelbereik kunnen worden geïdentificeerd. Vanwege het uitgangspunt dat het algemeen belang te duiden is, kunnen beleidsdoelen centraal worden geformuleerd. Ook afstemming tussen verschillende beleidsdoelen vindt centraal plaats en is voornamelijk een inhoudelijke bezigheid. De aandacht ligt voornamelijk op de voorbereiding van beleid. Zodra het centraal sturingsorgaan een sturingsprogramma vaststelt, is er sprake van een beleidsprogramma. Door vooraf duidelijkheid te verschaffen over hetgeen beoogd wordt, zijn successievelijke en rationele beleidsmaatregelen mogelijk. Figuur 3.1 geeft het unicentrische beleidsperspectief schematisch weer.



*Figuur 3.1 Het unicentrisch perspectief*

### 3.4.3. Het multicentrische beleidsperspectief

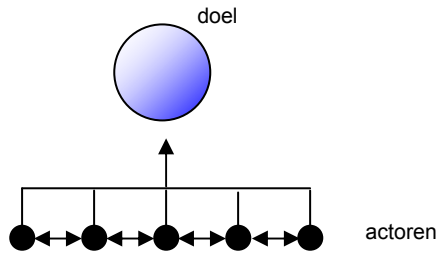
De multicentrische benadering verschilt in die zin van het unicentrische perspectief dat er geen sprake is van één centraal sturingsorgaan, maar van meerdere lokale 'actoren'. Centraal in dit beleidsperspectief staan dan ook de belangen van deze lokale actoren. Doormiddel van het zelfstandig opstellen van beleid streven zij hun eigenbelang na. Als gevolg van de competitie tussen de verschillende actoren bij het verwezenlijken van de eigen doelstelling, ontstaat collectief een rationeel resultaat. Een centraal orgaan, bijvoorbeeld de centrale overheid, hoeft enkel de mogelijkheden voor vrije competitie tussen de lokale actoren te bewaken en waar nodig faciliterend op te treden. Het volgen van marktontwikkelingen en mogelijkheden van lokale partijen om vanuit eigen doelstellingen op deze ontwikkelingen in te spelen staan in het lokale beleidsproces centraal. Vraag daarbij is hoe deze individuele handelingsvrijheid beschermd en gehandhaafd kan worden. In figuur 3.2 staat het multicentrische perspectief schematisch weergegeven.



*Figuur 3.2 Het multicentrische perspectief op bestuurlijk handelen.*

### 3.4.4 De pluricentrische benadering

Naast het unicentrisch en het multicentrisch perspectief onderscheidt Teisman (1998) ook het pluricentrisch perspectief. Daar waar het unicentrisch perspectief de nadruk legt op centrale doelen, en het multicentrisch perspectief uitgaat van lokale doelstellingen, is het pluricentrisch perspectief gericht op het gezamenlijke belang en de verzoening van centrale en lokale doelen. Dit gezamenlijk belang komt door interactie tot stand en is ook pas dan te duiden. Bij aanvang van de beleidsvorming vormen algemene doelen het vertrekpunt. Gedurende het interactieve proces ontstaan nieuwe doelen die meegenomen worden in het verdere procesverloop. Dit proces laat zich het beste kenschetsen als een creatief ontwikkelingsproces. Figuur 3.3 toont een schematische weergave van het pluricentrische perspectief.



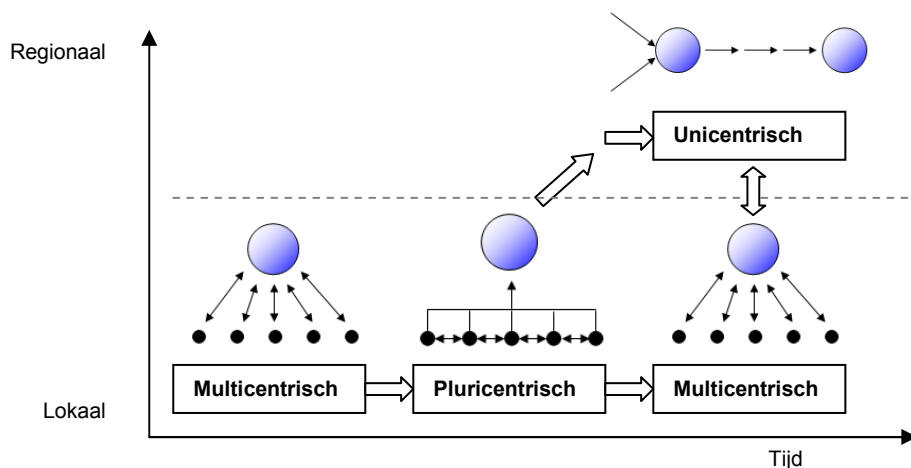
*Figuur 3.3 Schematische weergave van het pluricentrische perspectief.*

Voor policentrisch stedelijk gebied is het pluricentrisch perspectief voor beleidsvorming relevant. Door de geografische nabijheid van stedelijke kernen ontstaan vraagstukken die in gezamenlijkheid doeltreffender aangepakt kunnen worden, dan dat elke stad afzonderlijk volgens het multicentrische perspectief opereert. In paragraaf 3.2 is reeds een aantal van deze vraagstukken de revue gepasseerd. Ook het regionale bereikbaarheidsvraagstuk kan tot de vraagstukken gerekend worden die de grenzen van de afzonderlijke stedelijke kern overstijgen. Zoals uit de beschrijving van het pluricentrische perspectief blijkt, is onderlinge afstemming tussen de verschillende actoren, of dit nu lokale, regionale of nationale partijen zijn, daarbij van elementair belang.

#### *3.4.5. De drie perspectieven van Teisman gecombineerd.*

Hoe kunnen nu de drie perspectieven van Teisman worden gecombineerd als het gaat om strategische planning voor policentrische stedelijke regio's? Vertrekpunt is de constatering uit paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk dat de steden in dergelijke regio's door de geografische nabijheid ten opzichte van elkaar in toenemende mate met gezamenlijke vraagstukken worden geconfronteerd. Deze vraagstukken worden vanuit een lokaal perspectief gezien, en in beleidsmatig opzicht beantwoord. Feitelijk is hier dus sprake van Teisman's multicentrische perspectief. Vanuit het besef dat dit tot afwentelingsverschijnselen en concurrentie-effecten leidt, ontstaat een zekere mate van afstemming in de beleidsvorming: het pluricentrische perspectief. Deze afstemming leidt tot een gezamenlijk probleemdefiniëring, alsook een samenhangende aanpak in relatie tot dit probleem.

De overgang naar de volgende fase markeert een geografische schaalprong: ten aanzien van het gezamenlijke doel ontstaat op regionaal niveau een nieuw unicentrisch handelingsperspectief, gericht op gezamenlijk doelbereik. Strategische planvorming helpt de lokale partijen om vast te stellen wat dit gezamenlijke belang nu feitelijk is (de Jonge, 2009). Vanuit de theorie over strategische planning uit hoofdstuk 2 volgt dat het van belang is dat op dit regionale schaalniveau voldoende middelen worden gelokaliseerd om uitvoering te kunnen geven aan de gezamenlijke probleemaanpak (zie §2.3.1). Bovendien moet dit schaalniveau, wil het tot een daadwerkelijke probleemaanpak komen, beschikken over mandaat en mogelijkheden die horen bij een zelfstandig opererende jurisdictie (verg.: power, urgency en legitimacy, fig. 2.4). In figuur 3.4 staat schematisch het gehele procesverloop weergegeven.



Figuur 3.4 De perspectieven van Teisman gebundeld: beleidsvormingsprocessen conform het wensbeeld van van der Wouden (zie §3.3.2).

Naast het nieuwe, bovenlokale schaalniveau blijft de lokale bestuurslaag gehandhaafd. Immers, zoals reeds is gesignaleerd is er in policentrische stedelijke gebieden sprake van een spanningsveld tussen de roep om afstemming enerzijds, en de noodzaak van differentiatie en specialisatie anderzijds. Dit betekent dat, daar waar de lokale thematiek verband houdt met de bovenlokale vraagstukken, afstemming plaats dient te vinden. Dit komt tot uiting in de extra pijl in figuur 3.4 tussen het unicentrische perspectief op regionale schaal, en het multicentrische perspectief op lokale schaal.

De vraag is nu in hoeverre overheden op lokaal niveau in staat zijn het proces zoals in figuur 3.4 schematisch staat weergegeven, te doorlopen. Essentieel in dat verband is het institutioneel raamwerk waarin de partijen zich bevinden, ofwel het aspect structuur zoals door Teisman onderscheiden (zie tabel 3.1). Welke ruimte biedt dit raamwerk voor horizontale en verticale afstemming en coalitievorming, inclusief de formatie van jurisdicties op andere geografische schaalniveaus? Met andere woorden: wat is de rol van het bestuursmodel en aan welke verandering is dit onderhevig?

### 3.5. De rol van het bestuursmodel

#### 3.5.1. Van Rijnlandse centraal aangestuurde consensus.....

In het werk 'Capitalisme contre capitalisme' (1991) beschrijft Michel Albert een tweetal bestuurlijke modellen, te weten het Rijnlandse en het Angelsaksische bestuursmodel. Van oudsher is in Nederland sprake van een bestuurlijk model dat is gebaseerd op het Rijnlandse sturingsmodel (Rooy et al, 2006, Brouwer en Moerman, 2007). De Nederlandse welvaartstaat, geschoeid op dit Rijnlandse model, werd gekenmerkt door een nadruk op collectiviteit, het belang van goede publieke voorzieningen, ondersteuning van zwakkeren en middengroepen en het streven naar consensus doormiddel van een uitgebreide participatieve overlegcultuur. Gooderham en Nordhaug (2003) gebruiken in dit verband de term 'regulated market economy', daarmee doelend op een systeem waarbij overheden, private partijen en belangengroeperingen met elkaar in contact treden en consensus trachten te bereiken aangaande belangrijke sociaal-maatschappelijke en economische thema's. De rijksoverheid neemt

hierbij een sturende rol in, gevolgd door de uitvoerende bestuurslaag van de gemeenten en het intermediaire bestuursniveau van de provincies. De bestuurlijke opbouw volgens dit huis van Thorbecke had ook zijn beslag binnen het vakgebied van de ruimtelijke ordening (Gerritsen et al, 2009).

### 3.5.2 .....naar Angelsaksische lokaal aangewende invloeden

Nog staat het huis van Thorbecke overeind. Sterker nog, zoals al eerder in deze thesis aangegeven betekent de inwerkingtreding van de Wro per 1 juli 2008 een versteviging van deze drieslag in het ruimtelijk beleid nu ook de provincie over betere instrumenten beschikt om binnen de ruimtelijke ordening een proactieve rol te spelen. De rol van de verschillende overheidslagen is echter aan verandering onderhevig, en de zuiver Rijnlandse principes worden aangevuld met Angelsaksische processen. Voorbeelden hiervan zijn het door de overheid afstoten van taken aan marktpartijen, het afbouwen van publieke voorzieningen en een toename van marktwerkingsprincipes op verschillende terreinen. Volgens van Rooy et al. (2006) is de Angelsaksische tendens ook merkbaar aan de verzelfstandiging van de volkshuisvesting, een toename van publiek-private samenwerking (pps) in de stedenbouw en de privatisering van het openbaar vervoer. Het Angelsaksisch model kenmerkt zich dan ook door een grotere vrijheid voor burgers en bedrijven en een grotere betrokkenheid bij beleidsvorming, zoals ook in hoofdstuk 2 al is geconstateerd. De regels die er gelden, worden echter zeer strikt nageleefd. Niet zelden wordt dan ook gesproken over de vergaande 'juridisering' van tal van beleidsterreinen, waaronder ook de ruimtelijke ordening.

De nieuwe, competitieve verhoudingen tussen overheden, markt en burgers vragen om een andere benaderingswijze en om andere afbakeningen wat betreft ruimtelijke beleidsvoering. Want ondanks het feit dat het huis van Thorbecke vooralsnog gehandhaafd blijft, wordt geconcludeerd dat de grootste verantwoordelijkheid voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit op gebiedsniveau ligt, en veelal een bovengemeentelijk ofwel regionaal karakter heeft. Dit gebieds- of regioniveau overstijgt daarmee de bestaande lokale bestuurlijke grenzen. Dit gegeven vraagt om onderlinge samenwerking en coalitievorming tussen lokale overheden op regionaal niveau. Er voltrekt zich een transitie van *government* naar *governance*, waarbij er sprake is van vele, in sterkere mate autonoom opererende overheden in plaats van 'de' centraal aansturende overheid. De kernvraag daarbij is hoe doeltreffend beleid kan worden gevoerd. Is het multicentrische model van Teisman (1998) daarvoor een geschikte benaderingswijze, of moet toch meer gestreefd worden naar het verbindende karakter van het pluricentrische perspectief? En hoe moet, naast dit vraagstuk van horizontale samenwerking, worden omgegaan met de afstemming tussen verschillende bestuurslagen? Een al eerder aangehaald begrip in dit verband is Multi level governance (Healy, 1997). Kan dit model handreikingen bieden om de terugtrekkende structuren van het Rijnlandse bestuursmodel te vervangen?

### 3.6 Multi-level governance als oplossing?

Volgens Scharpf (1994) dienen de traditionele statische planningsschema's te worden verlaten en te worden vervangen door het principe van Multi-level governance: '*organizing or framing social, political and economic interactions within a society on different governance levels*' (Brousseau en Raynaud, 2007). Overheden, aldus Scharpf, moeten zelf hun belangen kunnen bepalen, daarbij uitgaand van hun positie en de daaraan verbonden belangen en mogelijkheden. Niet de gekozen bestuurlijke indeling bepaalt wie aan zet is voor een bepaald vraagstuk, maar de aard van dat vraagstuk is hiervoor de maatgevende factor. Dit bepaalt de eerstverantwoordelijke actor, die vervolgens in een

open relatie selectief afstemming zoekt met andere partijen, zij het markt of overheid (Spit, 1998). De vraag die hierbij gesteld kan worden is of dit proces van coalitievorming slechts éénmaal voorafgaand aan beleidsvorming dient plaats te vinden, of dat per geval nieuwe coalities moeten worden gesloten.

Bovenstaande vraag raakt aan de discussie over de verschillende typen governance (Marks en Hooghe, 2001). Zij onderscheiden een type 1 en type 2 governance. Type 1 is een traditionele top-down bestuursvorm, gebaseerd op een gering aantal ruimtelijk helder te definiëren jurisdicties. Definiëring vindt plaats op basis van administratief-functionele criteria, waardoor op hetzelfde bestuursniveau geen jurisdictionele overlap plaatsvindt. Kritiek bij dit model is de constatering dat geen enkele begrenzing perfect aansluit op de situatie in werkelijkheid (Scharpf, 1997). Type 2 sluit daarom meer aan bij de netwerkbenadering: jurisdicties komen tot stand op basis van functionele relaties en niet door administratieve grenzen. Bovendien is er geen sprake van een permanente structuur: jurisdicties worden gevormd en weer ontbonden, al naar gelang de veranderende behoeften en ruimtelijk functionele patronen. Bovendien is het aantal jurisdicties veel groter.

<b>Type 1</b>	<b>Type 2</b>
Multi-task jurisdiction	Task-specific jurisdictions
Mutually exclusive jurisdiction at any particular level	Overlapping jurisdictions at all levels
Limited number of jurisdictions	Unlimited number of jurisdictions
Jurisdictions organized in a limited number of levels	No limit to the number of jurisdictions
Jurisdictions are intended to be permanent	Jurisdictions are intended to be flexible

Tabel 3.2. bestuursvormen zoals door Marks en Hooghe onderscheiden (Marks en Hooghe, 2001).

Ondanks dat tegenwoordig in toenemende mate gestreefd wordt naar een vergaande integratie van ruimtelijk beleid en mobiliteitsbeleid, zou betoogd kunnen worden dat het organiseren en waarborgen van een goede OV-bereikbaarheid een activiteit is die passend is voor een task-specific jurisdiction (type 2). Het dynamische karakter van dit type governance lijkt echter moeilijk in overeenstemming te brengen met het doorgaans kapitaalintensieve karakter van de organisatie van OV-bereikbaarheid. Ook gaan de bereikbaarheidsstructuur en de ruimtelijke structuur van gebieden idealiter hand in hand. Daar dit processen zijn van de lange termijn met een onroerende en langdurig existierende ruimtelijke realiteit tot gevolg lijkt een taak-specifieke jurisdictie met de eigenschappen van een type 1-jurisdictie dan ook het beste toegesneden op bereikbaarheidsvraagstukken in policentrische stedelijke regio's.

### 3.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op de planningvraagstukken waar stedelijke gebieden, policentrische regio's in het bijzonder, mee worden geconfronteerd. Aangegeven is tegen welke achtergrond deze vraagstukken zich voordoen: globalisering en mondialisering leiden lokaal tot een grote belangstelling voor het internationale speelveld en vormen een belangrijke aanzet tot en legitimering van beleidsmatig handelen in relatie tot diverse agglomeratieproblemen. Het lokaal bestuur in policentrische stedelijke regio's komt daarbij onherroepelijk voor een afstemmingsvraagstuk te staan. Afzonderlijk handelen van steden in dezelfde policentrische stedelijke regio leidt tot suboptimale oplossingen en afwentelingsverschijnselen, maar hoe kan vorm gegeven worden aan bovenlokale beleidsvorming? De door Teisman onderscheiden perspectieven maken inzichtelijk welke benaderingen mogelijk gehanteerd kunnen worden. Om op het niveau van de policentrische stedelijke regio tot effectieve beleidsvorming te komen lijkt het van belang om vanuit een pluricentrisch

perspectief (onderlinge concurrentie) tot een gezamenlijke visie en strategie te komen (multicentrisch perspectief) en dit, afhankelijk van het thema, te effectueren via het unicentrisch perspectief. Daarbij is het van belang dat de geografische schaa sprong wat ontwikkelingsvisie betreft ook geoperationaliseerd kan worden: het nieuwe bestuurlijke of organisatorische schaalniveau dat aan dat lat staat voor beleidsvorming en -uitvoering dient zowel van de benodigde middelen (*power*) als het benodigde mandaat (*urgency, legitimacy*) te worden voorzien (zie hoofdstuk twee). Dat afstemming tussen het nieuwe bovenlokale niveau en de lokale organen belangrijk is, spreekt voor zich. Als gekeken wordt naar het strategische vraagstuk van een goede OV-bereikbaarheid in policentrische stedelijke regio's biedt vanuit de theorie aangaande governance een vaste jurisdictie (type 1) gebaseerd op een enkelvoudige ofwel sectorale taakstelling (type 2) het meeste perspectief (gecombineerde type 1 en type 2 governance).

De vraag is nu in hoeverre policentrische stedelijke regio's in de praktijk de geografische schaa sprong weten te maken, gelet op de vigerende institutionele kaders. In het volgende hoofdstuk wordt daarom nader op de Nederlandse situatie ingegaan: strategische planning voor de Randstad Holland. Op welke wijze is de structuurvisie Randstad 2040 tot stand gekomen, welke uitspraken doet deze visie omtrent het Randstedelijke bereikbaarheidsvraagstuk en hoe wordt getracht hier concreet invulling aan te geven?



## 4 Strategische planning in Nederland: de structuurvisie Randstad 2040

*"It will be a great place, if they ever finish it". (Henry o. on New York)*

### 4.1 Inleiding

In de periode 2004 – 2006 werden van rijkswege achtereenvolgens de beleidsnota's Pieken in de Delta, de Nota Mobiliteit, de nota Vitaal Platteland en de Nota Ruimte uitgebracht. Met deze nota's werd het strategische beleid van het rijk uiteengezet voor de thema's economie, ruimtelijke ordening, de agrarische sector en verkeer en vervoer. Gedurende het beleidsdebat 'De ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland' op 21 maart 2005 (EK, 2006) werden deze vier nota's in de eerste kamer besproken. Tijdens dit debat diende het kamerlid Lemstra een motie in waarin een nadrukkelijk appél werd gedaan op de regering om inzicht te verschaffen in de investeringsstrategieën voor de lange termijn. Alle nota's liggen met een (onderling verschillende) tijdshorizon van circa 15 tot 20 jaar betrekkelijk dicht bij het moment van publiceren en zijn gericht op de middellange termijn. In de ogen van Lemstra en de mede-ondertekenaars van de motie bleek uit de beleidsnota's geen duidelijke visie hoe op lange-termijnontwikkelingen geanticipeerd zou gaan worden. En dat, aldus Lemstra, terwijl er legio vraagstukken zijn die om strategische maatregelen vragen: wat te denken van zaken als klimaatverandering, hoogwaterproblemen en de bereikbaarheid van de Randstad? (Eerste Kamer, 2005). De motie haalde de steun van alle fracties in de kamer.

Niet lang daarna, op 17 januari 2006, bracht kamerlid Lemstra tijdens het tweede debat over de Nota Ruimte een tweede motie in, ditmaal specifiek gericht op de Randstad. Hoewel het strategische thema klimaatverandering op grond van zijn vorige motie door de regering ter hand was genomen, ontbrak nog altijd een samenhangende lange termijnvisie voor de Randstad terwijl dat in het licht van internationalisering van groot belang werd geacht (Eerste Kamer, 2006). Hoe zorg te dragen voor een sterke, aantrekkelijke en goed ontsloten Randstad? Ook deze motie werd door alle fracties aanvaard. Deze 'tweede motie Lemstra' vormde voor de regering mede de aanleiding voor het programma Randstad Urgent (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). Daarnaast echter onderkende de regering het belang van een strategische visie voor de Randstad. Als één van de Randstad Urgentprojecten<sup>11</sup> werd daarom gestart met een structuurvisie voor de Randstad, daarmee qua vorm aanhakend bij de planfiguren uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2007).

Waar in de vorige hoofdstukken van deze thesis vanuit theoretisch perspectief is ingegaan op strategische planvorming voor policentrische stedelijke gebieden, wordt in dit hoofdstuk nader gekeken naar het planproces dat ten grondslag ligt aan de structuurvisie Randstad 2040. In paragraaf 4.2 wordt daartoe eerst een beknopte beschrijving gegeven van de Randstad als policentrisch stedelijk gebied. In paragraaf 4.3 wordt vervolgens onderzocht welke lange termijn perspectieven in het verleden voor deze stedelijke regio zijn ontwikkeld. In paragraaf 4.4 wordt daaropvolgend de totstandkoming van de structuurvisie randstad 2040 verkend: welke parallellen zijn er op hoofdlijnen te trekken met het theoretische modellen van Albrechts en Mouwen zoals besproken in hoofdstuk twee?

---

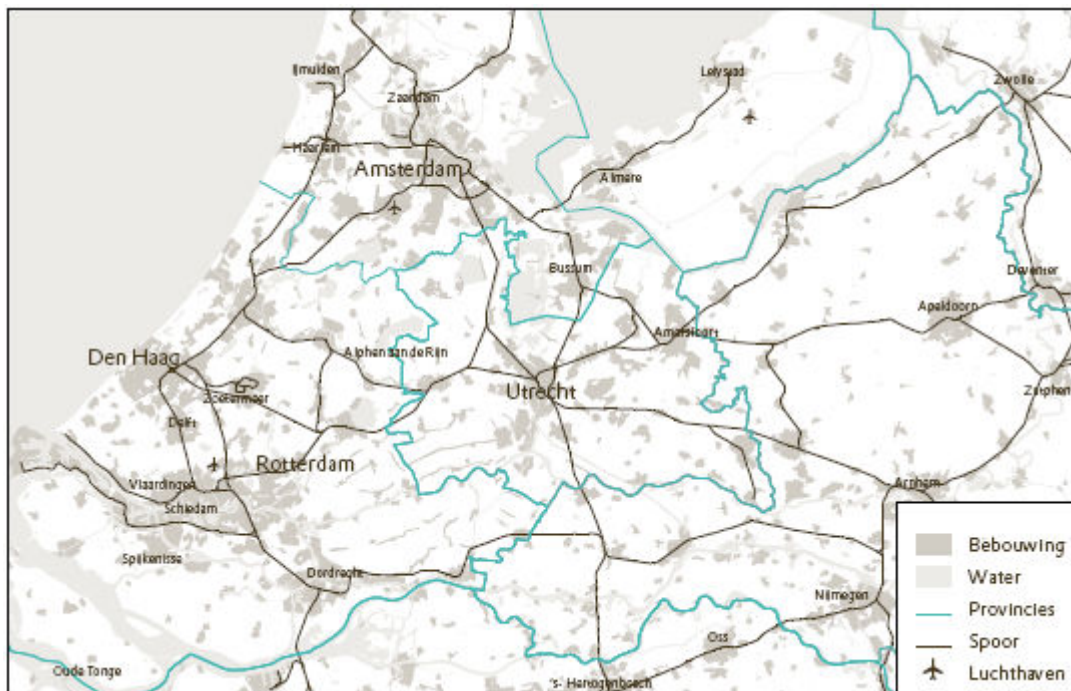
<sup>11</sup> Hiermee doet zich de bijzondere situatie voor dat het overwegend ruimtelijk georiënteerde project Randstad 2040 op projectniveau getrokken wordt door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, maar als Randstad Urgent-project uiteindelijk de verantwoordelijkheid is van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Paragraaf 4.5 vormt een verdiepingsslag en legt de focus op de beoogde strategische aanpak van het Randstedelijke OV-bereikbaarheidsvraagstuk. Welke beleidsmatige perspectieven en oplossingen biedt de structuurvisie Randstad 2040? De belangrijkste conclusies van de beschouwing in dit hoofdstuk passeren vervolgens in de besluitende paragraaf 4.6 kort de revue.

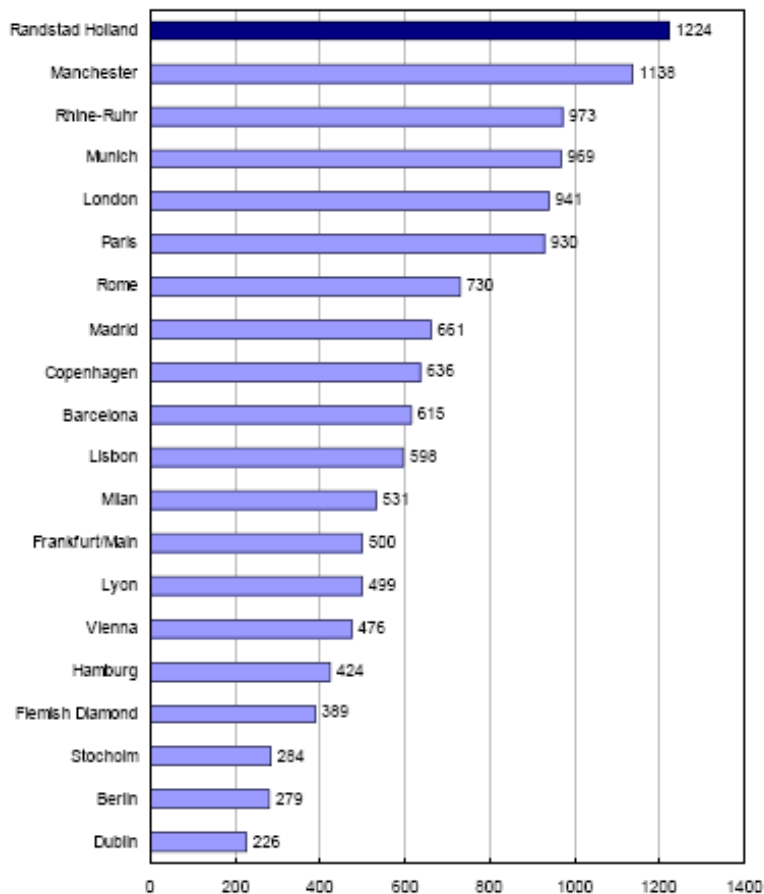
## 4.2 De Randstad...waar hebben we het eigenlijk over?

### 4.2.1 De Randstad: het Westen des lands

Met de term Randstad wordt het gebied in West Nederland aangeduid dat onder meer de grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere omvat. Naast deze vijf steden liggen er 168 kleinere steden en kernen in het gebied. Het gebied omvat een belangrijk deel van het veenweidelandschap in de provincies Noord Holland en Zuid Holland, aangeduid als het Groene Hart (zie figuur 4.1). Afhankelijk van de precieze begrenzing van de Randstad telt het gebied circa 4,5 tot 6,8 miljoen inwoners. Daarmee vormt de Randstad de op vijf na grootste stedelijke regio van Europa (Commissie Versterking Randstad, 2007). Bovendien woont circa 42% van de Nederlandse bevolking in de Randstad, wat in vergelijking met andere stedelijke gebieden een aanzienlijk percentage is (zie OESO, 2007). Van deze Randstedelijke bevolking woont 85% in stedelijk gebied, eveneens een hoog percentage afgezet tegen andere stedelijke gebieden. Als gevolg is de bevolkingsdichtheid van het bewoond gebied van de Randstad met 1224 inwoners per km<sup>2</sup> gemiddeld zeer hoog (zie figuur 4.2). Toekomstige scenario's voor de ruimtebehoefte als gevolg van de demografische ontwikkeling lopen uiteen. In alle scenario's is er evenwel sprake van een verdere samensmelting van het reeds bestaande stedelijke gebied (zie bijlage 2).



Figuur 4.1 De policentrische stedelijke regio Randstad.



Figuur 4.2 De bevolkingsdichtheid van de Randstad in vergelijking met andere stedelijke regio's (bron: TNO, 2006)

#### 4.2.2 De Randstad in economisch internationaal perspectief.

De belangrijkste economische sectoren voor de Randstad worden gevormd door de handel en logistiek, de financiële en zakelijke dienstverlening en de tuinbouw. Ongeveer 42% van de Nederlandse beroepsbevolking is werkzaam in de Randstad: circa de helft van het totale Bruto Nationaal Product wordt in de Randstad gegenereerd. Mede door de gunstige geografische ligging in de Nederlandse rivierendelta, goede verbindingen met het Europese achterland en de aanwezigheid van een relatief hoog opgeleide beroepsbevolking is de Randstad een aantrekkelijke vestigingslocatie voor bedrijven. 56% van de in Nederland opererende multinationals is gevestigd in de Randstad (Commissie Versterking Randstad, 2007).

De vooraanstaande positie van de Randstad is echter geen vanzelfsprekendheid, zoals al in Hoofdstuk één van deze thesis is geconstateerd. Naast concentrisch gegroeide steden als Londen en Parijs en policentrische stedelijke regio's als de Vlaamse Ruit en het Duitse Rhein-Ruhrgebied vormt de Randstad een van de belangrijkste stedelijke regio's van Noordwest Europa. Ook steden als Barcelona, Frankfurt, Milaan en München beschikken over metropolitane functies. Deze stedelijke gebieden beconcurreren elkaar op vlakken als financiële dienstverlening, congresorganisatie, de vestiging van internationale instellingen en vestigingen van het internationaal opererende bedrijfsleven (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2007). Vanwege het relatief grote aandeel van de Randstedelijke economie in het Bruto Nationaal Product (BNP) van Nederland als geheel bestaat er een grote wederzijdse afhankelijkheid. De Organisatie voor Economische

Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) geeft aan dat de Randstad gedurende de jaren 1995-2005 een relatief lage economische groei heeft gekend van 1,7% en daarmee achterbleef bij steden als Dublin (4,3%) en Stockholm (3,7%). De meest recente Randstadmonitor laat een wat positiever beeld zien en geeft aan dat de economische groei zich ten opzichte van de andere Europese stedelijke regio's stabiliseert. Wel wordt geconstateerd dat de Noordvleugel van de Randstad verhoudingsgewijs achterblijft wat economische groei betreft, terwijl deze regio altijd een voorsprong had ten opzichte van de Zuidvleugel (TNO, 2009). In de Randstadmonitor 2009 wordt in relatie tot dit gegeven geconstateerd dat de agglomeratievoordelen van de Noordvleugel van de Randstad niet meer toereikend zijn en zelfs kunnen omslaan in agglomeratieproblemen, zoals een verminderde bereikbaarheid door congestievorming. Interessant is in dit licht dat ook de OESO de interne bereikbaarheid van het Randstedelijk gebied als een belangrijk aandachtspunt signaleert. Aangegeven wordt dat het recente economische beleid voor de Randstad vooral was gericht op volumevergroting. De economische spin-off van deze volumevergroting lijkt nu te worden geremd door de begrenzingen van de bestaande fysieke structuren (OESO, 2007).

#### *4.2.3 Het bereikbaarheidsvraagstuk als één van de oorzaken.*

De OESO concludeert dat de Randstad relatief veel congestie kent, zeker in vergelijking met andere policentrische stedelijke regio's zoals de Vlaamse Ruit of het Rhein-Ruhrgebied in Duitsland (OESO, 2007). Circa 85% van de Nederlandse files vindt plaats in Randstedelijk gebied. Volgens de OESO is het gevoerde ruimtelijke beleid in Nederland hier mede debet aan. Nieuwe stadsuitleg is veelal gesitueerd in de directe nabijheid van het snelwegennet, maar is slecht ontsloten door openbaar vervoer. Het openbaar vervoer wordt pas in een laat stadium van de wijkontwikkeling georganiseerd, of biedt voor de reiziger geen efficiënt alternatief<sup>12</sup>. De tram- en metronetwerken reiken ook niet altijd tot de omliggende gemeenten, waardoor het reizen per openbaar vervoer niet in alle gevallen een optimaal alternatief biedt. Als gevolg reizen inwoners van deze gebieden veel met de auto (Snellen, 2005). De OESO constateert tevens dat er relatief veel gebruik wordt gemaakt van het spoor. Hoewel de spoornetwerken in bijvoorbeeld de Vlaamse Ruit en het Rhein-Ruhrgebied een hogere dichtheid kennen, wordt het bestaande spoorwegennet in de Randstad zeer intensief gebruikt. Zo intensief zelfs, dat de capaciteit en daarmee de kwaliteit van het railvervoer onder druk staat. De OESO stelt dat, gelet op deze omstandigheden, een coherent openbaar-vervoersysteem op Randstadniveau een voor de hand liggende beleidskeuze is om aan de mobiliteitsvraag te voldoen. Hiertoe moeten dan wel een aantal strategische keuzes gemaakt worden.

De constatering dat verbetering van de onderlinge connectiviteit van de Randstad-steden een belangrijke factor is voor het versterken van de (internationale) concurrentiepositie, is geenszins nieuw. Deze constatering blijkt nauw samen te hangen met de visie die er omtrent de Randstad bestaat: er wordt verondersteld dat de Randstad als stedelijke regio enkel kan functioneren als de onderlinge connectiviteit van de steden goed geregeld is. In diverse strategische planprocessen voor de Randstad in het verleden komt dit uitgangspunt terug. In de volgende paragraaf wordt de ontwikkeling van het denken over het concept Randstad en haar connectiviteit in vogelvucht onderzocht.

---

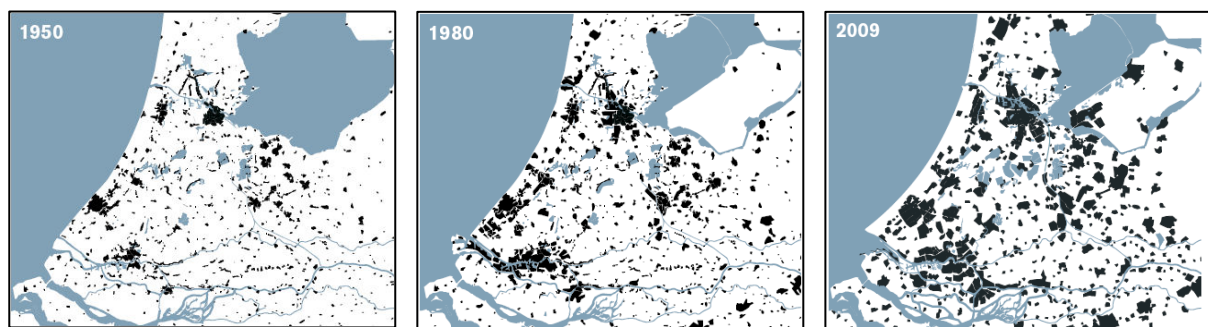
<sup>12</sup> 30% van de nieuwe woongebieden beschikt niet over OV-voorzieningen op loopafstand (binnen 500-750 meter) (OESO, 2007).

### 4.3 Strategische planning voor de Randstad – concepten uit het verleden

#### 4.3.1 De Randstad: geen stad zoveel bediscussieerd

Het planconcept Randstad is ontstaan in de jaren dertig<sup>13</sup>, en drong na de Tweede Wereldoorlog door tot de Nederlandse Ruimtelijke ordening. De nota 'De ontwikkeling van het Westen des Lands' uit 1958 doet de veronderstelling dat, ondanks de gedeconcentreerde ontwikkeling van de steden in westelijk Nederland, er toch sprake zou kunnen zijn van een Hollandse metropool, welke de concurrentie met concentrisch gegroeide metropolen zoals Londen of Parijs aan zou kunnen gaan (Zonneveld en Verwest, 2005).

Volgens het rapport 'De ontwikkeling van het Westen des Lands' dienden de afzonderlijke steden niet al te groot te worden en onderling van elkaar gescheiden te blijven door groene bufferzones en het 'Groene Middengebied'. De gedeconcentreerde verstedelijking diende daarmee als uitgangspunt: in één aaneengroeiend stedelijk gebied zou de stedeling ten onder gaan. Door goede onderlinge verbindingen zou desondanks een samenhangend stedelijk gebied gerealiseerd kunnen worden: niet de directe nabijheid van de steden maar de onderlinge verbondenheid is van essentieel belang om van de Randstad een metropool van internationale allure te maken. Of, zoals in de toelichting op het rapport 'De ontwikkeling van het Westen des Lands' wordt aangegeven: *'..de betrekkelijk geringe onderlinge afstanden tussen de steden maken een intensief samenspel – reeds bij de huidige verkeersmiddelen – mogelijk...(..)..De reistijden tussen de Randstadagglomeraties kunnen bij verdere verbetering van het verkeer ook in de toekomst gunstiger zijn dan de tijden, die men in de grote wereldsteden thans reeds nodig heeft om van de voorsteden naar het centrum te komen.'* (Rijksdienst voor het Nationale Plan, 1958). Interessant is overigens dat deze visie reeds in 1958 naar voren werd gebracht: de discussie over het Rondje Randstad zoals al kort aangehaald in hoofdstuk één vormt een moderne *revival* van dit al in 1958 uitgesproken standpunt. En dat, terwijl de geografische nabijheid van de steden in de Randstad in 1958 wat buitengrenzen betreft nog een geheel ander beeld liet zien dan nu (zie figuur 4.3).



Figuur 4.3 Het stedelijk gebied in het 'Westen des Lands' in 1950, 1980 en 2009 (bron: Blank et al, 2009)

Het wensbeeld van de Randstedelijke metropool manifesteert zich op gezette tijden gedurende de tweede helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw. In de jaren 70 wordt in de 2<sup>e</sup> Nota Ruimtelijke Ordening kortstondig een discussie over een classificatie van stedelijke gebieden gesproken (Zonneveld en Verwest, 2005). De Tweede Nota kende een planhorizon tot het jaar 2000 en voorzag tegen die tijd een achttal steden

<sup>13</sup> Algemeen wordt voor de herkomst van de term 'Randstad' verwezen naar de grondlegger van de KLM, Albert Plesman. Tijdens zijn zoektocht naar een geschikte locatie voor een nieuwe luchthaven vloog hij over West Nederland. Vanuit de lucht nam hij een 'ring van steden' waar, 'gelegen aan de rand van een groene open ruimte' (Zonneveld en Verwest, 2005).

van een zogeheten D-niveau<sup>14</sup>. Volgens velen diende voor de Randstad echter de ambitie van een E-niveau te gelden, om de concurrentie met steden elders in Europa aan te kunnen gaan (Zonneveld, 2008). Door het gegeven dat het rijksbeleid in de jaren '70 echter was gestoeld op de overtuiging dat de Randstad te vol was en er een gelijkmatiger spreiding van verstedelijking over Nederland moest plaatsvinden, hield de discussie over dit E-milieu niet lang aan. De grootschalige planconcepten uit de naoorlogse jaren van wederopbouw werden verlaten en de visie van de Randstad als een stelstel van stadsgewesten bleek in die periode het hoogst haalbare.

Als gevolg van de economische teruggang en de ontstedelijking dient zich medio jaren '80 het thema Randstad hernieuwd aan in de vorm van het Westvleugel-concept. Ten grondslag aan dit concept ligt de overtuiging dat binnen de Randstad een bepaald gebied functioneert op een hoger concurrentievermogen dan de Randstad als geheel. Dit gebied was voornamelijk gesitueerd in het westelijk deel van de Randstad. Amsterdam werd gezien als economisch meest complete stad van Nederland, maar diende qua voorzieningenniveau te worden gecompleteerd door hoogwaardige diensten en stedelijke milieus uit Rotterdam en Den Haag. Opvallend is de notie dat er tussen deze drie steden een taakafbakening zou moeten bestaan om voortdurende onderlinge concurrentie te voorkomen. Zoals in hoofdstuk drie besproken ligt deze stelling zoveel jaar na dato ook ten grondslag aan de nieuwe structuurvisie Randstad 2040. Daarnaast zou er sprake moeten zijn van goede onderlinge connectiviteit om de verbinding te leggen tussen zakelijke dienstverlening en distributie-activiteiten (Zonneveld en Verwest, 2005). De opvatting dat de stad Utrecht niet tot de economische top van Nederland behoorde en buiten het Westvleugel-concept werd gelaten, alsook de scheiding die werd aangebracht tussen de morfologische en functionele structuur van het Randstedelijk gebied werd echter sterk bestreden door onder meer de stad Utrecht en de provincies. In het kader van de voorbereiding van de 4<sup>e</sup> nota ruimtelijke ordening wordt het concept Westvleugel dan ook geschrapt. Utrecht maakte in de opvatting van het parlement integraal onderdeel uit van de Randstad. Voorzichtig werd wat functionele structuur betreft daarnaast al gewag gemaakt van het feit dat deze zich voornamelijk op Noord- en Zuidvleugelniveau zou bevinden.

#### *4.3.2 Is het geheel wel meer als de som der delen?*

De constatering dat de onderlinge verbondenheid van het stedelijk gebied in belangrijke mate bijdraagt aan het economisch functioneren van de Randstad steekt in de jaren '90 wederom de kop op. In de aanloop naar de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is er een sterke discussie gaande over het concept Deltametropool. In de ogen van onder meer Frieling (1995) kon de Randstad als geheel wel degelijk uitgroeien tot een economisch krachtige metropool. Daarvoor diende de rijksoverheid zijn spreidingsbeleid echter te beëindigen en een visie op de gehele Randstad te ontwikkelen. Dit signaal werd weliswaar door de toenmalige regering opgepakt, maar de hieruit voortkomende visie 'Randstad en Groene Hart' van de Rijksplanologische dienst bood volgens critici geen algeheel ontwikkelingsperspectief. De vakwereld besloot daarop in een eigen discussieplatform<sup>15</sup> aan een dergelijke visie te werken, daarbij onder meer gesteund door de bestuurders van de vier grote steden. Zo ontstond, eigenlijk bottom-up opgebouwd, een nieuwe visie op de Randstad: de Groene Metropool, later Deltametropool genoemd. Naast een groen-rode ontwikkeling aan de buitenzijde van het groene hart zou er sprake moeten zijn van een nieuw transportsysteem dat aan de binnenzijde van de

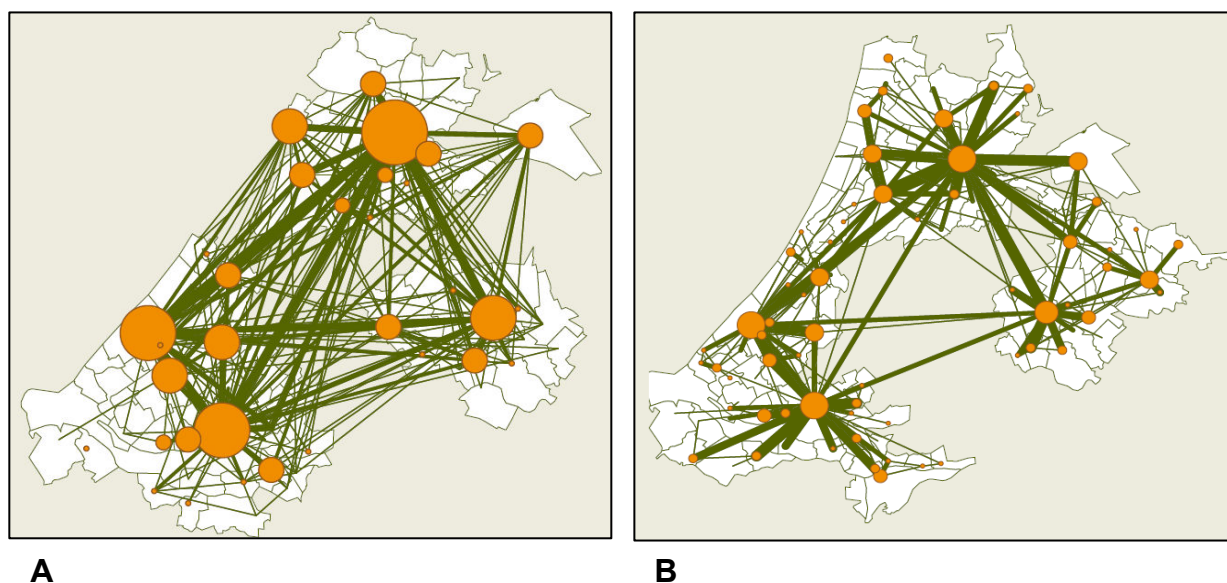
---

<sup>14</sup> Steden met een D-niveau werden omschreven als een stedelijke eenheid van ca. 250.000 inwoners, gekenmerkt door onder meer een 'rijk geschakeerd' winkelcentrum en een grote diversiteit aan culturele voorzieningen (Zonneveld en Verwest, 2005)

<sup>15</sup> Het Metropolitain Debat (HMD, zie Frieling et al, 1998)

Deltametropool op randstedelijk niveau gerealiseerd zou moeten worden<sup>16</sup>. Nadrukkelijk wordt in deze visie daarmee wederom de koppeling gelegd tussen OV-infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling. Geen Deltametropool zonder een ‘ rondje Randstad’. Critici vrezen echter voor aantasting van de randen van het Groene Hart en een ondermijning van de urbane milieus in de grote steden. Mede door deze vrees, maar vooral door de torenhoge onrendabele investeringen die met een Rondje Randstad gemoeid zijn, verdwijnt dit idee van tafel.

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt het concept van een Randstedelijk vervoerssysteem echter wel opgenomen: er start een verkenning naar de mogelijkheden voor een ‘frequent rijdend, metropolitaan vervoerssysteem’, aangeduid als Deltametro (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2001). Op hoofdlijnen koos het toenmalige kabinet echter vooral voor versterking van het fijnmazige en stadsgewestelijke openbaar vervoer. Dit standpunt vormt volgens Zonneveld en Verwest (2005) feitelijk een impliciete erkenning van het feit dat het dagelijkse verplaatsingsgedrag vooral op lagere geografische schaalniveaus plaatsvindt (figuur 4.4, zie ook Bijlage 3). Waar de Deltametropool vooral een papieren werkelijkheid reflecteert, lijken de Noord- en Zuidvleugel de beleidsrealiteit van alledag te vormen. De Nota Ruimte, ter opvolging van de nooit van kracht geworden Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, legt bij de beschrijving van het stedelijk netwerk Randstad dan ook nadrukkelijk de focus op het niveau van de vleugels (VROM, 2006). Ook in de nieuwste visie voor de Randstad, de Structuurvisie Randstad 2040, wordt dit onderscheid als uitgangspunt genomen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2008).



*Figuur 4.4 A: bedrijfsrelaties tussen de steden in de Randstad. B: Woon- / werkrelaties op randstedelijk niveau. Met name de woon-werkrelaties tussen Noord- en Zuidvleugel zijn relatief gering. Zie voor grotere afbeeldingen inclusief toelichting Bijlage 3 (bron: Ruimtelijk Planbureau, 2006).*

<sup>16</sup> Hier ontstaat de lang gevoerde discussie over het aanleggen van een magneetzweeftrein-systeem, dat als Rondje Randstad de centrale connectiviteit van de Randstad zou moeten verzorgen. In 2005 verscheen het laatste rapport over dit onderwerp (Consortium Transrapid, 2005).

## **4.4 Strategische planning voor de Randstad anno nu: Structuurvisie Randstad 2040**

### *4.4.1 Opgaven voor de Structuurvisie Randstad 2040*

De twee moties Lemstra vormen in belangrijke mate de aanzet voor de totstandkoming van de meest recente visie op de ontwikkeling van de Randstad: de Structuurvisie Randstad 2040. De Startnotitie Randstad 2040 vormde de eerste stap van dit strategische planvormingsproces en is op 22 juni 2007 tegelijk met het Urgentieprogramma Randstad (URP) door het kabinet vastgesteld (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2008). In deze startnotitie is verkend met welke opgaven de Randstad wordt geconfronteerd. Er werden drie hoofdopgaven geïdentificeerd. De eerste opgave is het realiseren van een klimaatbestendige delta, een opgave die vooral gericht is op het aspect veiligheid. Een tweede opgave is het waarborgen van een goede leefkwaliteit in de Randstad door aantrekkelijke woon-, werk- en leefmilieus te realiseren. De derde en laatste opgave is het realiseren van een economische topregio door het verbeteren van de bereikbaarheid en het stimuleren van de economische dynamiek (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2007). Wat het aspect bereikbaarheid wordt nadrukkelijk stilgestaan bij de verschillende modaliteiten (weg, rail, water en lucht) en de diverse geografische schaalniveaus, waaronder het Randstedelijke schaalniveau.

Vanuit de drie hoofdopgaven is een zevental onderwerpen gedestilleerd, die richtinggevend zijn voor de Structuurvisie Randstad 2040. Een van deze hoofdonderwerpen betreft het aspect bereikbaarheid in relatie met ruimtelijke ontwikkeling (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2007). In de startnotitie wordt in relatie tot dit onderwerp het belang van een goede bereikbaarheid onderstreept. Nadrukkelijk wordt aangegeven dat een goede bereikbaarheid op drie geografische schaalniveaus van belang is: op het niveau van afzonderlijke steden en stadsregio's, tussen deze stadsregio's op Randstadniveau en in internationaal verband bezien. In de startnotitie wordt, aansluitend op de bevindingen van de OESO omtrent bereikbaarheid, aangegeven dat op alle drie de niveaus structurele verbeteringen plaats moeten vinden voor zowel het wegverkeer als het openbaar vervoer. In de startnotitie wordt aangegeven dat het dilemma niet zozeer zit bij de vraag wat er bereikt moet worden, maar vooral hoe deze bereikbaarheidsverbetering bereikt kan worden, en op welke termijn en vooral: op welk schaalniveau.

### *4.4.2 De opzet van het planproces*

Om, naast de andere onderwerpen, op bovenstaand dilemma een passend antwoord te formuleren, heeft er voor de totstandkoming van de Structuurvisie een omvangrijk strategisch planproces plaatsgevonden. Dit proces was georganiseerd doormiddel van een aantal parallelle sporen.

Het eerste spoor is het zogenaamde dialoog-spoor. In dit spoor heeft een voortdurende dialoog plaatsgevonden met burgers en stakeholders zoals ondernemers, maatschappelijke instellingen en wetenschappers. Gedurende deze brede publieksconsultatie zijn meningen, visies en ideeën verzameld die invulling geven aan het ontwikkelingsbeeld van de Randstad in 2040. Daarbij is gebruik gemaakt van uiteenlopende podia zoals internet en publieksbijeenkomsten. Via internet hebben er vier online discussies plaatsgevonden, waar burgers over de verschillende Randstadthema's met elkaar in conclaaf konden. Ook zijn er zogeheten Randstad-tafels georganiseerd: discussiebijeenkomsten met burgers, stakeholders en politici. De resultaten van deze Randstadtafels zijn online kenbaar gemaakt en ter toetsing aan een breed publiek aangeboden. De resulterende inzichten zijn gedurende een afsluitende werksessie met elkaar in verband gebracht, leidend tot een advies aan de Minister van



VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009). Gedurende het gehele traject was er daarnaast een burgerpanel actief, waarin stellingen en polls werden gehouden.

Een tweede spoor werd gevormd door een advies- en onderzoekstraject. De verschillende planbureaus en onder meer de SER en de VROM-raad hebben een ex-antetoets uitgevoerd ten behoeve van de structuurvisie. Ook heeft onderzoek plaatsgevonden naar de werkwijze in andere Europese stedelijke gebieden op het gebied van strategische planning en implementatie. In dit spoor is ook een PlanMER uitgevoerd om in een vroegtijdig stadium milieueffecten te betrekken in de planvorming.

In spoor drie werd de focus op het ruimtelijk ontwerp gelegd. Aan de hand van de drie thema's 'Groenblauw', 'Netwerken' en 'Verstedelijking' zijn drie toekomstperspectieven ontwikkeld. Het doel van deze ontwerpexercitie was om concrete vraagstukken doormiddel van verbeeldingen inzichtelijker te maken. Ook kon zo de diversiteit aan mogelijke toekomstscenario's voor de Randstad in beeld worden gebracht. Beoogde was de inhoudelijke discussies in spoor 1 en spoor 2 te voeden met de beelden uit het ontwerpend onderzoek uit spoor 3. Volgens Gerretsen (2009) is deze ambitie in de praktijk echter nauwelijks uit de verf gekomen: de ontwerpateliers werden gestart op het moment dat de visie al grotendeels gereed was en er al bestuurlijke afstemming plaatsvond richting uitvoering. Bovendien stond ook organisatorisch de inhoudelijke en politiek-bestuurlijke visievorming los van het ruimtelijk-ontwerpende spoor, terwijl dit idealiter hand in hand gaat. In de optiek van Gerretsen is het politieke discours afgesneden gebleven van de te ontwikkelen keuzes. Desondanks zijn er beleidskeuzes gemaakt, en is ook een doorkijk gegeven naar uitvoering. In het vierde en laatste spoor zijn er gedurende het strategische planproces uitvoeringsallianties opgezet. Deze uitvoeringsallianties kennen een sectorale thematische oriëntatie, en bestaan uit overheden, marktpartijen, maatschappelijke partijen en burgers die voor het desbetreffende thema gezamenlijk tot uitvoering moeten komen.

#### **4.5 Aanpak van het bereikbaarheidsvraagstuk volgens Randstad 2040**

In de vorige paragraaf is al even kort gesproken over de vertaling van de Structuurvisie Randstad 2040 naar uitvoering doormiddel van uitvoeringsallianties. Maar welke handreikingen en zienswijzen bevatten de Startnotitie Randstad 2040 en de Structuurvisie Randstad 2040 als het gaat om het verbeteren van de OV-bereikbaarheid?

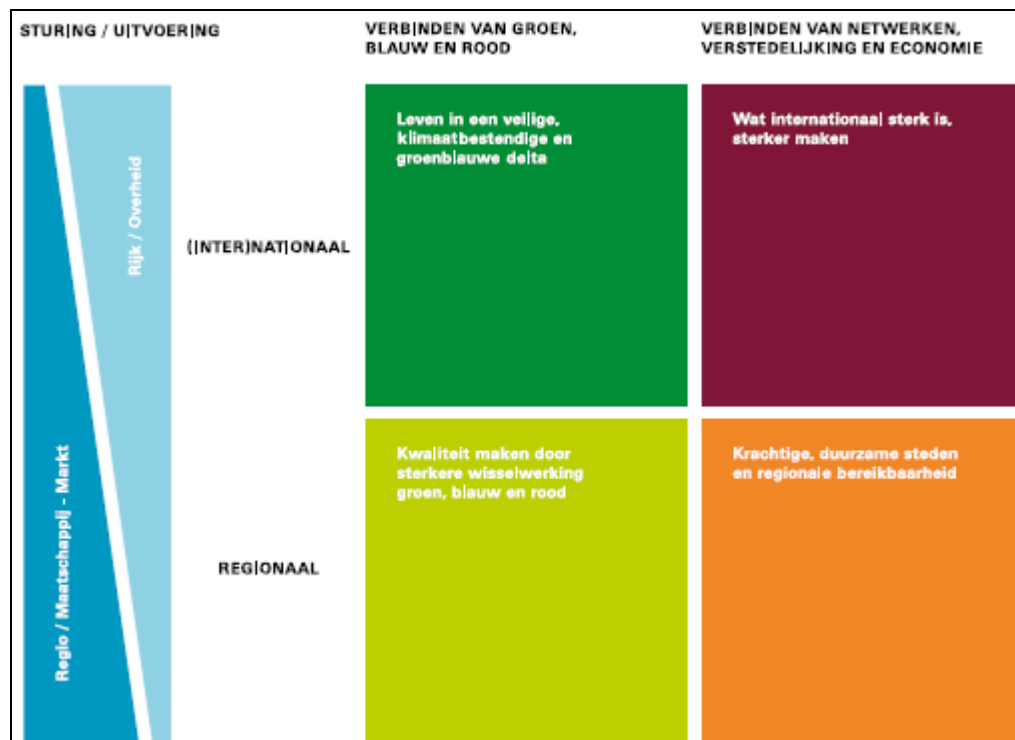
##### *4.5.1 De Startnotitie Randstad 2040*

In de Startnotitie Randstad 2040 wordt ten aanzien van de interne bereikbaarheid van de Randstad geconcludeerd dat het aantal knelpunten snel toeneemt. Snelwegen worden veel gebruikt voor regionaal en lokaal verkeer en OV-systemen van de verschillende stadsregio's sluiten onvoldoende op elkaar aan. Bovendien schiet op sommige trajecten de OV-capaciteit te kort vanwege een voortdurend toenemende vraag. Zoals reeds eerder aangegeven wordt het spoorwegennet tussen de stadsregio's uiterst intensief gebruikt. Deze bestaande infrastructuur sluit echter niet altijd aan op de nieuwe woon- en werklocaties die zijn gerealiseerd op basis van het ruimtelijk beleid van de afgelopen jaren. Zichtbaar is dat het aandeel openbaar vervoer ten opzichte van het totale vervoer is afgenomen, maar op de treinverbindingen tussen de stadsregio's juist is gegroeid (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005). Gesteld wordt dat, ter voorkoming van een 'verkeersinfarct', infrastructuur en systemen voor weg, spoor en openbaar vervoer op lange termijn 'op het niveau van de Randstad gebracht zouden

kunnen worden om de onderlinge bereikbaarheid van de steden te vergroten' (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2007). Het Rijk ziet, als het gaat om de interne OV-bereikbaarheid, voor zichzelf vooral een stimulerende rol weggelegd om samenwerkingsverbanden aan te gaan met regiopartners en vervoersmaatschappijen. Om daarnaast invulling te geven aan de ambitie ook op Randstedelijk niveau tot een verbetering te komen, wordt onder het programma Randstad Urgent een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor één Randstedelijke OV-autoriteit (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009).

#### 4.5.2 De Structuurvisie Randstad 2040

In de Structuurvisie Randstad 2040 heeft het kabinet een aantal ruimtelijke keuzes gemaakt aan de hand van een viertal leidende principes. Een van die principes is het realiseren van krachtige duurzame steden en regionale bereikbaarheid (figuur 4.5). Onder dit principe vallen een drietal keuzes, waaronder het opschalen van de stedelijke regio's door het organiseren van de bereikbaarheid op het geografische schaalniveau van de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad.



Figuur 4.5 Het denkkader en de leidende principes uit de Structuurvisie Randstad 2040 (VROM, 2008)

Het kabinet vindt voor verbetering van de OV-bereikbaarheid het schaalniveau van de stedelijke regio's en de noordelijke en zuidelijke Randstad (afstandenrange van 0-40 km) belangrijk. Nadrukkelijk wordt aangegeven dat verbeteringen op dit stadsregionale schaalniveau doorwerken op hoger (bijvoorbeeld Randstedelijk) schaalniveau. Ook wordt nadrukkelijk aangegeven dat verbetering van het stadsregionale openbaar vervoer hand in hand dient te gaan met stedelijke ontwikkeling. Ingezet wordt op een betere verknoping van het autosysteem met het openbaar vervoersysteem in combinatie met verdichting en centrumvorming. De investeringen in het openbaar vervoer kunnen worden versterkt door maatregelen op het gebied van het wegverkeer, zoals bijvoorbeeld ontvlechting van verkeersstromen. Als voorbeelden van projecten die in de praktijk al worden geïmplementeerd worden in de Structuurvisie ondermeer de projecten Stedenbaan (Zuidvleugel) en Randstadspoor Utrecht genoemd. Tenslotte wordt in de Structuurvisie Randstad 2040 aangegeven dat er een

verkenning zal plaatsvinden van de mogelijkheden voor één OV-autoriteit voor de Randstad. Deze verkenning wordt uitgevoerd onder het programma Randstad Urgent.

#### *4.5.3 Bereikbaarheid: van visie naar uitvoering?*

Bovenstaande uitgangspunten op hoofdlijnen vloeien hoofdzakelijk voort uit het planproces zoals gevoerd in de sporen 1 en 2 (zie paragraaf 4.2.2). De doorwerking van de beleidskeuzes richting uitvoering is onderdeel van het eveneens in paragraaf 4.2.2 aangehaalde spoor 4, waarin onder meer uitvoeringsallianties zijn opgezet. Het aspect OV-bereikbaarheid lijkt in dit spoor onderdeel uit te maken van de uitvoeringsalliantie 'Centrum- en knooppuntontwikkeling'. Deze uitvoeringsalliantie is gericht op het realiseren van een sterke verknoping van het autosysteem en het openbaar vervoersysteem in combinatie met verdichting en centrumvorming (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009). Aan de hand van een viertal pilotprojecten<sup>17</sup> wil de uitvoeringsalliantie doormiddel van een traject van inventarisatie, ontwerp, advies en toetsing een mogelijk ontwikkelingsprogramma aan de Minister van VROM aanbieden. Dit programma bestaat enerzijds uit adviezen ten aanzien van de rol- en taakverdeling van actoren, alsook een concreet ontwerp voor de pilotlocaties.

Voor de overige beleidskeuzes wordt doorverwezen naar reeds lopende beleidsprogramma's zoals bijvoorbeeld Randstad Urgent. In de Structuurvisie wordt ook nadrukkelijk aangegeven dat de al ingezette koers uit de Nota Ruimte hoofdzakelijk wordt aangevuld en verscherpt. Het kabinet komt daarom niet met een nieuw, omvangrijk uitvoeringsprogramma met bijbehorende financieringsstructuur, maar wil in belangrijke mate aansluiten bij projecten en initiatieven welke in het kader van vigerend beleid en bestaande afspraken reeds lopen. Deze stellingname kan rekenen op kritiek uit het veld, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de reactie van de Zuidvleugel op de Structuurvisie Randstad 2040 (Zuidvleugel, 2008). De Zuidvleugelpartners vragen nadrukkelijk om een inventarisatie van de benodigde investeringen op het gebied van de OV-bereikbaarheid, ook voor verbindingen tussen de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad. Ook in de kamerbrief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de ontvangen reacties op de Structuurvisie Randstad 2040 (VROM, 2009) komt naar voren dat er vraagtekens worden geplaatst bij de voorzichtige formulering van concrete standpunten en maatregelen op dit vlak. Ook het adresseren van nieuwe beleidsopgaven voor de lange termijn vindt volgens critici te weinig plaats (Van der Wouden et al, 2008). Door de directe koppeling met reeds bestaande projecten zoals Randstad Urgent is in de Structuurvisie Randstad 2040 wel een globaal eindbeeld geschetst voor de periode tot aan 2040, maar is de tijdschik voor uitvoering die voortkomt uit de flankerende programma's en projecten veelal beperkt tot 2020 of zelfs korter. Dit gegeven beantwoordt niet aan de oorspronkelijke doelstelling van de beide moties Lemstra (zie van der Hoeven, 2008).

## **4.6 Conclusies**

Uit de beschrijving van de planningsgeschiedenis rondom de Randstad blijkt dat dit planconcept gedurende de loop der tijd nogal eens een andere invulling heeft gekregen. Opvallend daarbij is dat het belang van een goede onderlinge connectiviteit van de steden in de Randstad echter welhaast als constante factor in alle strategische visies werd onderstreept.

---

<sup>17</sup> Het betreft de pilotlocaties Utrecht Hoograven, Amsterdam Duivendrecht, Rotterdam Stationsomgeving en Den Haag Binckhorst (VROM, 2009).

Ook in het recentste strategische planproces, de Structuurvisie Randstad 2040, is het belang van een goede bereikbaarheid erkend. Als het gaat om het bieden van handreikingen voor verbetering van de OV-bereikbaarheid, bevat de structuurvisie echter weinig handvatten. De visie bevat vooral een eindbeeld op abstracte hoofdlijnen, en kent geen uitgewerkte en financieel gefundeerde uitvoeringsparagraaf. Voor de verwezenlijking van de uitgangspunten uit de visie wordt aangehaakt bij reeds bestaande programma's en projecten, zoals Randstad Urgent. Deze projecten kennen overwegend een middellange tijdshorizon tot het jaar 2020. Dit geconstateerd hebbende lijkt de vraag gerechtvaardigd of de Structuurvisie Randstad 2040 niet meer moet worden gezien als het nog ontbrekende, verbindende document in plaats van een integraal fundament dat als grondslag dient voor de ruimtelijke en structurerende keuzes omtrent de Randstedelijke regio.

Ook voor het aspect bereikbaarheid is deze vraag aan de orde. Het belang van een goede OV-bereikbaarheid op stadsregionaal niveau wordt weliswaar onderstreept, en ook wordt aangegeven dat er gestreefd moet worden naar een goede verknoping van het autosysteem met het OV-systeem, maar de vertaling naar uitvoering is toch vooral onderdeel van flankerende en reeds vigerende beleidsprogramma's en projecten. Interessant in dit verband is de verkenning naar een Randstedelijke OV-autoriteit, dat als concreet beleidsvoornemen in de Structuurvisie Randstad 2040 staat opgenomen. Dit programma kan worden gezien als een aanzet tot een transitie zoals aan de hand van de theorie van Teisman in hoofdstuk 3 omschreven. Doormiddel van een OV-autoriteit voor de Randstad zouden bestuurlijke bevoegdheden en middelen voor het waarborgen van een goede OV-bereikbaarheid op Randstedelijke schaalniveau kunnen worden geconcentreerd. Ook is het voor een dergelijke partij eenvoudiger een eenduidige missie te ontwikkelen en dat als uitgangspunt voor beleidsvorming te hanteren. Gelet op de bestuurlijke situatie in Nederland en de nadruk op het Noord- en Zuidvleugelniveau is het evenwel de vraag in hoeverre de 'abstracte' benadering in de Structuurvisie Randstad 2040 voldoende houvast biedt voor partijen om ook daadwerkelijk te werken aan een goede Randstedelijke OV-bereikbaarheid. In het volgende hoofdstuk wordt daarom nader naar dit OV-bereikbaarheidsvraagstuk gekeken: op welke gronden biedt de huidige situatie reden tot verbetering en welke actoren spelen nu eigenlijk een rol als het gaat om de organisatie van een goede OV-bereikbaarheid?

## 5 De Randstad en OV-bereikbaarheid: visies, actoren en instituties

*“De ideale commissie bestaat uit twee, vier of zes mensen die geen tijd hebben en één die de zaken graag op zijn manier regelt”. (William Sadgarden)*

### 5.1 Inleiding

Met de in hoofdstuk vier besproken Structuurvisie Randstad 2040 wordt onder meer ingezet op verbetering van de interne OV-bereikbaarheid. Zoals vaker is gebeurd bij strategische planvorming voor de Randstad is ook nu geconstateerd dat de onderlinge connectiviteit tussen de steden in de Randstad van essentieel belang is voor het optimaal benutten van de kwaliteiten van de Randstad als geheel. Gebleken is echter dat het in de structuurvisie verwoorde eindbeeld ten aanzien van de Randstad, de interne OV-bereikbaarheid in het bijzonder, niet direct ondersteund wordt met concrete uitvoeringsstrategieën, althans niet vanuit de Structuurvisie zelf. De vraag die zich aandient is in hoeverre het geschetste perspectief in de Structuurvisie Randstad 2040 sterk genoeg is om daadwerkelijk tot een verbetering van de OV-bereikbaarheid in de Randstad te komen. Daarom wordt dit planningvraagstuk in dit hoofdstuk nader verkend. In paragraaf 5.2 wordt kort stilgestaan bij de huidige situatie wat openbaar vervoer in de Randstad betreft. Paragraaf 5.3 bevat vervolgens een actorenanalyse: welke partijen participeren in deze planningarena, welke invloed hebben zij en welke institutionele relaties kunnen worden geïdentificeerd? In paragraaf 5.4 wordt tegen deze achtergrond ingegaan op één van de maatregelen uit de Structuurvisie Randstad 2040: de verkenning naar een OV-autoriteit voor de Randstad. Paragraaf 5.5 sluit af met de belangrijkste bevindingen en vormt de opmaat tot de bespreking van een aantal buitenlandse voorbeelden in hoofdstuk 6.

### 5.2 Het OV-bereikbaarheidsvraagstuk nader bekeken

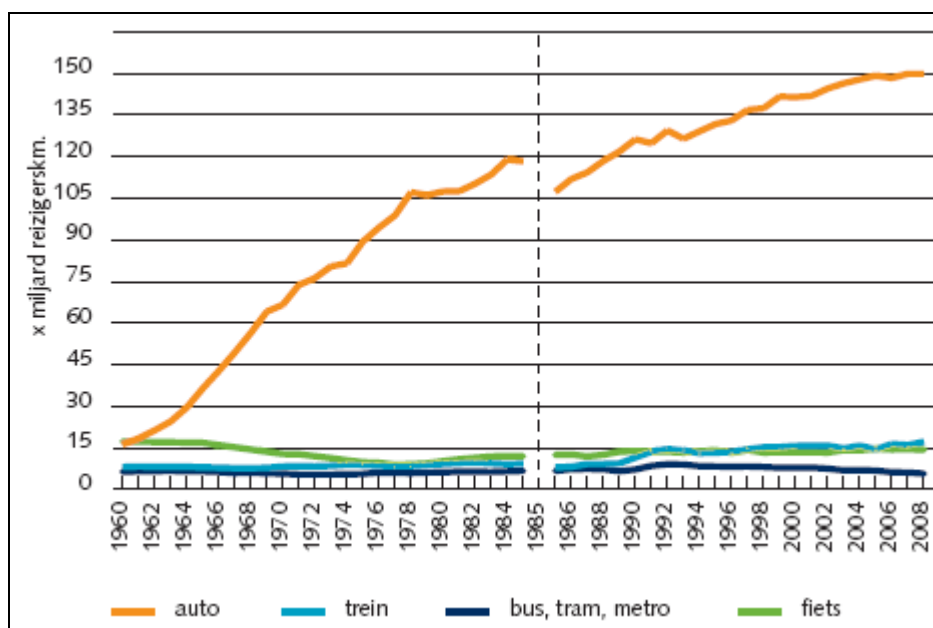
Uit de beschouwing van strategische planning voor de Randstad in hoofdstuk vier kwam naar voren dat de strategische visies uit het verleden met elkaar gemeen hebben dat het belang van een verbonden Randstad wordt erkend. Desondanks kent de Randstad geen OV-systeem op het schaalniveau van de gehele Randstedelijke regio, zoals dat in veel concentrisch ontwikkelde metropolen wel het geval is. Het policentrisch karakter van de Randstad speelt hier een belangrijke rol in zowel bestuurlijk als geografisch opzicht. In de eerste plaats vormt de Randstad een samenspel van verschillende lokale en stadsregionale besturen, die zoals eerder aangegeven lokaal georiënteerd zijn vanwege financiële en politiek-electorale overwegingen. In de tweede plaats is er in de Randstad, anders dan bij concentrisch ontwikkelde steden, geen centrale kern waarmee de stadsranden verbonden moeten worden. Hoewel de stad Amsterdam veelal wordt gezien als stad met het grootste metropolitane potentieel, is er sprake van een overwegend homogeen veld van gespreide stedelijke activiteit dat wat vervoersstructuur betreft niet direct een intrinsieke prioritering kent (OESO, 2007). Ook op stadsregionaal niveau en het niveau van de Noord- en Zuidvleugel is hiervan sprake en blijft de ontwikkeling van een coherent OV-systeem achter. De gefragmenteerde OV-systemen in de Randstad betekenen voor de reiziger dat de verschillende OV-diensten niet op elkaar zijn afgestemd en dat regionale verplaatsingen veelal gepaard gaan met veelvuldig overstappen en verliestijd. Ook de presentatiewijze en de tariefstructuur van het openbaar vervoer is niet eenduidig georganiseerd, hoewel de introductie van de OV-chipkaart op dit laatste punt een verbetering van de situatie beoogd.

Als nu gekeken wordt naar het totale aandeel afgelegde kilometers per openbaar vervoer in de Randstad, dan blijkt dit ten opzichte van een aantal andere Europese stedelijke regio's relatief gering te zijn (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2008). Enkel de Vlaamse Ruit kent met slechts 4% een geringer OV-aandeel in het totaal aan reizigerskilometers (zie figuur 5.1).

	<i>Randstad</i>	<i>Rhein-Ruhr</i>	<i>North West</i>	<i>Vlaamse Ruit</i>
Per auto afgelegde kms per persoon per dag	14,1	19,4	21,9	23,9
Modal split (aantal verplaatsingen)				
% auto	47%	60%	63%	66%
% openbaar vervoer	5%	9%	9%	4%
% overig	49%	31%	27%	31%
Aantal personenauto's per 1.000 inwoners	424	507	438	534

*Figuur 5.1* Overzicht van reizigerskilometers per persoon per dag per modaliteit voor verschillende Europese stedelijke gebieden (Bron: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2008).

Een verklaring voor het relatief lage aandeel OV-gebruik in de Randstad kan deels gevonden worden in het feit dat het aandeel verplaatsingen per fiets (in figuur 5.1 ondergebracht in de categorie 'overig') relatief hoog is. Landelijk gezien vertoont over de periode 2000-2008 het aandeel verplaatsingen per fiets een lichte toename, terwijl het aandeel verplaatsingen per bus en tram licht afneemt (figuur 5.2). De OESO (2007) concludeert mede op basis van deze cijfers dat het openbaar vervoer voor veel reizigers geen volwaardig alternatief biedt. Dit moet worden gezien als een serieus probleem, gelet op de congestie op het hoofdwegennet.



*Figuur 5.2* De ontwikkeling van reizigerskilometers naar vervoerswijze in de periode 1960-2008 (Bron: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2009).

In het rapport 'Deltaplan Bereikbaarheid' van de stuurgroep Deltanet en de Vereniging Deltametropool (2008) wordt in aanvulling op de analyse van de OESO aangegeven dat er sprake is van een tekort aan spoorweginfrastructuur en een slecht imago van het openbaar vervoer doordat verschillende diensten qua lijnvoering, dienstregelingen, tarieven, reisinformatie en presentatie niet op elkaar aansluiten. Ook de afstemming van OV-systemen met het autosysteem is een belangrijk aandachtspunt. Zoals aangegeven in hoofdstuk vier is dit punt met nadruk in de Structuurvisie Randstad 2040 geagendeerd. Tot slot wordt in het rapport de trage besluitvorming over hoogwaardig openbaar vervoer aangehaald, een punt dat nauw samenhangt met het in hoofdstuk drie besproken bestuursmodel in Nederland. Volgens verschillende analyses (zie bijvoorbeeld OESO, 2007, Stuurgroep Deltanet en Vereniging Deltametropool, 2008) zijn bovengenoemde problemen onder meer te wijten aan de bestuurlijke fragmentatie als het gaat om de organisatie van het openbaar vervoer. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet welke partijen hierin een rol hebben.

### **5.3 Verkenning van de OV-bereikbaarheidsarena: actoren en institutionalisering**

#### *5.3.1 De actoren*

Volgens de OESO (2007) is de gefragmenteerde organisatie van het openbaar vervoer te wijten aan de in Nederland gevoerde decentralisatiepolitiek, waarbij de verantwoordelijkheid voor het organiseren van het openbaar vervoer op lager bestuurlijk niveau is gelegd. In de huidige situatie, ingegeven door door de Wet Personenvervoer 2000, is er in de Randstad sprake van negen OV-autoriteiten. De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht alsook de kaderwet-gebieden Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam functioneren als OV-autoriteiten voor het stads- en steekvervoer in de eigen regio. Hoewel de steden op het gebied van openbaar vervoer geen formele positie hebben, laten sommige stadsregio's de organisatie van het OV over aan de betreffende gemeente. De OV-autoriteiten ontvangen voor de bekostiging van het openbaar vervoer financiering via de Brede Doeluitkering (BDU). Deze BDU kan naar eigen inzicht worden besteed aan mobiliteitsprojecten. Het Rijk tenslotte is de OV-autoriteit voor het spoorwegennet. Het gaat hierbij zowel om de Hogesnelheidslijn (HSL), het intercitynet als de Randstedelijke regionale spoorlijnen.

Tussen de verschillende OV-autoriteiten in de Randstad vind op vleugelniveau in de huidige situatie reeds horizontaal georiënteerde samenwerking plaats. In de Noordvleugel bestaat het samenwerkingsverband Platform bereikbaarheid Metropoolregio Amsterdam (Metropoolregio Amsterdam, 2009). Ook in de Zuidvleugel vindt samenwerking plaats doormiddel van het platform Bereikbaarheid Zuidvleugel (Zuidvleugel, 2009). Bovendien is in de Zuidvleugel sprake van een aantal specifieke projecten waarin OV-autoriteiten samenwerken, zoals het project Stedenbaan en het project Randstadrail. In de regio Utrecht tenslotte is samenwerking via het Utrecht verkeers- en vervoersberaad (UVVB) georganiseerd rondom het Randstad Urgent-project 'Draaischijf van Nederland'.

#### *5.3.2 De institutionele inbedding van de actoren: wettelijke grondslag*

In haar rapport over de Randstad trekt de OESO de conclusie dat het, gelet op de bestuurlijke situatie in Nederland, niet eenvoudig is doormiddel van een alomvattend plan zorg te dragen voor een coherent openbaar vervoersysteem. Een benadering volgens het principe van 'incremental planning' (Lindblom, 1992) en samenwerkende lokale autoriteiten lijkt kansrijker, aldus de OESO (2007). Deze constatering wordt geïllustreerd door de discussie rondom de vervoerregio's medio jaren negentig. Voorafgaand aan de opkomst van de vervoerregio's was het verkeer- en vervoerbeleid voornamelijk

een zaak voor de Rijksoverheid en de gemeenten. Provincies stelden facultatief wel provinciale verkeersplannen op, maar fungeerden toch vooral als toezichthouder en bestuurlijke reserve (Voerman en van Veggel, 2001).

Met de groeiende mobiliteit ontgroeiden de problemen op het gebied van verkeer en mobiliteit het gemeentelijk beleidsniveau. Van een bovengemeentelijke bestuursverantwoordelijkheid op bovenlokaal schaalniveau was geen sprake en daarom zocht het Rijk begin jaren negentig van de vorige eeuw naar een bestuurlijke constellatie om dit machtsvacuüm in te vullen. Als gevolg werd in het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV-II) gepleit voor het instellen van een vierde, intermediaire bestuurslaag tussen gemeente en provincie in de gedaante van de Vervoerregio. Deze Vervoersregio's dienden bottom-up gevormd te worden en zo goed mogelijk aan te sluiten bij de WGR-gebieden. In de Randstad werden de grote steden als trekkers van de vervoerregio naar voren geschoven, maar Rijk en de provincies wensten aanzienlijke invloed te houden. De Vervoerregio zou doormiddel van Regionale Verkeer- en Vervoerplannen regionaal beleid moeten ontwikkelen, de afstemming tussen de verschillende gemeenten vorm moeten geven en budgetbeheerder optreden bij de besteding van rijksinfrastructuurgelden.

Het concept van de Vervoerregio's houdt, mede op aandringen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het interprovinciaal Overleg (IPO) echter niet lang stand. Men is de mening toegedaan dat een vierde bestuurslaag, ook als het gaat om sectorale thema's, geen grondwettelijke grondslag kent, niet democratisch wordt gekozen en daarmee de legitimiteit van dit bestuursniveau niet is gewaarborgd. Er is een herverdeling nodig van de taken die door het Rijk zijn ondergebracht in 'regionale hulpstructuren' zoals de Vervoerregio (TK, 1996-1997). Met de ondertekening van het VERDI-convenant in 1996 door de Ministeries van V&W, BZ, de VNG en het IPO wordt deze herverdeling van verantwoordelijkheden een feit: bevoegdheden en financiële middelen worden gedecentraliseerd naar de provincies en de Kaderwetgebieden. Doormiddel van de Planwet Verkeer en Vervoer worden de taken en verantwoordelijkheden van deze bestuurslagen vastgelegd<sup>18</sup>.

### *5.3.3 Regionale afstemming versus lokale belangen*

De formele, wettelijke inbedding van de verschillende OV-autoriteiten leidt tot bepaalde sturingsincentives die een rol spelen bij het handelen van de verschillende actoren afzonderlijk. De optimalisatie van het stads- en streekvervoer op het eigen jurisdictionele schaalniveau is van primair belang. Door het ontbreken van een duidelijk probleemeigenaarschap op Randstedelijk niveau worden systeemverbeteringen op dit territoriaal niveau als secundair belang gezien. Het gegeven dat de verschillende concessie-termijnen van de diverse OV-autoriteiten niet parallel lopen, bemoeilijkt horizontale afstemming bovendien extra. Dit gegeven leidt vervolgens tot een versnipperde verticale afstemming met bijvoorbeeld de Nederlandse Spoorwegen en Prorail. Door de verschillende partijen wordt nu afzonderlijk met de NS en Prorail onderhandeld over afstemming van OV-systemen. Afzonderlijk hebben de lokale OV-autoriteiten een zwakkere onderhandelingspositie. Want, zoals de OESO (2007) in haar rapport concludeert: doordat in de concessieverlening van het Rijk aan de NS punctualiteitscriteria zijn opgenomen die doorwerken in de toegekende geldstromen, is het primaire belang van de NS aan deze criteria te voldoen. Afstemming met lokale en regionale OV-systemen lijkt op het tweede plan te komen (zie ook Stuurgroep Deltanet en Vereniging Deltametropool, 2008). Ook de financieringsstromen van de bestaande OV-autoriteiten vormen een aspect in de discussie omtrent

---

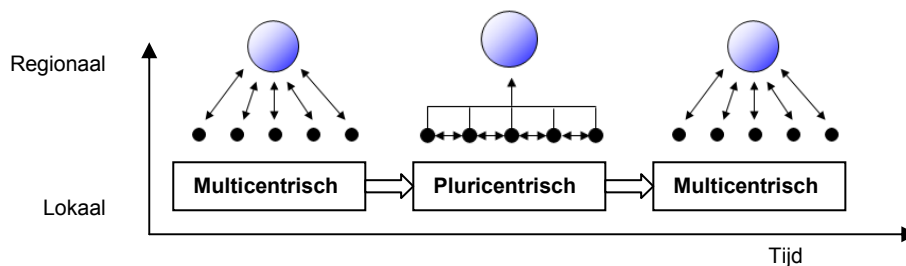
<sup>18</sup> Op grond van de Planwet Verkeer en Vervoer zijn de provincies verplicht Provinciale Verkeer- en Vervoerplannen op te stellen, waarin het beleid aangaande deze thema's wordt vastgelegd.



bestuurlijke opschaling en belangen. De BDU vormt een belangrijke inkomstenbron voor de Stadsregio's. Indien afstemming van OV-systemen op randstedelijk niveau mede gefinancierd wordt uit deze BDU, dan komt het voortbestaan van de Stadsregio's op de agenda. Frictie is eveneens aanwezig bij de afstemming met andere vervoerssystemen, zoals het wegverkeer. Hier spelen geheel andere autoriteiten een rol met een geheel eigen belangenset, terwijl vanuit het oogpunt van ketenmobiliteit afstemming tussen deze systemen gewenst is.

#### 5.3.4 De arena in theoretisch perspectief

Als nu vanuit een theoretisch perspectief naar de in deze paragraaf geschetste planningarena kijkt, dan blijken er een aantal zaken. In de eerste plaats heeft er een decentralisatieslag plaatsgevonden wat de organisatie van het Openbaar Vervoer betreft. Op provinciaal en stadsregionaal niveau bevinden zich OV-autoriteiten die als actoren beschikken over zowel de juridische en inhoudelijke basis (legitimacy), de middelen en wettelijke bevoegdheden (power) en de beleidsmatige verankering (urgency) ten behoeve van het organiseren van het openbaar vervoer. Echter, zoals uiteengezet in paragraaf 5.3.2 en 5.3.3 opereren deze autoriteiten voornamelijk vanuit het eigen jurisdictionele perspectief. Via het principe van multilevel-governance wordt op het niveau van de Randstadvleugels wel samenwerking bereikt, maar dit is veelal op projectbasis. Een Randstadbrede insteek is niet aanwezig, evenmin als een duidelijke voortrekkerspartij en het commiteren van middelen. Zoals uit hoofdstuk 4 is gebleken, biedt ook de Structuurvisie Randstad 2040 op dit punt nauwelijks perspectief. Hoewel er vanuit een brede ruimtelijke verkenning wordt geconstateerd dat verbetering van de OV-bereikbaarheid op Randstadniveau om diverse redenen van belang is, wordt er geen voorzet gegeven richting implementatie, noch inhoudelijk, noch qua middelen. Bezien vanuit de perspectieven van Teisman (1998) is er geen sprake van een bestuurlijke schaalsprong: ondanks de Structuurvisie Randstad 2040 als kortstondig pluricentrisch perspectief is de kans op terugkeer naar een multicentrische benadering van het OV-bereikbaarheidsvraagstuk groot.



Figuur 5.3 De Structuurvisie Randstad 2040 biedt weinig aanknopingspunten voor een perspectief-schaalsprong.

#### 5.4 Handreiking uit de Structuurvisie Randstad 2040: verkenning van één OV-autoriteit

Ondanks het ontbreken van concrete uitvoeringsstrategieën wordt in de Structuurvisie Randstad 2040 het probleem van de bestuurlijke fragmentatie op het gebied van de OV-bereikbaarheid erkend. Verwezen wordt daarom naar een flankerend project uit het Programma Randstad Urgent, namelijk de 'Verkenning één OV-autoriteit voor de Randstad' (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2008). Gelet op de in dit hoofdstuk eerder besproken discussie omtrent de Vervoerregio's is dit onderzoek opzienbarend, omdat een eerder verworpen idee opnieuw lijkt te worden opgepoetst. Vanuit het oogpunt van probleemeigenaarschap en de wens voor een coherent Randstedelijk OV-systeem biedt deze verkenning echter interessante aanknopingspunten.

In het kader van het Randstad Urgent-project 'Verkenning OV-autoriteit Randstad' (Randstad Urgent, 2009) wordt geconstateerd dat niet alle problemen zich manifesteren op het schaalniveau van de Randstad (Projectteam Verkenning OV-Autoriteit Randstad, 2008). De meeste mobiliteitsvraagstukken doen zich voor bij verplaatsingen in een straal van 10 tot 40 kilometer vanaf de stedelijke centra. Op het schaalniveau van de Randstad is aanvullend een vijftal problemen geïdentificeerd:

- er ontbreekt een gedeeld beeld van een kwalitatief hoogwaardig OV-netwerk in de Randstad;
- er is een gebrek aan bestuurlijke synergie en slagkracht;
- er vindt onvoldoende afstemming plaats tussen OV en ruimtelijke ordening;
- er is onvoldoende aandacht voor ketenmobiliteit en een geringe betrokkenheid van de decentrale overheid bij het spoorvervoer;
- er zijn onvoldoende regio-overschrijdende verbindingen.

Vanuit deze probleeminventarisatie is vervolgens een viertal randstedelijke OV-opgaven gededuceerd:

- het opstellen van een gezamenlijk beeld van een kwalitatief hoogwaardig netwerk voor het openbaar vervoer in de Randstad;
- het realiseren van ontbrekende regiogrensoverschrijdende (tangentiële en niet-tangentiële) verbindingen op basis van een analyse van de witte vlekken op Randstadniveau;
- het ontwikkelen en realiseren van voorstellen voor het structureel verbeteren van de ketenmobiliteit op Randstadniveau;
- het verder uitwerken van de gewenste grotere betrokkenheid van de decentrale overheden bij de aansturing van het regionaal spoorvervoer.

De verkenning richt zich op een viertal beleidsopties. De eerste mogelijkheid is de zogeheten nuloptie, waarbij de huidige situatie zoals in paragraaf 5.3 omschreven blijft voortbestaan. Deze situatie leidt niet tot een toename van de bestuurlijke slagkracht op Randstad-niveau. Een tweede beleidsoptie (samenwerking plus) heeft daarom betrekking het creëren van een niet-facultatief samenwerkingsverband van OV-autoriteiten onder rijkstoezicht. In dit platform dienen afspraken gemaakt te worden over beleidscoördinatie. Draggers van dit samenwerkingsverband zijn de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad en de regio Utrecht. Als derde beleidsoptie is verkend of deze samenwerking ook een stap verder gebracht zou kunnen worden door het instellen van een Randstedelijk OV-bureau. Dit bureau zou moeten worden opgericht door de bestaande OV-autoriteiten, en redenerend vanuit randstedelijk perspectief het openbaar vervoer moeten organiseren. Dit is echter vooral een intermediaire rol: de verdeling van bevoegdheden en taken verandert ten opzichte van de huidige situatie niet en ook krijgt het bureau geen eigen financiële middelen. De vraag is in hoeverre het mandaat dat aan een dergelijk OV-bureau wordt gegeven sterk genoeg is om te voorkomen dat slechts een nieuw 'praatcircuit' wordt opgezet. De laatste beleidsoptie uit de verkenning voorziet daarom in het opzetten van een Randstedelijke OV-autoriteit. Dit impliceert het creëren van een nieuwe bestuurslaag, vergelijkbaar met de Duitse Verkehrsverbünde (zie hoofdstuk 6). De financiële middelen en bevoegdheden voor openbaar vervoer op Randstadniveau worden naar deze autoriteit overgebracht (Projectteam Verkenning OV-Autoriteit Randstad, 2008).

Volgens de verkenning is vanuit een sectoraal vervoer technisch oogpunt bezien het instellen van een Randstedelijke OV-autoriteit de beste beleidsoptie. Bij deze optie zijn de systeemsamenhang (functionaliteit, tariefstelling, dienstregeling, presentatie) en de kwaliteit voor de reiziger het beste gewaarborgd. In de verkenning wordt echter ook aangegeven dat de afstemming met andere beleidsterreinen bij deze beleidsoptie een belangrijk aandachtspunt vormt. Er is immers sprake van

een zelfstandig opererende OV-autoriteit. Algemeen wordt in de verkenning daarom geconcludeerd dat het verbeteren van de samenwerking (beleids optie twee) in combinatie met het opzetten van een randstedelijk OV-bureau vooralsnog de beste keuze is. Onderhand is dit advies uit de verkenning overgenomen en als zelfstandig project binnen het programma Randstad Urgent van start gegaan (Randstad Urgent, 2009).

## **5.5 Conclusies**

In dit hoofdstuk is het OV-bereikbaarheidsvraagstuk in de Randstad nader onderzocht. Gebleken is dat als gevolg van de Nederlandse decentralisatiepolitiek de bevoegdheden voor het organiseren van het openbaar vervoer op het niveau van de provincies en de stadsregio's zijn neergelegd. In de Randstad is er als gevolg sprake van een negental OV-autoriteiten met elk verschillende jurisdicties. Vanwege deze bestuurlijke fragmentatie komt bovenregionale afstemming van OV-systemen nauwelijks van de grond: er is geen probleemgeenar en ook de belangen van de lokale OV-autoriteiten liggen in eerste lijn niet direct op Randstedelijk niveau. Pogingen uit het verleden om beter aan te sluiten bij de bovenlokale realiteit doormiddel van de Vervoerregio's stuiten op kritiek wat betreft de democratische legitimiteit: de drieslag uit het huis van Thorbecke diende bovenal in stand gehouden te worden. Des te verrassender is het dat één van de weinige, strategische maatregelen uit de Structuurvisie Randstad 2040 op het gebied van het Openbaar vervoer nu juist een verkenning naar een Randstedelijke vervoersautoriteit is. Het daadwerkelijk instellen van een dergelijke OV-autoriteit, d.w.z. inclusief bevoegdheden en overheveling van fondsen naar deze autoriteit, lijkt echter een station te ver. Vooralsnog wordt ingezet op een verbetering van de samenwerking tussen de OV-autoriteiten op Randstadniveau, onder de coördinatie van een door diezelfde OV-autoriteiten op te zetten OV-bureau.

De beschouwing uit hoofdstuk vijf roept de vraag op hoe in policentrische stedelijke gebieden elders met strategische planning in relatie tot het OV-bereikbaarheidsvraagstuk wordt omgegaan. In het volgende hoofdstuk worden daarom de policentrische stedelijke regio's Rhein-Ruhrgebied in Duitsland en de Vlaamse Ruit in België onder de loep gelegd.

## 6 Ervaringen elders

*“Perception is strong and sight weak. In strategy it is important to see distant things as if they were close and to take a distanced view of close things” (Miyamoto Musashi)*

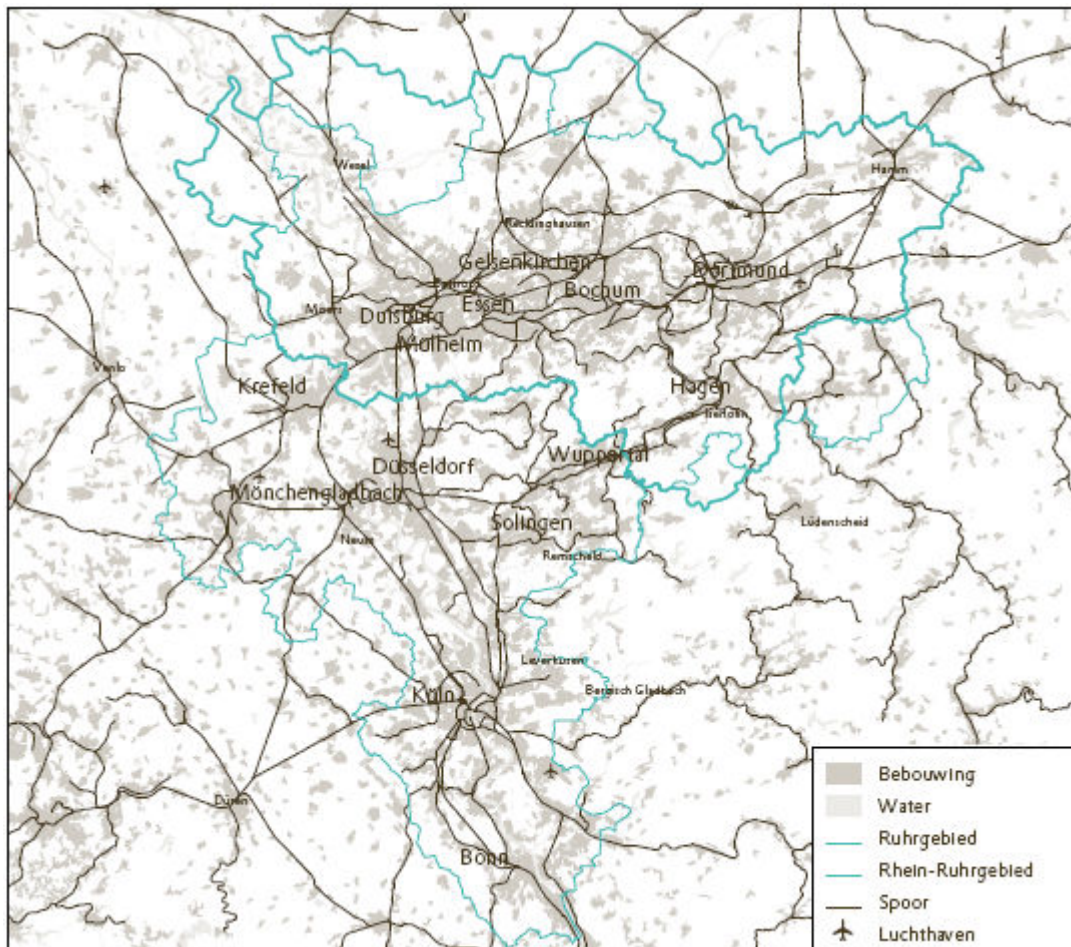
### 6.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op het functioneren van strategische planning in de Nederlandse planningspraktijk, in het bijzonder ten aanzien van de policentrische Randstad. Geconstateerd is dat het in Nederland gehanteerde Rijnlandse model veel voedingsbodem biedt voor interveniërende ‘ruis’ en conflicterende belangen binnen strategische planningsprocessen, zo blijkt ook uit de verkenning van de planningsarena van het OV-bereikbaarheidsvraagstuk uit hoofdstuk vier. De vraag rijst hoe in het buitenland met dit spanningsveld wordt omgegaan. Het is daarom interessant te vergelijken hoe in policentrische stedelijke gebieden elders wordt omgegaan met vraagstukken die strategievorming behoeven, zoals het vraagstuk van een goede ov-bereikbaarheid. Start van de vergelijking is paragraaf 6.2, waarin de praktijk in het Rhein-ruhr-gebied nader wordt onderzocht. In paragraaf 6.3 staat het gebied dat wordt aangeduid met de Vlaamse ruit centraal. Daaropvolgend wordt in paragraaf 6.4 de situatie in Boston-Washington beschreven. Paragraaf 6.5 bevat een analyse van de verschillen en overeenkomsten in aanpak in de genoemde stedelijke gebieden en paragraaf 6.6 besluit met de belangrijkste conclusies.

### 6.2 Rhein-Ruhrgebied

#### 6.2.1 Algemene beschrijving

Het Duitse Ruhrgebied ligt in de deelstaat Nordrhein Westfalen, een deelstaat welke in 1946 ontstond door het samenvoegen van de deelstaten Rheinland en Westfalen door het toenmalige Britse gezag. Het gebied wordt, net als de randstad holland, gekenmerkt door een policentrische structuur en is van oudsher het industriële hart van Duitsland. Verschillende steden en dorpen zijn in de loop der tijd aaneengegroeid tot een stedelijk gebied waar circa 5,3 miljoen mensen wonen. Belangrijke steden in het Ruhrgebied zijn Dortmund, Essen, Bochum en Gelsenkirchen. Deze steden zijn verbonden in het Regionalverband Ruhr (RVR, zie Bronny et al, 2004) In het Ruhrgebied is, in tegenstelling tot de Randstad-regio, geen sprake van een stad met een voortrekkerspositie in internationaal perspectief. Er is in plaats daarvan sprake van een uniform stedelijk veld, waarbij net als in de Nederlandse situatie de functionele relaties de aloude stadsgrenzen overstijgen (De Vries en Evers, 2008). Grenzend aan het gebied dat wordt aangeduid als Ruhrgebied ligt, eveneens aan de Rijn, een andere stedelijke regio. Deze regio bestaat onder meer uit de steden Düsseldorf, Köln en Bonn en kent ca. 11 miljoen inwoners. Samen met de Ruhrgebied-agglomeratie vormen deze twee gebieden één groot verstedelijkt gebied, dat ook wel wordt aangeduid als de European Metropolitan Region Rhein-Ruhr (zie afbeelding 6.1).



Figuur 6.1 Het European Metropolitan Region Rhein-Ruhr (de Vries en Evers, 2008)

### 6.2.2 Bestuurlijke context en planningmodel

Het Rhein-Ruhrgebied kent een zeer complexe bestuurlijke context, die nauw samenhangt met de ontstaansgeschiedenis van het gebied (Dammers et al, 2004). Om te beginnen bestaat de deelstaat Nordrhein Westfalen feitelijk uit een samenvoeging van Nordrhein en Westfalen, zoals reeds is aangegeven. De oude grens tussen deze beide gebieden loopt feitelijk dwars door het Ruhrgebied. In de huidige tijd is het gebied daarnaast verdeeld in een drietal Bezirke, ofwel districtsoverheden (Düsseldorf, Münster, Arnsberg). De Vries en Evers (2008) geven aan dat dit tot de vreemde situatie kan leiden dat besluiten aangaande steden in het Ruhrgebied buiten het Ruhrgebied worden genomen. Naast de genoemde driedeling is er sprake van een opdeling in twee regionale *Landschaftsverbände*, te weten Rheinland en Westfalen-Lippe. Op lokaal niveau bestaat het gebied uit elf autonome gemeenten, 53 gemeenten en vier gewesten (Kreise, zie Regionalverband Ruhr, 2007). Er kan daarmee met recht worden gesproken over een bestuurlijke lappendeken. Er is geen sprake van een regionaal bestuur dat zeggenschap heeft over de gehele European Metropolitan Region Rhein-Ruhr.

Het instellen van een regionaal samenwerkingsverband is, gelet op de hierboven beschreven bestuurlijke constellatie, lastig. Daarnaast werken de bestaande interjurisdictionele verhoudingen remmend op het proces van regionalisering. Vergelijkbaar met de Nederlandse situatie is het lokaal bestuur lokaal georiënteerd en dienen ook de Duitse gemeenten hun inkomsten in belangrijke mate

lokaal te genereren doormiddel van onroerende zaakbelasting en bedrijfsbelastingen. Bovendien maakt Norton (1994) gewag van het feit dat de Duitse bevolking een sterke lokale binding kent en de lokale bestuurders steunt bij de verdediging van de eigen territoriale focus tegen ideeën over bestuurlijk-territoriale hervormingen. Een laatste rem op de vorming van een regionaal bestuursniveau is de vertragende werking van de formele besluitvormingsprocedures. Volgens het Duitse *Gegenstromprinzip* (Mitschang, 2004) hebben alle overheidslagen de bevoegdheid om plannen op te stellen en zowel hogere als lagere overheden aan te spreken op de plannen die op de desbetreffende niveaus worden vervaardigd. Dit principe betekent in de praktijk dat er veel overleg en afstemming nodig is, en dat bestuursorganen relatief veel mogelijkheden hebben om plannen tegen te houden (de Vries en Evers, 2008).

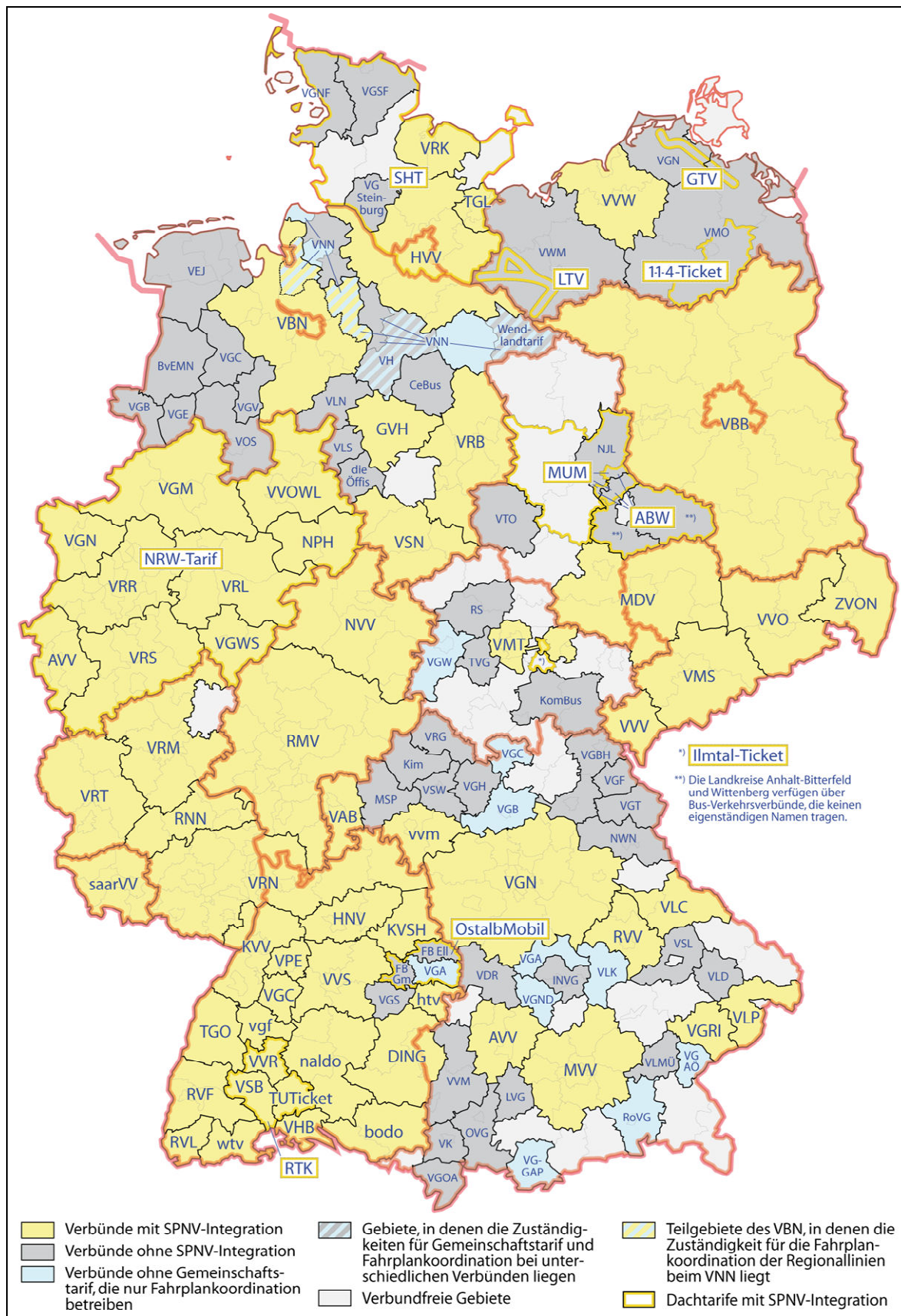
### 6.2.3 Het Rhein-Ruhrgebied en OV-bereikbaarheid

Als nu wordt gekeken naar het verbeteren van de regionale OV-bereikbaarheid, is er in de Duitse situatie sprake van een bijzonderheid in de vorm van zelfstandig opererende sectorale bestuursorganen die worden aangeduid als Verkehrsverbunde. De Verkehrsverbunde vormen publiekrechtelijke regionale samenwerkingsverbanden op grond van het Regionalisierungsgezetzes (1993), welke verantwoordelijk zijn voor de gemeenschappelijke en onderling afgestemde organisatie van het openbaar vervoer in een bepaald gebied (zie figuur 6.2)

Het openbaar vervoer in het Rhein-Ruhrgebied valt onder de verantwoordelijkheid van het Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR), een regionaal samenwerkingsverband dat in 1978 werd opgericht om de activiteiten van de verschillende aanbieders van openbaar vervoer in de regio te coördineren (VRR, 2009). Het VRR omvat het Ruhrgebied en grote delen van Nordrhein-Westfalen, tot en met de stad Düsseldorf aan toe. In totaal beslaat het VRR een verzorgingsgebied van ruim 5000 km<sup>2</sup> omvang met een inwonertal van 7,3 miljoen mensen. Het VRR wordt gezien als één van de weinige succesvolle vormen van regionale samenwerking in het Rhein-Ruhrgebied. Bijzonder daarbij is dat het VRR oorspronkelijk als privaatrechtelijke organisatie is opgericht (GmbH). Pas in 1990 is het VRR tot een publieke dienst getransformeerd. Gelijk aan de andere Verkehrsverbunde heeft ook het VRR tot taak het openbaar vervoer te organiseren, de kwaliteit en dienstverlening van het openbaar vervoer in het VRR-gebied op peil te houden, tarieven te ontwikkelen en producten te vermarkten. Om dit slagvaardig te kunnen doen beschikt het VRR sinds 1990 over eigen planningsbevoegdheden. Ook zijn de federale OV-fondsen gedecentraliseerd naar de Verkehrsverbunde. Bovendien heeft de deelstaat Nordrhein-Westfalen haar gemeenten verplicht aan samenwerkingsverbanden zoals het VRR deel te nemen (De Vries en Evers, 2008). De in totaal 984 OV-lijnen (zowel rail- als busverkeer) worden als gevolg aanbesteed en uitgevoerd door 25 lokale vervoersmaatschappijen die als samenwerkingspartner optreden.

In 2006 is het VRR gefuseerd met het Nahverkehrs-Zweckverband-Niederrhein tot het Verkehrsraum Rhein-Ruhr. Binnen deze organisatie wordt een drietal organisatorische niveaus onderscheiden:

- Het niveau van de politiek: platform waarin zowel de VRR als de steden en kreisen zijn vertegenwoordigd;
- Het niveau van het management: platform voor zowel vraagstukken en beleidsvorming en aansturing van de operationalisering;
- Het operationeel niveau: de samenwerking van de lokale vervoersbedrijven en het VRR doormiddel van (aanbestedings)contracten.



Figuur 6.2 Overzicht van de Duitse Verkehrsverbünde (bron: Dörnbecker, 2009)

#### 6.2.4 Nadere verkenning en analyse

De verkenning van de wijze waarop in het Rhein-Ruhrgebied het bereikbaarheidsvraagstuk wordt aangepakt laat verschillende zaken zien. In de eerste plaats is ook in de Duitse situatie geen sprake van een eenduidig regionaal bestuur op het niveau van het gehele Rhein-Ruhrgebied. Net als in de Nederlandse situatie is grondwettelijk gezien het instellen van een extra intermediaire bestuurslaag niet mogelijk. Zoals uit paragraaf 6.2.2 blijkt werkt bovendien het Duitse bestuurlijke model, dat toch voornamelijk Rijnlands gegrondvest is, remmend op eventuele pogingen tot bestuurlijke hervorming. Het sterkste regionale initiatief lijkt het Regionalverband Ruhr te zijn, wat echter slechts een deel van het gehele Rhein-Ruhrgebied beslaat. De afwezigheid van een allesomvattend bestuurlijk niveau blijkt ook uit de afwezigheid van integrale strategische planvorming voor de European Metropolitan Region Rhein-Ruhr. Strategische planning op het gebied van OV-bereikbaarheid vindt dan ook niet vanuit een ruimtelijk spoor plaats maar is hoofdzakelijk een sectorale aangelegenheid.

De organisatie van het OV in de Regio Rhein-Ruhr is echter interessant, en laat zien dat op strategisch niveau wel degelijk keuzes worden gemaakt als het gaat om de OV-bereikbaarheid van de regio. Hoewel de Duitse Verkehrsverbände door het gehele land zijn opgezet, is invulling gegeven aan de gedachte dat sommige sectorale thema's, waaronder het bereikbaarheidsvraagstuk, het beste kunnen worden aangepakt op een schaalniveau dat niet direct aansluit bij de grondwettelijk voorziene bestuurslagen, maar een door functionaliteit ingegeven begrenzing kent. Ingezien is dat het van belang is om dit intermediaire schaalniveau als actor op OV-gebied slagkracht (*power en legitimacy*) te geven doormiddel van het decentraliseren van financiële middelen en planningsbevoegdheden op het betreffende niveau. Aan de factor *urgency* is door de deelstaat Nordrhein-Westfalen invulling gegeven, door gemeenten te verplichten deel te nemen aan de Verkehrsverbände. Op die wijze hoeft niet telkens het mandaat van het bestuursniveau zelf, alsook het commitment van lokale overheden ten opzichte van dat bestuursniveau voortdurend bevochten te worden. Bovendien kennen de Verkehrsverbände een heldere missie, zodat ook wat dat betreft niet continue de argumentatieve arena hoeft te worden opgezocht. Tenslotte blijkt uit het samengaan van het Verkehrsverband Rhein-Ruhr en het Nahverkehrs-Zweckverband-Niederrhein dat de organisatie van de Verkehrsverbände adaptief is in relatie tot verandering van context of zienswijzen, een belangrijke aanname uit de theorieën van Albrechts en Mouwen omtrent strategische planning (zie Hoofdstuk 3). Desondanks blijkt ook het functioneren van de Verkehrsverbände problemen te kennen. Het is daarom interessant om, naast het vergelijk tussen de Nederlandse en Duitse aanpak, ook de praktijk in de Vlaamse Ruit onder de loep te leggen. In de volgende paragrafen wordt nader op het bereikbaarheidsvraagstuk in deze Belgische policentrische stedelijke regio ingegaan.

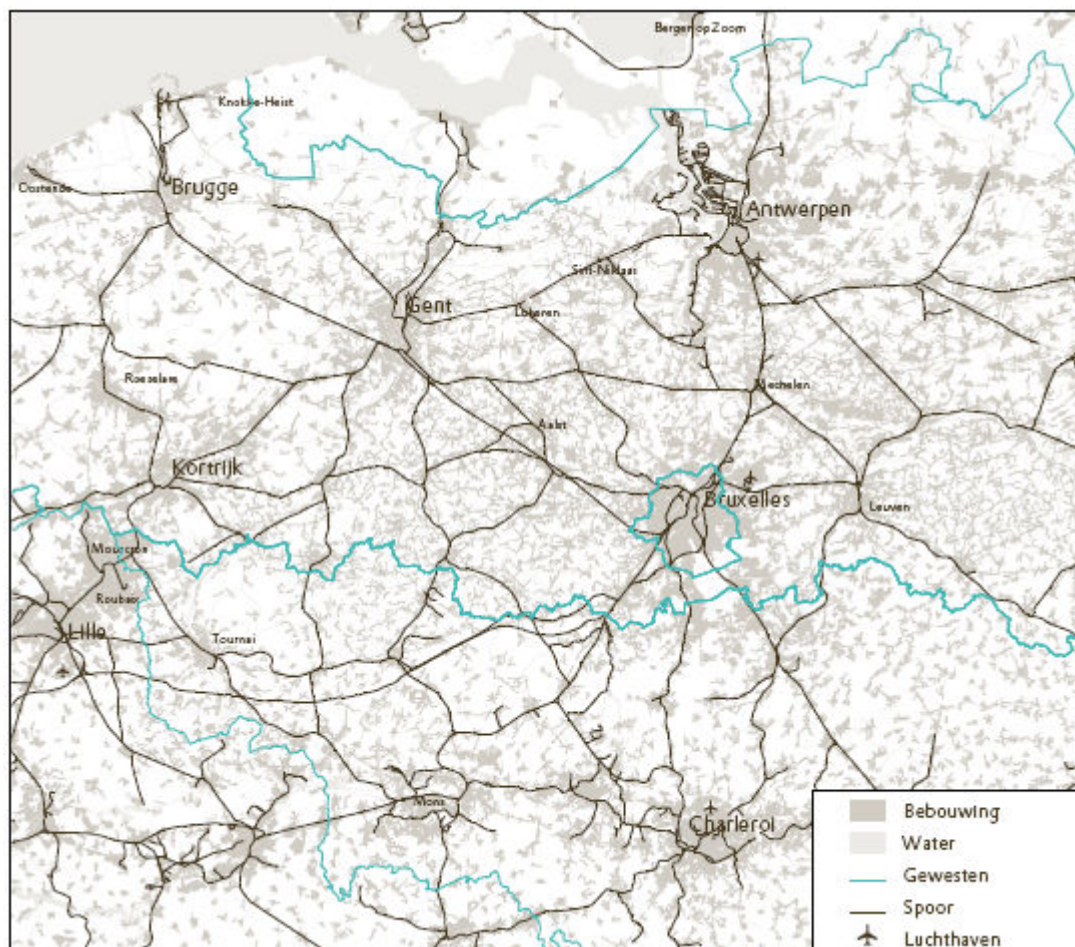
### 6.3 De Vlaamse Ruit

#### 6.3.1 Algemene beschrijving

De stedelijke regio die wordt aangeduid met de term Vlaamse Ruit kent als hoekpunten de steden Brussel, Antwerpen, Gent en Leuven. Ankerpunt is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit gewest, dat circa 1 miljoen inwoners kent, is opgedeeld in 19 gemeenten. Het regionaal samenwerkingsverband FUA overstijgt de grenzen van het hoofdstedelijke gewest in ruime mate, en ligt zowel in Vlaanderen als Wallonië. De stedelijke agglomeratie van de Vlaamse Ruit heeft in totaal een inwonertal van ruim 5 miljoen mensen en kent door sterke verstedelijking en ruimtelijke spreiding nauwelijks nog open ruimten. Net als Amsterdam in Randstedelijk verband kan Brussel worden gezien als primaire stad in het stedelijk gebied van de Vlaamse Ruit. Volgens Hall en Pain (2006) zijn



er weinig functionele relaties die de taalgrens doorkruisen. Figuur 6.3 geeft een overzicht van het stedelijk gebied dat tot de Vlaamse Ruit gerekend wordt.



Figuur 6.3 De Vlaamse Ruit (de Vries en Evers, 2008)

### 6.3.2 Bestuurlijke context en planningmodel

Als gevolg van de federale opbouw van België is de bestuurlijke structuur van de Vlaamse Ruit zeer complex. Een belangrijke factor die bijdraagt aan deze complexiteit is de taalgrens, welke in 1962 ook in geografische zin is vastgesteld<sup>19</sup>. In vele beleidsterreinen speelt deze grens een rol. In tegenstelling tot de situatie in Nederland beschikt de Belgische federale overheid nauwelijks over coördinerende bevoegdheden als het gaat om regionaal-economisch en ruimtelijk beleid. Het primaat voor beleidsvoering op deze en andere beleidsterreinen ligt bij de gewesten. Vandermotten en Roelandts (2006) geven evenwel aan dat van ruimtelijke beleidsvoering op een gewestgrens-overschrijdend schaalniveau geen sprake is. De taalkundige situatie reflecteert zich onder meer in een scheiding van de arbeidsmarkt en de woningmarkt, het gewest Brussel uitgezonderd. Ten aanzien van het gewest Brussel doet zich echter ook een bijzondere situatie voor, waarbij de begrenzing van het gewest vooral is ingegeven door overwegingen vanuit competitie tussen de taalgebieden, in plaats van ruimtelijk-functionele patronen daarbij als uitgangspunt te nemen. Ook in de planvorming zet zich deze strijd voort: het Brusselse gewestplan kent een sterk op de stad Brussel gerichte oriëntatie, terwijl het

<sup>19</sup> De taalgrens, welke gelijk loopt aan de begrenzing van de Belgische gewesten, is in 1962 vastgelegd in de Taalwet (van Istendael, 2001)

in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de stad Brussel echter als integraal onderdeel van de Vlaamse Ruit wordt beschouwd (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004).

De ruimtelijke planning in Vlaanderen, en dan in het bijzonder de structuurplanning, vindt op grond van het planningsdecreet van 1996 plaats op een drietal niveaus, namelijk op het niveau van het gewest, de provincies en de gemeenten. Daarbij geldt het subsidiariteitsbeginsel: elke voor ruimtelijke ordening bevoegde overheid houdt zich bezig met die zaken die het meest geëigend zijn om op het bewuste bestuurlijke niveau behandeld te worden (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004). Dit subsidiariteitsbeginsel heeft een dubbele doorwerking: het beginsel is bepalend voor de inhoud van structuurplannen op de drie genoemde niveaus, en daarnaast is het bepalend voor de taakverdeling met betrekking tot de uitvoering van structuurplannen. Volgens de Vries (2007) is de rol van de provincie in het Belgische planningbestel nooit erg groot geweest. Deze bestuurslaag vervult voornamelijk een coördinerende en intermediaire rol. De in 1993 afgeronde federalisering van België heeft voornamelijk op gewestelijk niveau geresulteerd in een toename van de beleidsvorming, leidend tot gewestelijke wetgeving en instrumentaria. Het reeds aangehaalde Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen kan hiervan als exponent worden gezien. Het structuurplan tracht ruimte te bieden voor strategische plan- en visievorming, hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat de Vlaamse Ruit in internationaal perspectief wordt geplaatst en wordt afgezet tegen onder meer de Nederlandse Randstad en het Duitse Rhein-Ruhrgebied. Het concept van de Vlaamse Ruit is echter in de eerste plaats een planologisch beleidsconcept en kent als zodanig geen historische of sociaal-culturele betekenis (Albrechts, 2001). Dat gegeven in combinatie met een zeer politiek gestuurde Vlaamse bestuurscultuur roept echter vragen op in relatie tot de vertaling naar implementatie.

### *6.3.3 De Vlaamse Ruit en bereikbaarheid*

Eén van de beleidsuitgangspunten in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is het verbeteren van de bereikbaarheid van de Vlaamse Ruit. Het bereikbaarheidsvraagstuk vormt daarmee geen zuiver sectorale opgave, maar is een integraal onderdeel van het ruimtelijke beleidsspoor (zie Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2009). Deze opgave wordt nadrukkelijk in verband gebracht met de internationale positie van dit stedelijk gebied. Voor het verbeteren van de bereikbaarheid dienen in het gebied behorende tot de Vlaamse Ruit vervoerssystemen met een hoge capaciteit uitgebouwd te worden (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004). Voordeel is dat België een relatief gunstige uitgangspositie heeft. Gedurende de industrialisatie is er een uitgebreid en fijnmazig spoorwegennet aangelegd als gevolg van de groeiende forenzenstromen en het streven naar eigen woningbezit, ook in landelijk gebied (Albrechts, 1980, van Istendael, 2001). Ook de internationaal georiënteerde verbindingen met de afzonderlijke steden uit de Vlaamse Ruit worden verbeterd. Nadrukkelijk wordt afstemming gezocht met het wegverkeer: er vindt geen uitbreiding van het bestaande wegennet plaats maar wel is er sprake van het vergroten en het beter benutten van de capaciteit. Voor de verdere interne ontsluiting van de stedelijke netwerken op internationaal en Vlaams niveau en van de groot- en regionaalstedelijke gebieden worden voor verschillende vervoersmodaliteiten voorzieningen ontwikkeld met een belangrijk aandeel aan collectief personenvervoer.

Het nationale spoorvervoer wordt georganiseerd door de nationale overheid. Waar in de Duitse situatie het primaat voor de organisatie van het regionale openbaar vervoer ligt bij de Verkehrsverbünde, ligt deze bevoegdheid in België bij de gewesten, die elk slechts één maatschappij

voor het stads- en streekvervoer kennen<sup>20</sup>. Doormiddel van 'beheerscontracten' worden tussen de gewesten en de OV-maatschappijen bindende afspraken vastgelegd. Het gewest Brussel heeft hierbij lange tijd een voortrekkersrol gehad met de ontwikkeling van het Gewestelijk Express Net (GEN). Dit sectoraal ingestoken plan, dat sinds de jaren '90 is ontwikkeld, voorziet in het beter toesnijden van de bestaande OV-infrastructuur op het spoorvervoer over middellange afstand (10-40 km) van en naar Brussel. Door betere aansluiting op herkomst- en bestemmingsgebieden, het met vaste hoge frequentie rijden van treinen en een groot aantal haltes wordt hierin voorzien. De Maatschappij voor het Intercommunale Vervoer te Brussel (MIVB) erin geslaagd in de periode 2007-2008 een passagierstoename van 3,2% te realiseren (MIVB, 2009b). Daarbij moet echter aangetekend worden dat het aandeel autoverkeer in het gebied van de Vlaamse Ruit nog altijd hoog is (Vlaams Parlement, 2004). Een ander belangrijk punt is dat de GEN-plannen de begrenzing van het gewest Brussel overstijgen, waardoor de gewesten Vlaanderen en Wallonië medewerking moeten verlenen. In plaats van het gezamenlijk ontwikkelen van een bereikbaarheidsvisie door de verschillende gewesten is het gewest Vlaanderen in eerste instantie met een eigen agenda gekomen onder de naam Brabant-Brusselnet. Dit Vlaamse initiatief komt mede voort uit de angst voor verfransing van het gebied rondom Brussel als gevolg van 'stadsvlucht' (de Vries en Evers, 2008). De Vlaamse agenda vormt in belangrijke mate een aanvulling op het Brusselse GEN-initiatief, maar vergt op onderdelen ook aanpassing van de GEN-plannen. Enige vorm van afstemming tussen beide plannen vindt plaats in een GEN-werkgroep, die echter geen formele status heeft. Wel speelt de meest recente mobiliteitsvisie van de Vlaamse vervoersmaatschappij De Lijn in op de ontwikkeling van het GEN (De Lijn, 2009). Volgens de Vries en Evers (2008) is er zodoende een bijzondere situatie ontstaan: beide planconcepten bestaan naast elkaar, fungeren als globale visies die adaptief zijn aan veranderende omstandigheden en projecten volgend uit deze visies worden vooral per individueel geval tot uitvoering gebracht. De gewestelijke OV-maatschappijen zijn overwegend voor deze implementatie verantwoordelijk.

#### 6.3.4 Nadere verkenning en analyse

Als wordt gekeken naar de morfologische en ruimtelijk-functionele situatie blijkt dat in het stedelijke gebied van de Vlaamse Ruit de stad Brussel duidelijk een voortrekkersrol vervult. Deze situatie is vergelijkbaar met de Randstad, waar Amsterdam deze positie bekleedt en zich op een geografisch hoger en internationaler schaalniveau manifesteert. Wat betreft de samenhang van de steden in de Vlaamse Ruit geldt dat België, net als het Rhein-Ruhr gebied in Duitsland, beschikt over een zeer uitgebreid en fijnmazig spoorwegennet (Vlaams Parlement, 2004). In de Nederlandse situatie is hier in mindere mate sprake van.

Net als in de Nederlandse en Duitse situatie ontbreekt in de Belgische casus evenwel een bestuur op het niveau van de policentrische stedelijke regio. Zoals aangegeven is de Vlaamse Ruit voornamelijk een planologisch concept met een relatief korte historie, en als zodanig kent het concept slechts weinig sociaal-culturele verankering. Een daarentegen wel sociaal-cultureel zeer bepalend aspect is de Belgische taalgrens. Deze grens vormt niet alleen een zeer harde geografische begrenzing die bijvoorbeeld tot uiting komt in de bestuurlijke afbakening van de gewesten. Ook is de meertaligheid van België veelal een bepalend thema bij beleidsvorming, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de organisatie van de OV-bereikbaarheid in het gebied van de Vlaamse Ruit, met name rondom Brussel (zie

---

<sup>20</sup> Het betreft 'De lijn' in het gewest Vlaanderen, de vervoersmaatschappij TEC in het gewest Wallonië en het Brusselse stadsvervoer MIVB in het stadsgewest Brussel.

paragraaf 6.3.3). Het vormt een vreemd ogende 'incentive' tot doen en laten, maar is wel degelijk een factor van eminent belang binnen het sociale en politieke bestel van België<sup>21</sup>.

Het gegeven dat op het niveau van de Vlaamse Ruit geen sprake is van eenduidig beleid als het gaat om het openbaar vervoer moet tegen deze achtergrond worden gezien. Dit terwijl het aantal partijen betrokken bij de organisatie van het openbaar vervoer in België juist relatief gering is, en een eventuele gezamenlijke planningarena minder complex lijkt dan bijvoorbeeld in de Duitse situatie het geval zou zijn. Bovendien lijken de actoren in de Belgische casus in staat tot pragmatisch handelen, zij het dan voornamelijk voor het eigen gewestelijke grondgebied. De sub-casus van het stadsgewest Brussel laat zien dat er wel degelijk sprake kan zijn van een duidelijke visie op het gebied van openbaar vervoer, geflankeerd door een pragmatische implementatie (MIVB, 2009a). Deze implementatie lijkt echter plaats te vinden op afzonderlijke projectbasis, en dat terwijl er over het totaalconcept van het GEN nog volop discussie plaatsvindt (zie bijvoorbeeld Freney, 2009).

Als gekeken wordt naar de actoren in het speelveld blijkt dat, net als bij de Duitse Verkehrsverbünde, op gewestelijk niveau sprake is van één operationele autoriteit voor het openbaar vervoer, met eigen bevoegdheden en geldstromen. De betreffende partij beschikt dus zowel over power, legitimacy als urgency om vorm te geven aan het bereikbaarheidsbeleid. Dit beleid is in de situatie van Brussel evenwel sectoraal ingestoken: de mobiliteitsvraag dient zo goed mogelijk bedient te worden. Anders is dit in het Vlaamse gewest, waar het mobiliteitsvraagstuk wordt gezien in het licht van het bredere ruimtelijke beleid (de Vries en Evers, 2008, De Lijn, 2009). Ook hier kan het Vlaams parlement doormiddel van het beheerscontract zorg dragen voor de organisatie van het openbaar vervoer, met De Lijn als operationele partner. Ondanks dat de vervoersmaatschappij De Lijn in haar mobiliteitsvisie 2020 afstemming zoekt met onder meer de GEN-plannen van het gewest Brussel, is er geen sprake van een overkoepelende visie voor gehele Vlaamse Ruit-gebied. Van een transitie van een multicentrisch perspectief naar een unicentrisch perspectief op een hoger geografisch schaalniveau is vooralsnog geen sprake. Of de door De Lijn voorgestelde afstemming met de Brusselse GEN-plannen ook daadwerkelijk gaat plaatsvinden is in dat licht bezien maar zeer de vraag.

## 6.4 Conclusies

Uit de beschouwing van een tweetal buitenlandse cases in dit hoofdstuk blijkt onder meer dat ook in de Duitse en de Belgische situatie afstemmingsproblemen ontstaan rondom metropoolvorming en de organisatie van het openbaar vervoer. Vraagstukken op het vlak van coördinatie en afstemming lijken daarmee onlosmakelijk verbonden aan policentrische stedelijke gebieden waarin op bovenlokaal schaalniveau vraagstukken spelen. Hoewel de twee beschouwde gebieden van de randstad verschillen wat uitgangspositie betreft, wordt in alle drie policentrische regio's het belang van een goede OV-connectiviteit onderstreept. Grote verschillen doen zich evenwel voor wat benadering en uitvoering betreft. In de Nederlandse situatie wordt veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van een ruimtelijke totaalvisie. Deze visie roept echter vragen op als het gaat om uitvoering en implementatiekracht, zeker als het gaat om de organisatie van het OV.

Ook in de beleidsvorming rondom de Vlaamse Ruit maakt de ov-bereikbaarheid onderdeel uit van een ruimtelijk spoor, echter voornamelijk geagendeerd door het gewest Vlaanderen. Net als in de

---

<sup>21</sup> Illustratief in dit verband is het gegeven dat, naast volkstellingen, er in België vanaf 1846 taaltellingen werden gehouden om de aantallen Frans-, Nederlands- en Duitstaligen vast te stellen (van Istendael, 2001).

Randstad is er in de Vlaamse Ruit geen OV-autoriteit aanwezig, waardoor de daadwerkelijke implementatiekracht is verdeeld over de verschillende gewesten en gewestelijke vervoersbedrijven. Implementatie lijkt voornamelijk op projectbasis plaats te vinden, en wordt niet vanuit een algehele visie gevoed. De bijzondere taalkundige situatie in België vormt bovendien nog een belangrijke barrière om tot nauwe samenwerking te komen.

Opvallend is de situatie in het Rhein-Ruhrgebied, waar met recht van een bestuurlijke lappendeken mag worden gesproken. Door het ontbreken van zowel een bestuur als strategische ruimtelijke planning op het niveau van het Rhein-Ruhrgebied is bestuurlijke afstemming, mede in het licht van de uitvoerige verticale afstemming tussen bestuursniveaus, een langdurig en complex proces. De OV-bereikbaarheid is echter zeer eenduidig georganiseerd, met één duidelijke actor als verantwoordelijke partij in de vorm van het Verkehrsraum Rhein-Ruhr. Hiermee is sprake van een perspectief-transitie (zie hoofdstuk 3), waarbij een gezamenlijk belang van lokale actoren op een hoger geografisch schaalniveau wordt getild, en door een daartoe toegeruste actor ter hand wordt genomen. De VRR beschikt over de bevoegdheden en middelen om zorg te dragen voor een coherent OV-systeem. Bovendien is deze gekozen organisatiewijze adaptief: begrenzingen van Verkehrsverbünde kunnen op grond van veranderende functionele patronen worden aangepast. Voor de Randstad is dit vanuit economisch, organisatorisch en ruimtelijk oogpunt een nastrevenswaardig perspectief.

## 7 Slotbeschouwing

*“Would you tell me, please, which way I ought to walk from here? ‘That depends a good deal on where you want to go’, said the cat. I don’t much care where’, said Alice. Then it doesn’t matter which way you walk, said the cat”.*  
(Lewis Carroll)

### 7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken van deze thesis is ingegaan op de mogelijke rol en betekenis van strategische planning voor planningsvraagstukken in policentrische stedelijke gebieden. Met de Randstad Holland als stedelijk toneel is in de Nederlandse praktijk onderzocht hoe wordt omgegaan met de OV-bereikbaarheidsproblematiek, en welke aanpak wordt voorgestaan in de Structuurvisie Randstad 2040. De handreikingen uit de structuurvisie zijn vervolgens gespiegeld aan de praktijk van de OV-bereikbaarheidsproblematiek en de theorie omtrent strategische planning. Waar liggen kansen en waar aandachtspunten? Welke belemmeringen werpt de policentrische en bestuurskundige Randstedelijke constellatie op in het licht van theorie en weerbarstige praktijk? En hoe wordt in policentrisch stedelijk gebied elders omgegaan met het strategische OV-bereikbaarheidsvraagstuk? Doormiddel van een vergelijkende casestudie is gekeken naar praktijken in het buitenland. Gebleken is onder meer dat ook policentrische stedelijke regio’s elders met vraagstukken op het gebied van beleidsafstemming te kampen hebben. De benadering van het aspect OV-bereikbaarheid vertoont echter veel verschillen. In deze slotbeschouwing worden de constatering uit de verschillende hoofdstukken bijeengebracht en wordt vanuit een korte recapitulatie een antwoord geformuleerd op de in hoofdstuk één gepresenteerde onderzoeksvragen:

- 1. Biedt de Structuurvisie Randstad 2040 als strategisch plandocument een voldoende sterk ontwikkelingsperspectief als het gaat om een Randstadbrede gezamenlijke aanpak van het OV-bereikbaarheidsvraagstuk?**
- 2. Welke aanpak hanteren stedelijke gebieden elders en wat zijn daaruit interessante elementen voor de Nederlandse ‘Randstedelijke’ planningpraktijk?**

### 7.2 Stedelijke regio’s: het strategisch plan opnieuw in de belangstelling

In deze thesis is geconstateerd dat strategische planning hernieuwd in de belangstelling staat, met name als het gaat om de lange termijnontwikkeling van stedelijke regio’s. Strategische planning is gericht op de lange termijn en is als gevolg van het doorgaans onroerende en kapitaalintensieve karakter van ruimtelijke ontwikkelingen onlosmakelijk met de ruimtelijke ordening verbonden. Afhankelijk van de context waarin strategische planvorming plaatsvindt kan het strategisch plan verschillende functies hebben. In essentie komt strategische ruimtelijke planvorming echter neer op een planvormingsproces waarbij actoren in verschillende institutionele relaties en posities samenkomen om planprocessen te ontwerpen en inhoud en strategieën te ontwikkelen voor het managen van ruimtelijke verandering op de lange termijn.

In lijn met een veranderende oriëntatie van het vakgebied van de ruimtelijke ordening is ook de opzet van strategische planvormingsprocessen veranderd. Het traditioneel strategisch planningmodel zoals besproken in hoofdstuk twee kenmerkt zich door een op modernistische leest geschoeide, lineaire benadering van ruimtelijke vraagstukken. Het proces van probleemverkenning, ontwikkeling van planalternatieven, het ex-ante beoordelen van deze alternatieven en het vervolgens implementeren wordt hoofdzakelijk geïnitieerd en uitgevoerd door de overheid.

Gedurende de jaren '70 van de vorige eeuw vindt er een transitie plaats, waarbij het zuiver technisch-rationele denkkader langzaam maar gestaag verlaten wordt. Toenemende kennis over de complexiteit van, en bewustzijn van de problematiek omtrent de fysieke leefomgeving wakkeren het besef aan dat de overheid niet op alle vraagstukken een pasklaar antwoord heeft. De complexiteit van planning neemt toe als gevolg van een groter aantal betrokken actoren en inhoudelijke thema's. Er is dan ook sprake van een verandering van procesvoering: in plaats van het traditionele top-down-georiënteerde beleid is er toenemend sprake van een communicatief-rationele bottom up -benadering van ruimtelijke vraagstukken. Deze heroriëntering werkt ook door in de opzet van strategische planvormingsprocessen: volgens het vier sporen-model van Albrechts dient strategische visievorming hand in hand te gaan met de vertaalslag naar uitvoeringsstrategieën. Het zoeken naar stakeholders die hierbij een belangrijke rol kunnen vervullen, alsook de betrokkenheid en 'empowerment' van belanghebbenden en burgers is daarbij essentieel: alliantievorming en governance vormen in het diffuse actorenspeelveld de sleutelbegrippen. Volgens Mouwen moet daarbij vooral een heldere visie worden ontwikkeld op hetgeen bereikt moet worden. Een goed inzicht in de strategische keuzeopties is daarbij van belang.

In hoofdstuk drie is vervolgens gekeken met welke planningsvraagstukken policentrische stedelijke regio's nu worden geconfronteerd. In een door globalisering gekenmerkt speelveld wordt veelal gesteld dat er tussen stedelijke gebieden een toenemende concurrentiedruk bestaat omwille van investeringen van het internationaal georiënteerde bedrijfsleven en kenniscentra. Deze concurrentiedruk laat zich in ruimtelijk opzicht vertalen naar het zo goed mogelijk willen faciliteren van deze sectoren. In de Nederlandse situatie blijkt daarbij echter sprake van een bijzondere situatie: het policentrisch karakter van de Randstad, de beoogde Nederlandse Metropool. Deze stedelijke regio bestaande uit een samensmelting van afzonderlijke steden, vormt een zeer complexe bestuurlijke en juridische constellatie waarin veel belangen en dikwijls conflicterende zienswijzen de ronde doen. Er is sprake van een continue spanningsveld tussen specialisatie en complementariteit, waarbij de nijging tot suboptimaal onderling concurrentiegedrag groot is. Dit terwijl de fysieke omstandigheden en ook de stedelijke problematiek dusdanig zijn, dat een gezamenlijk optreden van de verschillende bestuursorganen gewenst lijkt. De in hoofdstuk één aangehaalde moties Lemstra vormen dan ook een dringend appél voor het betrekken van deze problematiek in een breed strategisch planvormingsproces voor de Randstad.

### **7.3 Structuurvisie Randstad 2040: antwoord op de bereikbaarheidsproblematiek?**

De moties Lemstra hebben geresulteerd in de Structuurvisie Randstad 2040. Deze structuurvisie vormt het strategische plan voor de Randstad voor de periode tot 2040, en fungeert als leidend perspectief voor de handelingen en ruimtelijke ontwikkelingen van vandaag en morgen. Gebleken is dat de structuurvisie Randstad 2040 in een breed maatschappelijk proces tot stand is gekomen. Hiermee lijkt te zijn aangesloten bij de argumentatie achter het 4-sporenmodel van Albrechts;

visievorming, het maken van beleidsafspraken en het betrekken van stakeholders hebben simultaan en zoveel mogelijk in onderlinge wisselwerking plaatsgevonden. Wat echter problematisch lijkt te zijn is hoe de geformuleerde ambities nu kunnen worden omgezet in concrete uitvoeringsprogramma's (de link tussen lange termijn visievorming en korte termijn implementatie, spoor 2 van Albrechts). Er is geen uitvoeringsparagraaf en financiering voorzien. In plaats daarvan wordt veelal verwezen naar reeds lopende uitvoeringsprogramma's en –projecten, zoals Randstad Urgent. De kans bestaat daarom dat de focus snel weer verlegd wordt van de 'centrale' Structuurvisie Randstad 2040 naar deze afzonderlijke programma's, waardoor het vasthouden van de betrokkenheid van de actoren die tot dusverre hebben geparticipeerd wordt bemoeilijkt (spoor 3 van Albrechts). Bovendien kennen deze programma's over het algemeen een beperktere tijdschikhorizon en ligt de 'implementatiemacht' om iets te doen niet bij op structuurvisie-niveau, maar verspreid over de diverse lokale autoriteiten en organisaties : daar komen financieringsstromen terecht bevindt zich ook de politiek-electorale druk. Ondanks de gemeenschappelijke visievorming moet voor de vertaling naar projecten en fysieke ingrepen *in of in ieder geval met betrokkenheid van* de lokale arena's uitgevochten moet worden. Dit is inherent aan de sterke tweedeling tussen visie en implementatie: het opstellen van de Structuurvisie Randstad 2040 is welhaast een project op zich geworden. Zodra zaken concreet gemaakt gaan worden begint feitelijk het gehele proces van belangenuitwisseling en onderhandeling opnieuw; de 'bottom-line' met betrekking tot financiën en politiek bepaalt het uiteindelijke ruimtelijke 'residu'. Dit is inherent aan het Nederlandse mixed-planning-system, bestaande uit een combinatie van Rijnlandse en Angelsaksische planningsvormen. De neiging tot overleg, afstemming en participatie is een Rijnlands uitgangspunt dat temidden van de transitie naar een Angelsaksisch planningsmodel stand houdt en zelfs aan kracht lijkt te winnen.

In de Structuurvisie Randstad 2040, die in hoofdstuk vier van deze thesis is besproken, wordt het verbeteren van de bereikbaarheid van het Randstedelijk gebied aangehaald als één van de speerpunten van het te voeren beleid. Specifiek is daarom gekeken naar het bereikbaarheidsvraagstuk van de Randstad, de voorgestelde aanpak in de structuurvisie, en de aanpak in de praktijk. Uit deze analyse komen de volgende conclusies naar voren:

- Een zeer kritische factor ten aanzien van de bereikbaarheidsproblematiek is de versnippering van de vervoerssector in de Randstad. De decentralisatie van bevoegdheden en middelen naar regionale en lokale overheden heeft geleid tot een groot aantal OV-autoriteiten met vooral lokaal gewortelde belangen. Dit maakt afstemming op bovenlokaal of randstedelijk schaalniveau tot een complexe aangelegenheid. Bovendien lijkt dit, mede door de politieke en financiële structuur en het systeem van concessieverlening slechts van secundair belang: de primaire focus ligt vooral bij het eigen territoir;
- Er is sprake van een versnipperde aanpak van de netwerkverbetering: dit vindt vooral *bottom up* en facultatief plaats op het niveau van de Randstadvleugels. Er wordt niet uitgegaan van een overkoepelende visie. Deze is in de Structuurvisie Randstad 2040 ook niet aanwezig;
- Wel wordt in de Structuurvisie aangegeven dat er een goede verknoping van het auto- en OV-systeem moet plaatsvinden. Dit is van belang voor het realiseren van een goede ketenmobiliteit. Ook hier is echter sprake van een weerbarstige praktijk: toetreding van de wegbeheerders maakt de planningarena zo mogelijk nog diffuser;
- Er is als het ware sprake van een complexiteits-multiplier: procedures duren lang door bestuurlijke afstemming, op elke plek dienen alle belangen afgewogen te worden. (complexiteitsmultiplier: aantal disciplines maal aantal discipline-specifieke juridische kaders



maal aantal betrokken actoren per discipline maal versnippering 'trekkende' actoren in de vorm van lokale partijen);

- De inhoudelijke component lijkt ondergeschikt aan rechtszekerheid en procesethiek (als het maar Raad-van-State-proof is, als er maar sprake is van een breed maatschappelijk proces). De accuraatheid van de inhoudelijke adviezen, de strategische ruimtelijke analyses en aanbevelingen lijkt bijna van ondergeschikt belang. De vraag is of de agenda niet teveel wordt gedomineerd door lokale politieke overwegingen;
- In België en Duitsland wordt de organisatie van de OV-bereikbaarheid sectoraal opgepakt op het niveau van de Belgische gewesten en de Duitse Verkehrsverbünde. Deze organisatievormen kennen een grotere slagkracht, maar ook hier doen zich afstemmingsvraagstukken voor. De in geografische zin adaptieve jurisdicties van de Duitse Verkehrsverbünde lijkt hiervoor een goede benadering;
- Interessant is het gegeven dat de discussie over de Vervoerregio weer opleeft in de vorm van de 'Verkenning Randstad OV-autoriteit'. Op basis van de verkenning worden echter geen strategische keuze gemaakt: bestaande samenwerkingsverbanden worden geïntensiveerd.

#### **7.4 Eindconclusies en aanbevelingen**

In relatie tot de centrale onderzoeksvragen van deze thesis kan algemeen geconcludeerd worden dat de betekenis van het recentste strategische plan voor de Randstad, de Structuurvisie Randstad 2040, vooral ligt in het schetsen van een toekomstig wensbeeld voor de Randstad. De Structuurvisie bevat, zeker als het gaat om de organisatie van de Randstedelijke OV-bereikbaarheid, weinig concrete uitvoeringsstrategieën. Overwegend wordt aangesloten bij reeds bestaande projecten en programma's, die echter een eenduidige integrale onderlegger ontberen en een beperktere termijnhorizon kennen. Het is dan ook maar de vraag of de Structuurvisie Randstad 2040 de rol als leidend perspectief kan waarmaken.

De praktijk in het buitenland laat zien dat ook daar afstemmingsproblemen bestaan als het gaat om het organiseren van OV-bereikbaarheid op het niveau van de beschouwde policentrische stedelijke gebieden. De Duitse aanpak doormiddel van OV-autoriteiten die qua begrenzing adaptief zijn aan de fysieke situatie vormt een benadering welke ook voor de Randstad is te overwegen. Als belangrijke aanbevelingen gelden daarbij de volgende zaken:

- ontwikkel een eenduidige visie op de organisatiewijze van het Openbaar Vervoer op Randstedelijk niveau: vraagstukken manifesteren zich immers ook deels op dit niveau;
- zorg voor één uitvoerende OV-autoriteit welke beschikt over een mandaat, middelen, bevoegdheden en kennis;
- maak van deze OV-autoriteit niet enkel een sectoraal bestuursorgaan, maar een volwaardige gesprekspartner voor de horizontale afstemming met aanpalende (gemeentelijke) beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld verstedelijking;
- zorg in een voortdurende dialoog voor herijking en doorontwikkeling van een gezamenlijk ruimtelijk perspectief, bijvoorbeeld in de vorm van de Structuurvisie Randstad 2040.

Het is te hopen dat de voorzichtig ingezette koers met intensivering van de bestaande samenwerkingsverbanden en een Randstedelijk OV-bureau vanuit het Programma Randstad Urgent zich in deze richting ontwikkeld.

## Bronvermelding

### Wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken

- Albert, M. (1991), *Capitalisme contre capitalisme*, Parijs, Editions du seuil
- Albrechts, L., Mandelbaum, S.J. (2005), *The network society, a new context for planning*, Londen, Routledge
- Almendinger, P. (2002), *Planning theory*, Hampshire, Palgrave
- Baaijens, S., Bruinsma, F., Nijkamp, P., Peeters, P., Rietveld, P. (1997), *Slow motion, een andere kijk op snelheid*, Delft, Delftse Universitaire pers
- Barabasi, L. (2002) *Linked, a new science of networks*, Cambridge, Perseus Publishing
- Bakker, C. (2007), *Europees recht, een inleiding*, Amsterdam, Pearson education
- Barney, D. (2004), *The network society*, Cambridge, Polity press
- Berselaar, V. van den (1997), *Wetenschapsfilosofie in veelvoud, fundamentele voor professioneel handelen*, Bussum, Coutinho
- Bertolini, L. (1996), *Nodes and places, complexities of railway station redevelopment*, European Planning Studies, Vol. 32, no. 2.
- Bianchini, F., Landry, C. (1995), *The creative city*, London, Demos
- Blank, H., Boheemen, Y. van, Bouw, M., Brouwer, J., Feddes, Y., Hees, J. van, Hendriks, M., Ovink, H., Petersen, J.W., Wierenga, E. (2009), *Ontwerpen aan Randstad 2040*, Den Haag, Rotterdam, 010 Publishers
- Bleumink, P. (2005) *Referentiekader Randstad Holland*, Nijmegen, Buck Consultants international
- Bosma, K. (2003), *J.M. De Casseres, de eerste planoloog*, Rotterdam, Uitgeverij 010
- Bronny, H.M., Jansen, N., Wetterau, B. (2004), *Das Ruhrgebiet, Landeskundige Betrachtung des Strukturwandels einer Europäischen Region*, Regionalverband Ruhr, Essen
- Brouwer, J.J., Moerman, P. (2007), *Angelsaksen en Rijnlanders, zoektocht naar overeenkomsten en verschillen in Europees en Amerikaans denken*, Antwerpen, Garant
- Cammen, H. van der, Klerk, L. de (2003), *Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Utrecht, Het spectrum
- Castells, M. (1996), *The rise of the network society. The information age: economy, society and culture, vol. 1*, Massachusetts/Oxford, Blackwell
- Castells, M. (2004) *the network society, a cross cultural perspective*, Camberly Surrey, Edward Elgar Publishing
- Commissie Versterking Randstad (2007), *Advies Commissie versterking Randstad*
- Consortium transrapid Nederland (2005), *De randstad ontsloten*, Den Haag, Consortium Transrapid Nederland
- Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B. Verschoor, W. (2004), *Ontwikkelingsplanologie, lessen uit en voor de praktijk*, Rotterdam/Den Haag, Nai Uitgevers

- Daamen, T. (2005), *De kost gaat voor de baat uit*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers
- Davoudi, S., Strange, I. (2008), *Conceptions of Space and Place in Strategic Planning*, Londen, Routledge
- De Lijn (2009), *Mobiliteitsvisie De Lijn 2020*, Mechelen, De Lijn
- Dielemans, F.M., Priemus, H. (1996), *De ruimtelijke inrichting van multimodale stedelijke gebieden*, in Dielemans, F.M., Priemus, H. (1996), *De inrichting van stedelijke regio's*, Assen, van Gorcum
- Dijk, T.M. van (2005), *Public transport for a competitive randstad, a research on the contribution of accessibility by public transport for the competitive position of the Randstad, by means of the clustertheory*, Breukelen, Nyenrode en Regio Randstad
- Dijkstra, M. (1995), *The elliptical life, Action Space as integral measure for reach and mobility*, Delft, Delftse Universitaire pers
- Dollinger, P. (1997), *Die Hanse*, Stuttgart,
- Faludi, A., Valk, A. Van der (1994), *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Dordrecht, Kluwer Academic
- Florida, R. (2002), *The rise of the creative class*, New York, basic books
- Foley, D.L. (1964), *An approach to metropoliton spatial structure*, in: Webber, M.M., Dyckman, J.W., Foley, D.L., Guttenberg, A.Z., Wheaton, W.L.C., Bauer Wurster, C. (1964) *Explorations into urban structure*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press
- Frieling, D.H., Modder, J.J., Rijnboutt, K., Salet, W.G.M. (1998), *Het metropolitane debat*, Bussum, Uitgeverij Toht
- Gerritsen, H., Simons, M., Barré, D., Cammen, H. van der (2009), *Gebiedsontwikkeling, krachten gebundeld*, Eiffel 2009
- Giddens, A. (1984), *The construction of society: outline of a theory of structuration*, Cambridge, Policy press
- Gooderham, P.N., Nordhaug, O. (2003), *International Management: Cross-boundary Challenges*, Blackwell Publishing
- Graham, S. (2006), *Strategies for networked Cities*, in: Albrechts, L., Mandelbaum (eds) (2006), *The network society, a new context for planning*, Londen, Routledge
- Groothedde, B. (2005), *Collaborative logistics and transportation networks: a modeling approach to Hub network design*, Delft, Trail research school
- Hall, P., Pain, K. (2006), *The polycentric metropolis, learning from mega-city regions in Europe*, London, Earthscan
- Harvey, D. (1989) *The condition of postmodernity*, Oxford, Blackwell
- Healy, P. (1996), *Collaborative planning, shaping places in fragmented societies*, Londen, Macmillan press
- Healy, P., Khakee, A., Mott, A., Needham, B. (1997), *making strategic spatial plans, innovation in Europe*, London, UCL press

- Hidding, M. C., Kerstens, M. (2001), *Omgevingsplanning, een verkenning*, in: Roo, G. de, Schwartz, M. (2001), *Omgevingsplanning, een innovatief proces*, Den Haag, Sdu uitgevers b.v.
- Hooimeijer, P., Kroon, H., Luttik, J. (2001), *Kwaliteit in meervoud, conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Gouda, Habiforum
- Istendael, G. van (2001), *Het Belgisch Labyrint, wakker worden in een ander land*, Amsterdam, uitgeverij de Arbeiderspers
- Jacobs, M.H. (2000), *Kwaliteit Leefomgeving*, Wageningen, Alterra
- Kaiser, E.J., Godschalk, D.R., Chapin, F. S. (1995), *Urban Land Use planning*, Chigago, University of Illinois Press
- Kennisinstituut Mobiliteit (2008), *Mobiliteitsbalans 2008, congestie in perspectief*, Den Haag, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Kennisinstituut Mobiliteit (2009), *Mobiliteitsbalans 2009*, Den Haag, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Kenny, M, Meadowcroft, J. (1999), *Planning sustainability, Environmental politics*, London, Routledge
- Koekoek, A.F., Hammen, J.M. van der, Velema, T.A., Verbeet, M. (eds.) (2006), *Cities and globalisation, exploring new connections*, Utrecht, Koninklijk Nederlands Aardkundig Genootschap
- Kreukels, A.M.J. (1980), *Planning en planningproces, een verkenning van social-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning*, Den Haag, VUGA
- Laak, P. van der (2008), *Ruimtelijke planontwikkeling en het milieu*, Den Haag, Sdu Uitgeverij b.v.
- Leach, S., Collinge, C. (1998), *Strategic Planning and Management in local government*, Londen, Pitman Publishing
- Lindblom, C.E., Dahl, R.A. (1992), *Politics, Economics & Welfare*, New Brunswick/Londen, Transaction Publishers
- Manshanden, W.J.J., Jonckhoff, W., Bruijn, P.J.M. de, Nerwly, S.B., Koops, R.M. (2005), *Randstadmonitor 1995 – 2004, Randstad Holland in internationaal perspectief*, Delft, TNO
- Mastop, H. (1998), *National planning, new institutions for integration*, Nijmegen, Nijmegen School of Management
- March, J., Simon, H. (1958), *Organisations*, New York, Wiley & sons
- Marlet, G.A., Clemens, M.C.M.(2000), *Sporen van vooruitgang*, Breukelen, Nyfer
- Metrex (2005), *Towards a Policentric Metropolitan Europe, interim report on the polimetrixplus project*, Glasgow, Metrex
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), *Nota Mobiliteit*, Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001), *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Ruimte maken*, Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2007), *Randstad 2040 Startnotitie, naar een duurzame en concurrerende Europese Topregio*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008), *Structuurvisie Randstad 2040, naar een duurzame en concurrerende Europese topregio*, Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004), *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2009), *Pact 2020, Een nieuw toekomstperspectief voor Vlaanderen, 20 doelstellingen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J. (1998), *Strategy safari, the complete guide through the wilds of strategic management*, Londen, Prentice Hall
- Mitschang, S. (2004), *Stadt- und Regionalplanung vor neuen Herausforderungen*, Frankfurt, Peter Lang
- MIVB (2009a), *MIVB 2020*, Brussel, MIVB
- Mouwen, C.A.M., (2000), *Strategische planning voor de moderne non-profitorganisatie*, Assen, Koninklijke van Gorcum
- Norton, A. (1994), *international handbook of local and regional government*, Aldershot: Edward Elgar
- OECD (2007), *Territorial reviews, Randstad Holland, the Netherlands*, Paris, OECD
- Projectteam Verkenning OV Autoriteit Randstad (2008), *Verkenning OV-Autoriteit in de Randstad*, Den Haag, Randstad Urgent
- Randstad Urgent (2009), *Bestuursovereenkomst OV-Bureau Randstad*, Den Haag, Randstad Urgent
- Regionalverband Ruhr (2007), *Kleiner Zahlenspiegel der Metropole Ruhr 2007*, Essen, RVR
- Rijksdienst voor het Nationale Plan (1958), *De ontwikkeling van het Westen des Lands, toelichting*, 's Gravenhage, Staatsuitgeverij
- Ruimtelijk Planbureau (2006), *Vele steden maken nog geen Randstad*, 's Gravenhage, SDU
- Ruimtelijk Planbureau (2005), *tussen droom en retoriek*, 's Gravenhage, SDU
- Roo, de, G. (2001), *Planning per se, planning per saldo, over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, 's Gravenhage, SDU
- Roo, de, G. (2004), *De toekomst van het milieubeleid*, Assen, van Gorcum
- Rooij, R.M. (2005), *The mobile city, the planning and design of the network city from a mobility point of view*, Delft, Trail research school
- Rooy, van, P., Luin, van, A., Dil, E. (2006), *Nederland boven water, praktijkboek gebiedsontwikkeling*, Gouda, Habiforum
- Sassen, S. (1991), *The global city. New York, London, Tokyo*, Princeton NJ, Princeton University Press

- Sassen, S. (2000), *Cities in a world economy*, Thousand Oaks, Pine Forge Press
- Sassen, S. (2002), *Global networks, linked cities*, New York, Routledge
- Salet, W. Thornley, A., Kreukels, A. (2003), *Metropolitan governance and spatial planning*, London/New York, Spon press
- Salet, W., Faludi, A., (2000), *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam, KNAW
- Scharpf, F. (1997), *Games Real Actors Play, Actorcentered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press
- Simon, H.A. (1957), *Administrative behaviour*, New York, MacMillan
- Seng, Y.H. (2000), *De stad als uitdaging, politiek, planning en praktijk van de stedenbouw*, Rotterdam, Nai Uitgevers
- Snellen, Danielle (2005), *Nieuwbouw in beweging, een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex*, Rotterdam, NAI Uitgevers
- Stuurgroep Deltanet en
- Teisman, G.R. (1998), *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Elsevier bedrijfsinformatie bv, Den Haag
- Teisman, G.R., Twist, M.J.W. van, Schulz, J.M., Puma, D.S. (2005), *Transitie of stagnatie, evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad*, Den Haag
- TNO (2006), *De top-20 van Europese stedelijke regio's 1995-2005, Randstad Holland in internationaal perspectief*, Delft, TNO
- TNO (2009), *Randstad Holland in Europa 2009, Statistieken*, Delft, TNO
- Tordoir, P.P. (2003), *The Randstad project. The creation of a metropolitan economy*, in: Sako Musterd & Willem Salet (red), Amsterdam Human Capital, p. 105-125. Amsterdam University Press, Amsterdam
- Turok, I. (2005), *Cities, competition and competitiveness. Identifying new connections*, in: Buck, N., Gordon, I., Harding, A., Turok, I. (eds.), *Changing cities. Rethinking urban competitiveness, cohesion and governance*, London, Palgrave
- van den Berg, M. (1996), *De Randstad, de symbiose tussen stad en land*, in: Priemus, H., Dieleman, F.M. (1996), *De inrichting van stedelijke regio's*, Assen, van Gorcum
- Vlek, C., Steg, L. (2002), *The commons dilemma as a practical model for research and policy-making about environmental risks*, in: Bartels, G., Nelissen, W. (eds.) (2002), *Marketing for sustainability, towards transactional policy-making*, Amsterdam, IOS press
- Vleugel, J.M. (1996), *De Randstad op het juiste spoor*, Hoofddorp, Railforum
- Voogd, H. (2004), *Facetten van de planologie*, Alphen aan de Rijn, Kluwer
- Voogd, H. (1995), *Methodologie van ruimtelijke planning*, Bussum, Dick Coutinho
- Vries, J. de, Evers, D. (2008), *Bestuur en ruimte, de Randstad in internationaal perspectief*, Den Haag, Ruimtelijk Planbureau
- VROM (2006), *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling, Deel 4: tekst na parlementaire instemming*, Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieubeheer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken

- Wilkinson, R. (2007), *The art of War, the book of lord Shang, Sun Tzu, 'Shang Yang'*, Hertfordshire, Wordsworth Editions Ltd
- Wouden, R. van der (2007), *Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid*, Den Haag, RPB
- Wouden, R. van der, Kuiper, R., Eijgenraam, C. (2008), *Ex-antetoets Startnotitie Randstad 2040*, Den Haag, RPB
- Zonneveld, W.A.M. (1991), *Conceptvorming in de Ruimtelijke Planning; Patronen en processen*, Planologische studies 9A, Planologisch en Demografisch Instituut, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam
- Zonneveld, W., Verwest, F.(2005), *Tussen droom en retoriek, de conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*, Rotterdam, NAI

### Artikelen en papers

- Albrechts, L. (1980), *Ruimtelijke ordening in België. Een eerste schets*, in: Stedebouw en Volkshuisvesting, vol. 63, pp. 93-102
- Albrechts, L. (2001), *How to proceed from imagine and discourse to action, as applied to the Flemish Diamond*, In: Urban studies, vol. 38, pp. 733-745
- Albrechts, L. (2004), *strategic spatial planning re-examined*, in: Environment and planning B: Planning and Design 2004, vol. 31, pp. 743-758
- Brousseau, E., Raynaud, E. (2007), *The economics of multilevel governance'*, paper presented at the 2006 ISNIE Conference, Paris, University of Paris
- Bruinsma, F., Rietveld, P. (1993), *Urban agglomerations in European infrastructure networks*, in: Urban studies, vol. 30, pp. 919-934
- Flyvbjerg, B. (2002), *Bringing power to planning research: one researcher's praxis story*, in: Journal of planning education and research, vol. 21, pp. 357-366
- Freney, P. (2009), *De plaats van het GEN in een territoriaal ontwikkelingsproject voor Brussel, overzicht van de doorslaggevende basisfactoren*, in: Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel, nr. 31
- Friedman, J. (2004), *Strategic planning and the longer range*, in: Planning Theory and Practice, vol. 5, pp. 49-67
- Frieling, D.H. (1995), *Geen stedenring Centraal Nederland maar een Hollandse Metropool*, in: Stedebouw & Ruimtelijke ordening, jaargang 76, nr. 5, pp. 6-12
- Gerretsen, P. (2009), *Ontwerpen aan Randstad 2040*, in: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, jaargang 2009, nr. 6, pp. 32-34
- Hoeven, F. van der (2008), *Laissez faire is niet goed voor de Randstad*, in: Nova terra, Randstad special, januari 2008, pp. 8-11
- Hutter, G, Wiechman, T. (2005), *Back to the future – Ermegent strategies in strategic planning, Paper for the international conference 'Regional Growth Agenda's*, Dresden, Leibnitz Institute of Ecological and Regional development (IOER)

- Jonge, A. de (2009), *Vloeibare regio's*, in: S&RO, themanummer Regionaal Ontwerp, 2009, nr. 6, pp. 10-17
- Kaufman, J. L., Jacobs, H.M. (1987), *A public planning perspective on strategic planning* in: Journal of the American Planning Association, vol. 53, pp. 21-31
- Luijten, A. (2008), *Amsterdam gaat voor metropool*, in: S&RO, vol. 2, 2008
- Mintzberg, H. (1987), *The strategy concept: Five Ps for strategy* in: California Management Review, vol. 30, pp. 11-24
- Mitchell, R.K., Agle, B.R., Wood, D.J. (1997), *Towards a theory of stakeholder identification and salience: defining the principles of who and what really counts*, in: Academy of management review, 1997, vol. 22, nr. 4, pp. 853-886
- Sartorio, F. (2005), *A historical Review of Approaches, its Recent Revival, and an overview of the state of the art in Italy*, Disp 162, vol. 3
- Schwanen, T., Dieleman, F.M., Dijst, M. (2001), *Travel behaviour in Dutch monocentric and policentric urban systems*, in: Journal of transport Geography, 2001, vol. 9, nr. 3, pp. 173-186
- Spit, T. (1998), *ruimtelijke ordening: integraliteit van beleid als problem*, in: Bestuurswetenschappen, 1998, vol. 6, pp. 289-296
- Tatenhove, J.P.M. van, Arts, B., Leroy, P. (2000), *Political modernisation*, in: *Political Modernisation and the environment, the renewal of environmental policy arrangements*, Amsterdam, Springer – Kluwer Academic Publishers
- Vandermotte, C., Roelandts, M. (2006), *Globalization and social dualization, under an institutional constraint, The Brussels capital case*, in: built environment, vol. 32, pp. 148-156
- Verschuren, S. (2008), *Metropoolvorming binnen de Randstad*, in: Nova terra, Randstad special, januari 2008, pp. 42-46
- Voerman, j., Veggel, P. van (2001), *PVVP's, van plan naar proces*, in: Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, 2001, deel 3
- Zonneveld, W. (2008), *Kleren van de Keizer? Het concept van de Randstad als Metropool*, in: Nova Terra, Randstad special, januari 2008, pp. 12-17
- 

#### **Kamerstukken en beleidsbrieven**

- Vlaams Parlement (2004), *Beleidsnota Mobiliteit*, Zitting 2004-2005, nr. 131
- EK (2005), vergaderjaar 2004-2005, XXI-C, KST85093
- EK (2005), vergaderjaar 2005-2006, 29435, D.
- EK (2006), vergaderjaar 2005-2006, Stenogram van de plenaire vergadering d.d. 21 maart 2006
- TK 1996-1997, 25034, nr.1
- VROM (2009), Randstad 2040, reactie op terinzagelegging structuurvisie en Plan-MER, brief aan de Eerste Kamer, brief d.d. 12 februari, kamerstuk 29435
- Zuidvleugel (2008), *reactie op Structuurvisie Randstad 2040*, brief d.d. 31 oktober 2008



## **Wetten en jurisprudentie**

- Regionalisierungsgezetzes, Bundesministerium der Justiz, 1993
- Wet ruimtelijke ordening, Stb. 2006-566, 's Gravenhage, Sdu-uitgevers
- Wet personenvervoer 2000, Stb. 2000-314, 's Gravenhage, Sdu-uitgevers

## **Websites**

- Metropoolregio Amsterdam, 2009, [www.metropoolregioamsterdam.nl](http://www.metropoolregioamsterdam.nl), bezocht d.d. 17-12-2009
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009), [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl), bezocht d.d. 24-11-2009
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl), bezocht d.d. 13-12-2009
- MIVB, 2009b: [www.mivb.be](http://www.mivb.be), bezocht d.d. 24-11-2009
- SER, 2009: [www.ser.nl](http://www.ser.nl), bezocht d.d. 18-11-2009
- VRR, 2009: [www.vrr.de](http://www.vrr.de), bezocht d.d. 19-11-2009
- Zuidvleugel, 2009: [www.zuidvleugel.nl](http://www.zuidvleugel.nl), bezocht d.d. 17-12-09

## **Bijlagen**

**Bijlage 1 - De moties Lemstra**

## 1<sup>e</sup> motie Lemstra

### Geïntegreerd beleidsdebat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland

#### MOTIE VAN HET LID LEMSTRA C.S.

Voorgesteld 21 maart 2005

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

vaststellende, dat de planningshorizonten in de Nota's Ruimte, Pieken in de Delta, Mobiliteit en de Agenda Vitaal Platteland, dicht bij het heden liggen en ook onderling verschillen;

van oordeel dat uit genoemde nota's geen heldere visie naar voren komt op de vraag hoe er geanticipeerd gaat worden op langetermijnontwikkelingen rondom zaken als klimaatverandering en zeespiegelrijzing, hoogwaterproblemen, de ontwikkeling van Schiphol, bereikbaarheid van de randstad;

overwegende dat er in de genoemde nota's evenmin aanzetten zijn gegeven om op deze ontwikkelingen te kunnen anticiperen;

vaststellende dat er ook geen relaties zijn gelegd met de investeringen in de Kennisinstructuur en met de toekomstige aanwending van de middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking;

vaststellende dat er grote investeringen gemoeid zullen zijn met het voorsorteren op deze opgaven;

constaterende dat er geen instrumenten beschikbaar zijn voor een objectieve afweging van maatschappelijke kosten en baten,

verzoekt de regering de Staten-Generaal te voorzien van haar lange termijninvesteringsstrategieën die rekening houden met de zeer lange voorbereidingstijd van grote nationale investeringen, indien nodig verkend met scenario's, vertaald in aanzetten voor beleidsontwikkeling op korte en middellange termijn en vergezeld van een prioritering van de investeringen op basis van een objectief en integraal beoordelingskader;

en gaat over tot de orde van de dag.

Lemstra  
Schouw  
Meindertsma  
Bierman-Beukema toe Water  
Van Middelkoop  
Walsma  
Slagter-Roukema  
Van der Lans

## **2<sup>e</sup> motie Lemstra**

### **Nota Ruimte**

#### **MOTIE VAN HET LID LEMSTRA C.S.**

Voorgesteld 17 januari 2006

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de regering de uitvoering van de eerder ingediende motie-Lemstra met betrekking tot de lange termijn visie (motie XXI-C) met name ter hand heeft genomen voor wat betreft de komende klimaatverandering;

van oordeel, dat dit een belangrijke stap vooruit is, maar dat deze stap onvoldoende recht doet aan de meer integrale bedoeling achter deze motie;

voorts constaterende, dat internationale bedrijven en instellingen steeds meer de keuze maken tussen verschillende grootstedelijke gebieden in Europa, zoals Parijs, Frankfurt en omgeving en de Randstad, en dat daarvoor een sterke, aantrekkelijke en goed ontsloten Randstad van groot belang is;

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

van oordeel, dat die complexe opgave voor de Randstad voor thema's als verkeer- en vervoersinfrastructuur, kennisinfrastructuur, verstedelijking in relatie tot groen/blauw, internationale vestigingslocaties en marketing om een duidelijke samenhangende regie en visie vraagt op het schaalniveau van de Randstad als geheel;

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

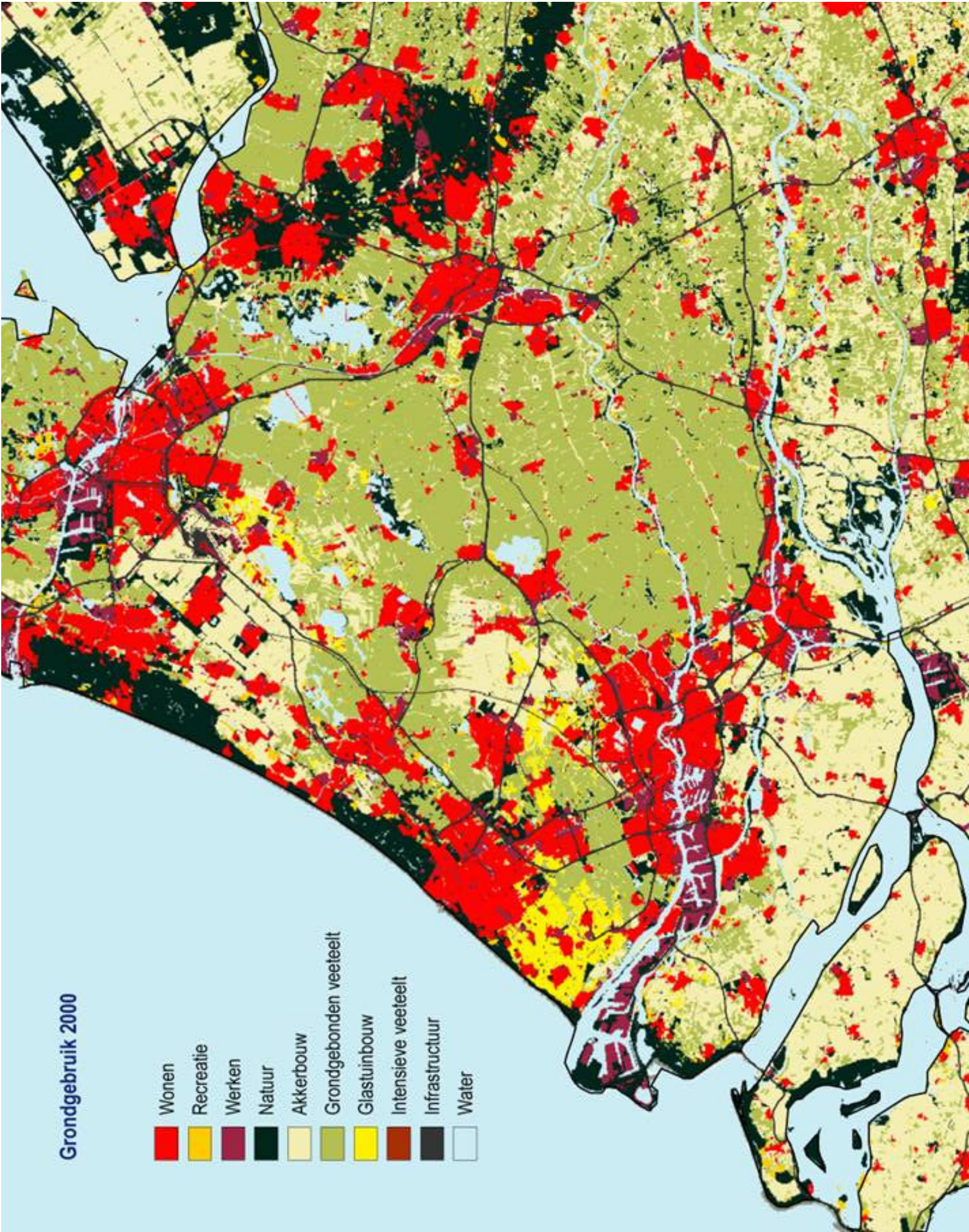
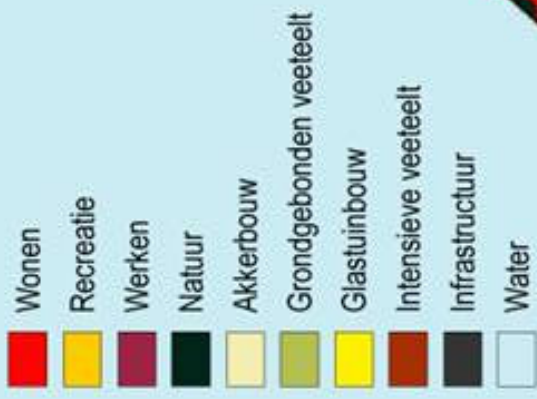
verzoekt in het bijzonder de minister van VROM deze rol op zich te nemen en daarmee zorg te dragen voor een goede uitvoering van het huidige rijksbeleid en tegelijkertijd te werken aan de invulling van de inhoudelijke agenda voor de Randstad en de overige stedelijke netwerken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Lemstra  
Schouw  
Ten Hoeve  
Bierman-Beukema toe Water  
Meindertsma  
Hessing  
Slagter-Roukema  
Van den Berg  
Van der Lans

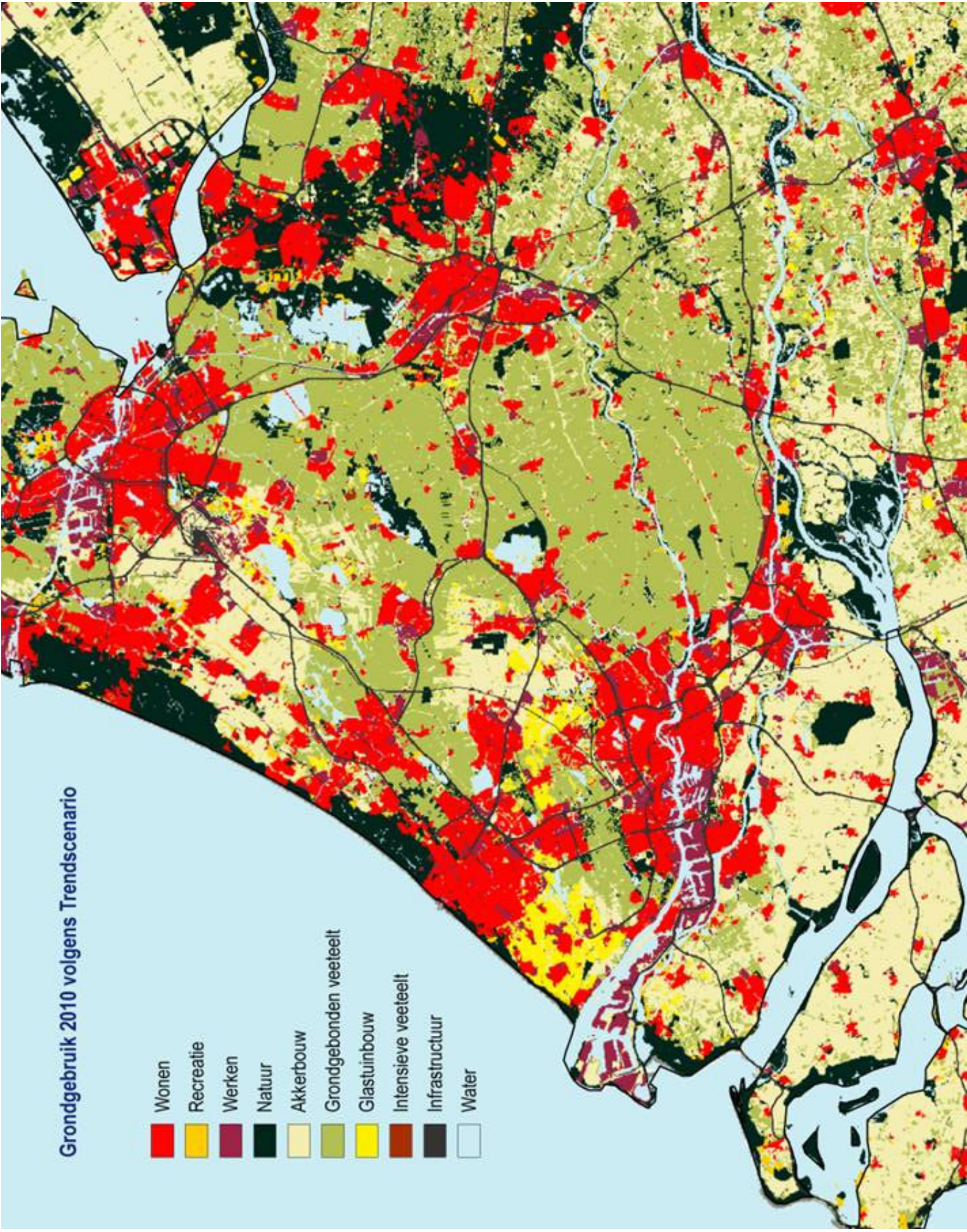
**Bijlage 2 – Ontwikkelingsperspectieven Randstad**

# Grondgebruik 2000



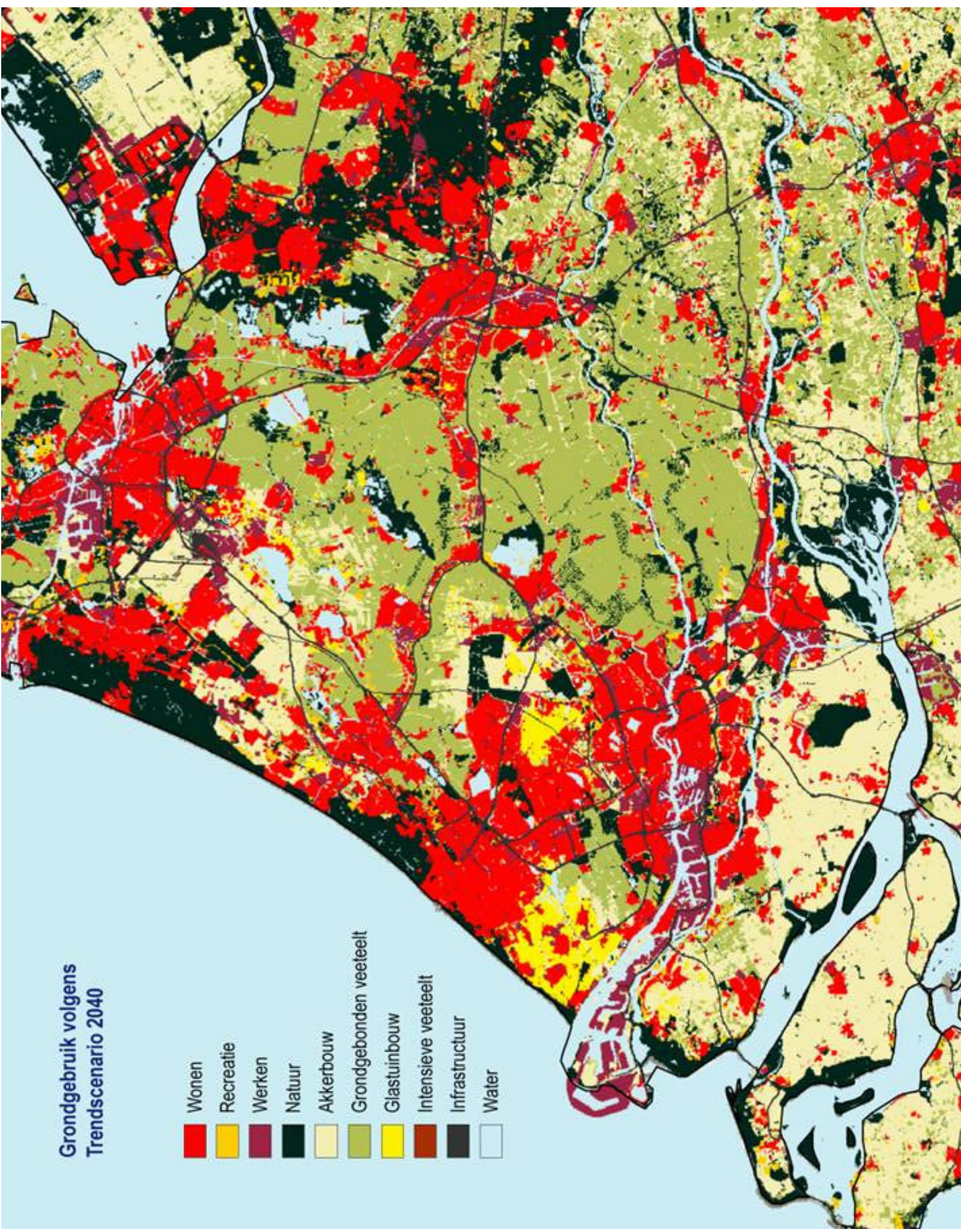
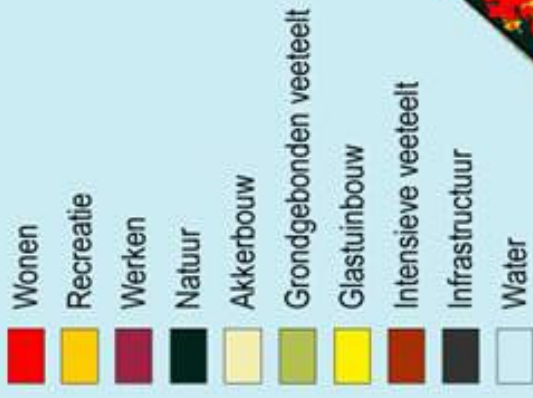
# Grondgebruik 2010 volgens Trendscenario

- Wonen
- Recreatie
- Werken
- Natuur
- Akkerbouw
- Grondgebonden veeteelt
- Glastuinbouw
- Intensieve veeteelt
- Infrastructuur
- Water

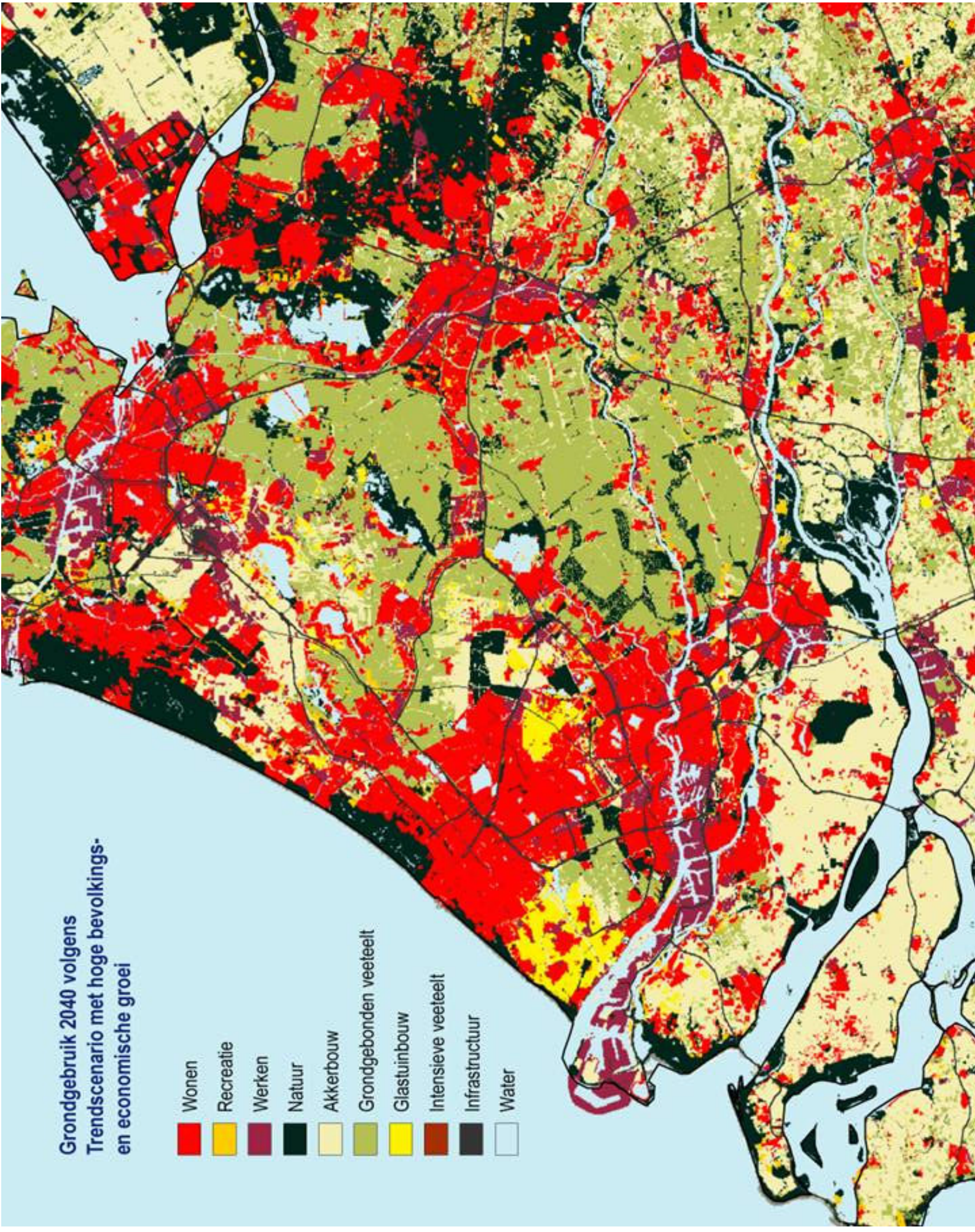
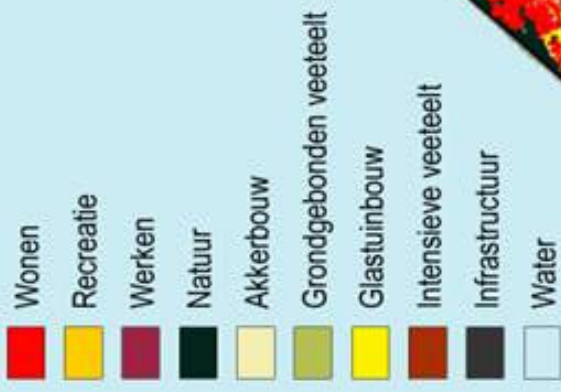




Grondgebruik volgens  
Trendscenario 2040



**Grondgebruik 2040 volgens  
Trendscenario met hoge bevolkings-  
en economische groei**

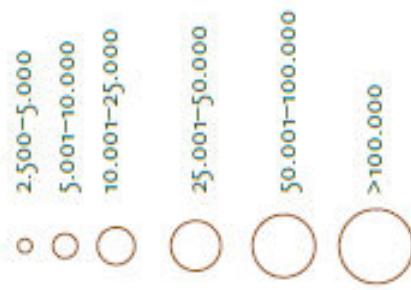


**Bijlage 3 – Dagelijkse verplaatsingspatronen in de Randstad**

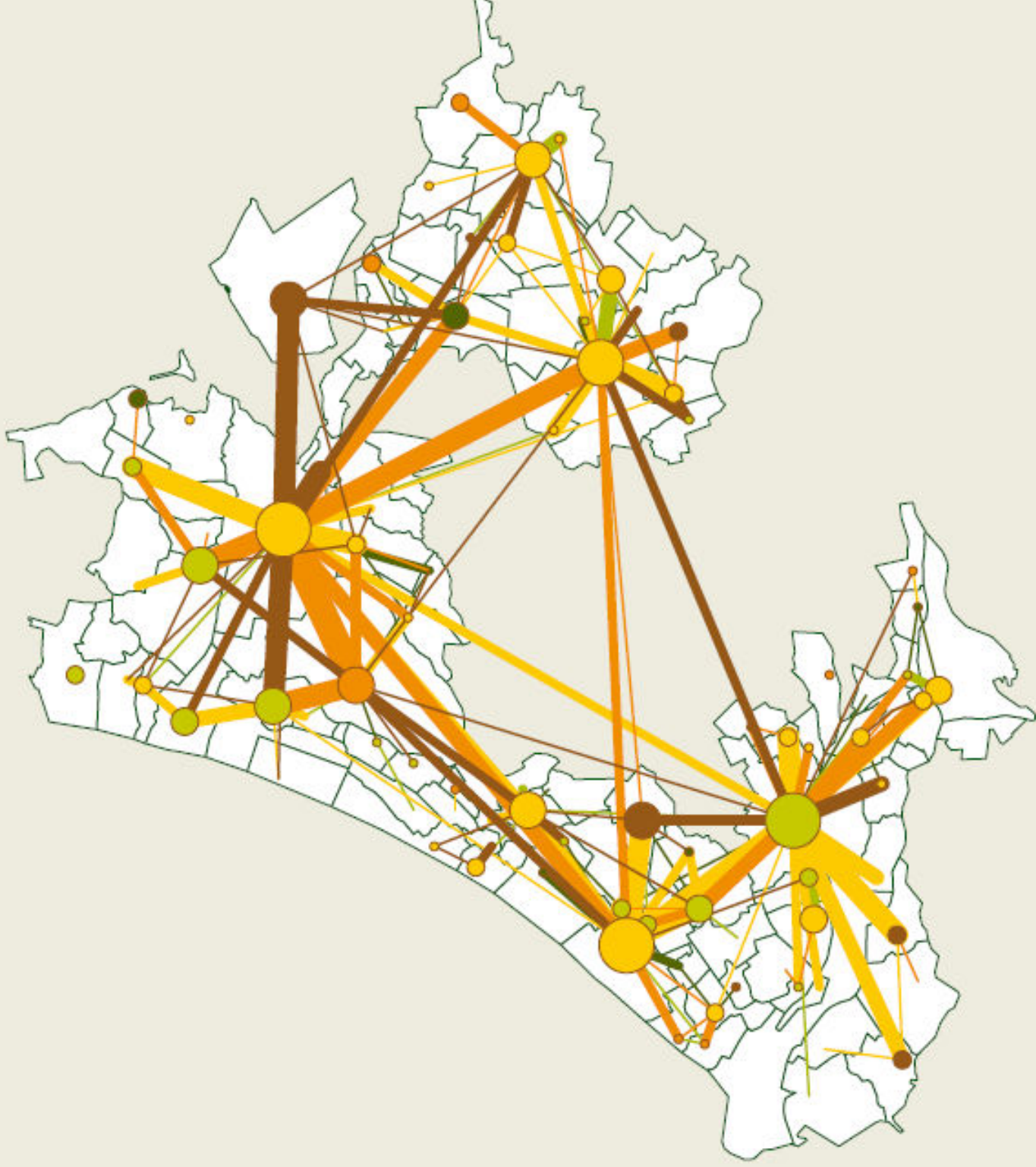
Groei 1992-2002



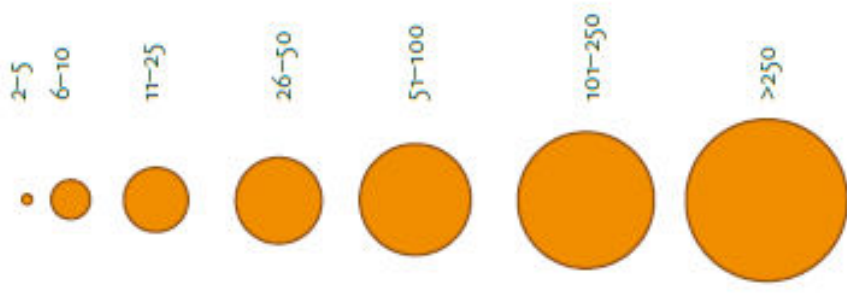
Binnengemeentelijke  
verplaatsingen



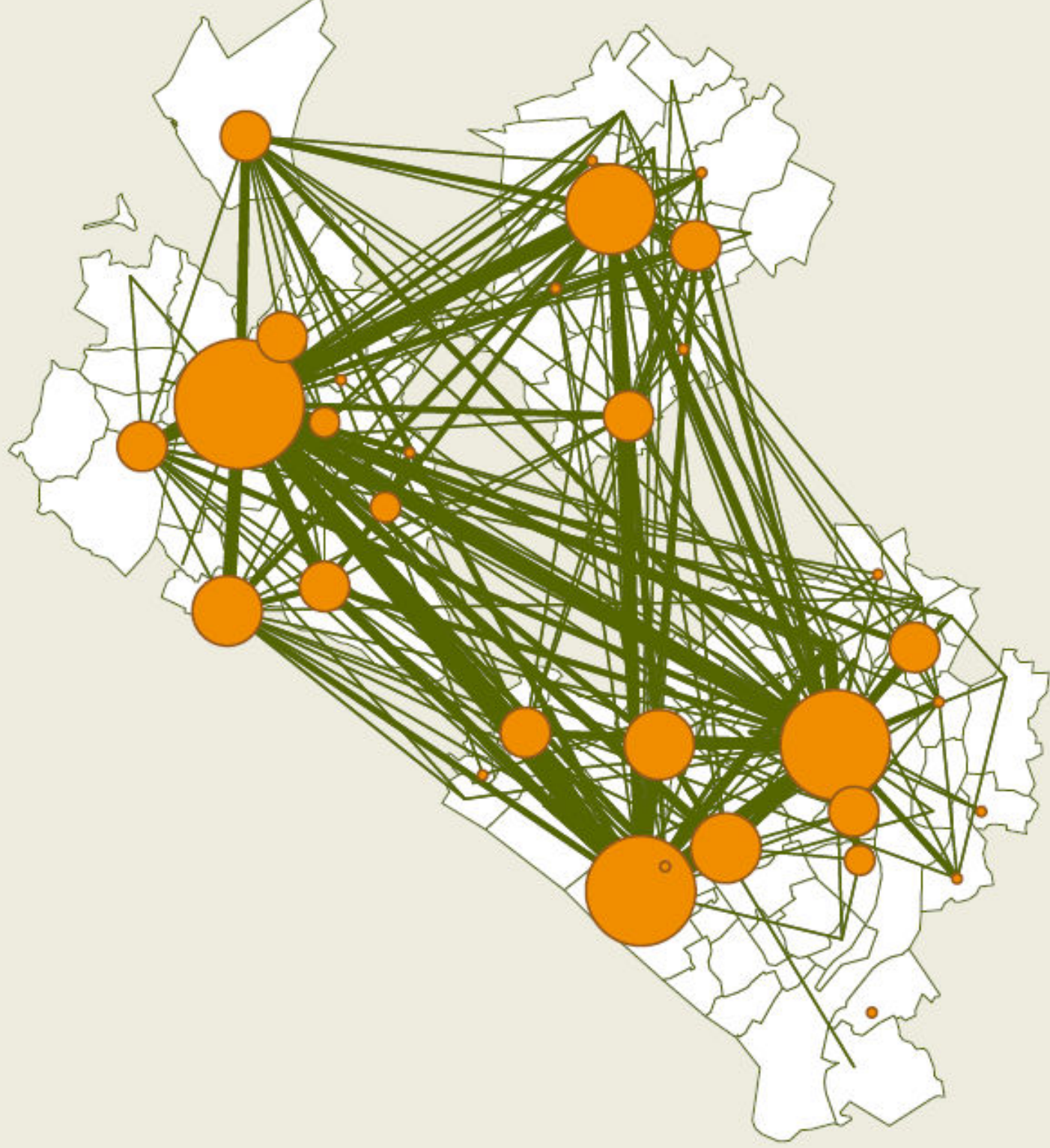
Tussengemeentelijke relaties



Binnengemeentelijke relaties



Tussengemeentelijke relaties



*Binnengemeentelijke relaties*



*Tussengemeentelijke relaties*

