

Maatschappelijke opgaven en Metropoolregio's

Inleiding

Er komen vele maatschappelijke problemen op het openbaar bestuur af. Deze problemen zijn complex en niet eenvoudig op te lossen: bijvoorbeeld klimaatverandering, ongelijkheid en immigratiestromen. Voor het oplossen van deze maatschappelijke vraagstukken staan ons verschillende bestuurslagen ter beschikking. Van oudsher kennen wij in Nederland drie bestuurslagen: de nationale, de provinciale en de lokale overheid. De vraag naar de juiste bestuurlijke schaal is zowel een klassieke als een uiterst actuele bestuurskundige vraag. Een vraag die, net als in het verleden, nog altijd bijzonder lastig is te beantwoorden, omdat het juiste bestuurlijke schaalniveau een politieke vraag is die niet met wetenschappelijke argumenten kan worden beslecht. Welke rationele argumenten wij ook naar voren brengen, uiteindelijk is de keuze van de bestuurlijke schaal een politiek vraagstuk. Daarbij is het tegenwoordig duidelijk dat er niet één bestuurlijke schaal is die elk probleem past. Wat de juiste schaal is om een beleidsprobleem aan te pakken, verschilt per systeem, per vraagstuk en is anders door de tijd heen. Maatwerk ligt dus meer voor de hand, omdat de maatschappelijke problemen en de organisaties die voor de oplossingen noodzakelijk zijn, niet op voorhand duidelijk zijn en zich niet alleen meer in de klassieke staatsfeer bevinden. Het gaat steeds meer om de samenwerking tussen publieke, private en hybride organisaties. Grenzen tussen de publieke en private sectoren zijn er nog wel, maar raken meer vertroebeld. De verticale bestuurlijke pilaren uit het verleden worden steeds meer aangevuld met horizontale samenwerkingsverbanden. Dit heeft gevolgen voor de helderheid van de politieke controle en het afleggen van publieke verantwoording. Daarvoor hebben wij nog steeds geen afdoende oplossing gevonden.

De vraag naar het juiste bestuurlijke schaalniveau kunnen wij zowel theoretisch als vanuit de praktijk benaderen. Theoretisch sluiten wij aan bij inzichten over globalisering. Dit zijn theorieën die globale en lokale ontwikkelingen bij elkaar brengen. De kern van die theorieën is dat de nationale staat door de globalisering niet meer in staat is complexe vraagstukken op te lossen en dat de toekomst daardoor ligt bij grote steden en metropoolregio's. Naast de theorie is er de praktijk. Wat zien wij in de bestuurspraktijk? Naast de bestaande driestap - rijk, provincie en gemeenten - stellen wij in de *eerste* plaats vast dat door de globalisering van de economie, de politiek de cultuur, en het internationale bestuurlijke niveau belangrijker zijn geworden. De Verenigde Naties, de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) beïnvloeden het nationale bestuur steeds meer, om maar te zwijgen van de Europese Unie.

In de *tweede* plaats constateren wij dat het aantal gemeenschappelijke regelingen tussen samenwerkende gemeenten sterk is toegenomen. Er is duidelijk behoefte aan een bovengemeentelijk niveau.

“Het belang van gemeenschappelijke regelingen is de afgelopen decennia sterk gegroeid, zowel in termen van aantallen gemeenschappelijke regelingen als in termen van volume fte (van in totaal 19.500 in 2006 tot 41.500 in 2016). Op grond van de

omvang in fte doet de overheid op alle lagen dus een stap terug, maar ten aanzien van het bovengemeentelijke niveau, is er sterke uitbreiding van taken en mensen".¹

In de *derde* plaats ontstaan er grotere gemeenten. Door de decentralisatie van vele rijkstaken naar het lokale bestuur zijn sommige gemeenten te klein om de gewenste kwaliteit van de dienstverlening te leveren. Ondanks dat in veel gemeenschappen de lokale identiteit historisch sterk is, hebben burgers van kleine gemeenten zelf in de gaten dat grotere gemeenten nodig zijn om kwalitatief goede ambtenaren aan te trekken, die voor het uitgebreide takenpakket nodig zijn. Er is daardoor minder verzet tegen gemeentelijke herindelingen dan vroeger, zoals bijvoorbeeld bij gemeentelijke herindelingen in Friesland.

In de *vierde* plaats constateren wij de opkomst van metropoolregio's. Dit zijn grote steden die steeds meer gaan samenwerken met de omliggende gemeenten. Voorbeelden zijn: de Metropoolregio Amsterdam (MRA), de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) en de Metropoolregio Eindhoven (MRE). Deze Metropoolregio's hebben vooral taken op het gebied van vervoer, infrastructuur en het economische vestigingsklimaat. Deze Metropoolregio's ontstaan deels organisch van onderop, maar de vorming ervan wordt ook gestimuleerd door het rijk en de Europese Unie. De Unie is van oudsher meer gericht op regionale samenwerkingsverbanden dan op provincies en gemeenten. Samenwerkende regio's maken in Brussel meer indruk dan kleinere gemeenten of individuele provincies.

In dit essay schrijf ik niet over regio's waarbij grondgebied, linguïstische scheidslijnen en historische identiteit voor een groot deel samenvallen en waarbij er dikwijls strijd is tussen de centrale staat en het regiobestuur. Catalonië in Spanje is het bekendste actuele voorbeeld. Andere recente voorbeelden zijn Schotland in het Verenigd Koninkrijk en Lombardije en Veneto in Italië, waar onlangs referenda zijn gehouden om de regio's meer armslag te geven ten opzichte van de centrale staat. Dikwijls speelt mee dat de economisch succesvolle regio's steeds meer moeite hebben met de in hun ogen onevenredige bijdrage die zij aan de economie van het gehele land moeten bijdragen. Aan de andere kant zijn er ook perifere regio's die met krimp te maken hebben en vinden dat zij te weinig van de centrale staat krijgen.

De stelling die ik in dit essay wil verdedigen is dat de Metropoolregio een steeds belangrijker bestuurlijk niveau aan het worden is. Hoewel zij op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zijn gebaseerd, zouden de Metropoolregio's paradoxaal genoeg de oplossing kunnen zijn om het sterk gestegen aantal gemeenschappelijke regelingen te reduceren.

Regio's en gemeenschappelijke regelingen zijn uiterst actueel. Het regeerakkoord van het kabinet Rutte III is aan de ene kant positief over regionale bestuursvormen en koppelt daaraan, voor het eerst, maar nog steeds bescheiden, financiële middelen. Terwijl Rutte 1 de regio's met financiële middelen (WGR+) heeft afgeschaft, is er onder Rutte 3 weer sprake van een terugkeer van de regio's. Aan de andere kant is het regeerakkoord kritisch over gemeenschappelijke regelingen, vanwege de bestuurlijke drukte die zij genereren en het tekort aan democratische legitimatie die zij opleveren. Het regionaal bestuur blijkt in de praktijk niet zozeer verlengd lokaal bestuur, wat de

¹ Vries, J. de, Van den Berg, C. en H.R. Blomaard, Regionaal denken, lokaal doen! Tussenevaluatie Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, Den Haag, 28 september 2017, p. 32.

bedoeling is, maar verlegd lokaal bestuur. Terwijl in theorie de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regelingen gewaarborgd is door de controlerende taken van de gemeenteraad (het hoogste soevereine orgaan in de gemeente) te verlengen, is er in de praktijk steeds vaker sprake van verlegd lokaal bestuur. De gemeenschappelijke regelingen gaan een eigen leven leiden en worden op afstand ervaren, waardoor er legitimatie en controleproblemen ontstaan. De reductie van het grote aantal “kleine” gemeenschappelijke regelingen en het versterken van de democratische legitimatie van enkele “grote” gemeenschappelijke regelingen lijkt het uitgangspunt te zijn voor het kabinet Rutte III. Dat zou kunnen door Metropoolregio’s meer als uitgangspunt te nemen voor het samenwerken van gemeenten. Het aantal “kleine” gemeenschappelijke regelingen kan afnemen als er bestuurlijke en geografische samenvoeging plaatsvindt op regio-schaal. De Metropoolregio’s kunnen worden gezien als de gewenste bestuurlijke schaal en vorm voor diverse beleidsterreinen.

In dit essay behandel ik allereerst diverse theorieën die de opkomst van Metropoolregio’s kunnen verklaren. Deze theorieën confronteer ik met drie regionale samenwerkingsverbanden: de metropoolregio Amsterdam (MRA), de metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) en de metropoolregio Eindhoven (MRE). Met de keuze voor regionale bestuursvormen kan ik een begin maken met het beantwoorden van de centrale vraagstelling van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Vraagstelling:

Hoe kunnen verschillende overheden en eventueel private spelers hun samenwerking zo organiseren, dat vanuit de regionale opgave(n) zowel in de planvorming, als bij de financiering en in de uitvoering, door de schotten van modaliteiten en bestuurslagen (verticaal en horizontaal) heen gewerkt wordt?

Theorieën die opkomst regio’s verklaren

Bij verklaringen waarom regionale bestuursorganisaties in Nederland belangrijker worden, kunnen wij aansluiten bij theorieën die internationaal en nationaal over dit vraagstuk zijn geformuleerd. Hoewel de geselecteerde theorieën op dimensies uit elkaar lopen, hebben ze de volgende redenering gemeen.² Door de globalisering is de nationale staat steeds minder goed in staat complexe problemen op te lossen. Dat staatkundige vacuüm wordt steeds meer opgevuld door steden en metropoolregio’s. De regio’s zijn dikwijls de invulling van de triple helix: het samenwerkingsverband dat overheid, ondernemingen en onderwijs bij elkaar brengt, waarmee innovaties en economische groei worden gestimuleerd. De economische groei vindt volgens de dominante economische theorieën vooral in grote steden en Metropoolregio’s plaats. De Metropoolregio’s kennen de schaalvoordelen van een agglomeratie. Omdat er veel mensen wonen vinden er innovaties plaats, maar daarbij speelt naast massa natuurlijk ook de aanwezigheid van kennis- en investeringskapitaal een rol. De regio’s willen inhoudelijke vraagstukken oplossen, zijn functioneel gedreven en trekken zich steeds minder aan van territoriale grenzen en dus ook niet van de driedeling die Thorbecke in 1848 voor de Nederlandse staat heeft bedacht en doorgevoerd.

² Deze theorieën heb ik de laatste jaren intensief besproken met deelnemers van de masteropleiding Metropool van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag.

Glokalisering

De *eerste* theorie die ik behandel is de theorie van de Glokalisering.³ Deze term is de samentrekking van twee begrippen, namelijk globalisering en lokalisering. Deze twee ontwikkelingen hangen nauw met elkaar samen. Met globalisering wordt bedoeld op het proces dat economische systemen steeds meer met elkaar verknoopt raken.⁴ De globalisering is vooral gestimuleerd door de digitalisering. De groeiende verbintenissen tussen systemen zijn door computers mogelijk gemaakt en het aantal verbindingen lijkt door slimme sensoren alleen maar toe te nemen. Dit wordt wel de Sensor revolutie of de Internet of Things (IoT) genoemd en het ligt aan de basis van de Big Data ontwikkelingen. Daarnaast heeft het ontstaan van de globalisering te maken met het lager worden van de transportkosten, waardoor economische interactie tussen landen toeneemt, maar waardoor ook reizen en migratiestromen worden gestimuleerd.

Lokalisering maakt duidelijk dat er juist door de globalisering behoefte bestaat aan politiek en sociaal overzicht en zekerheid op het regionale en lokale niveau. Het groter worden van de wereld, hoewel de dominante gedachte is dat de wereld door de digitalisering kleiner wordt, betekent dat er behoefte ontstaat aan een eigen identiteit, lokale bewustwording en houvast. De burger heeft nauwelijks of geen invloed op de internationale globalisering, maar streeft nog wel invloed na op het regionale en lokale vlak. Dit hoeft zich niet te uiten in hogere opkomstpercentages bij gemeenteraadsverkiezingen, maar een deel van de bevolking zoekt wel naar nieuwe vormen van participatie binnen de indirecte democratie op het lokale en regionale niveau ("New Democracy"). Men probeert zelf participatieve initiatieven te nemen. Het pallet aan democratische activiteiten en experimenten is sterk aan het groeien en aan het toenemen. De lokalisering komt eveneens tot uiting in culturele uitingen en het ontwikkelen van lokale streekproducten. Lokalisering en technologisering komen op het lokale vlak bij elkaar. Bijna elk dorp kent tegenwoordig wel zijn eigen bierbrouwerij en dus zijn eigen biermerk. Een meer radicale variant van de lokalisering is het nationalisme, dat zich de afgelopen jaren in veel westerse landen opnieuw manifesteert en het lokale en regionale weer uitbreidt naar de centrale nationale staat. Het kan de groeiende belangstelling voor de nationale identiteit, de nationale geschiedenis en de nationale symbolen verklaren. Processen van globalisering, die zich in de geschiedenis vaker hebben voorgedaan, laten op een gegeven moment de groei van nationalisme en identiteitspolitiek bij een deel van de bevolking en de politici zien. Het leidt tot een tweedeling: zij die vertrouwen hebben in en profijt hebben van de globalisering en zij die het tegenovergestelde ervaren.

De positie van het regionale en lokale bestuur wordt nog verder versterkt doordat de centrale staat diverse taken van de verzorgingsstaat heeft gedecentraliseerd: de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), de Jeugdzorg en de Participatiewet. Dit doet de centrale staat mede om de financiële problemen van de verzorgingsstaat op te

³ De Vries, J. de, (2009), De gemeente als eerste overheid, verschenen in Becker. F.& Hurenkamp, M., Lokale politiek als laboratorium, Amsterdam: WBS Jaarboek. Vgl. De Vries, J. de, (2014), "De gemeente, daar gebeurt het echt", Trouw, 1 maart 2014.

⁴ Steger, Manfred, Globalisation. A very short introduction, Oxford University Press. Vgl. Rodrik, Dani, (2003), De Globaliseringsparadox. Waarom mondiale vrijhandel, de natiestaat en democratie niet samengaan. Amsterdam: Amsterdam University Press.

lossen. De taken waarop bezuinigd moet worden, gaan naar de bestuurslaag die het dichtst bij de burgers staat: de gemeenten. De gemeenten zijn door de VNG-commissie Van Aartsen de eerste overheid genoemd.⁵ Het is het bestuursniveau waar de problemen als eerste bij het loket worden aangekondigd en gesignaleerd. Kortom, de globalisering betekent dat de positie van de centrale staat minder prominent wordt en het regionale en lokale bestuursniveau aan kracht wint. Daarbij kunnen wij constateren dat de provincies in dit krachtenveld moeite hebben om hun rol te bepalen, maar nog steeds bestaan en zich meer veerkrachtig tonen. Het probleem van de provincies was dat zij nooit expliciet beleid hebben ontwikkeld voor grote steden, omdat ze daar ook niet de bevoegdheden en middelen voor hadden. Dit kan de gespannen verhouding in het verleden tussen de steden Rotterdam en Den Haag en de provincie Zuid-Holland verklaren en eveneens de spanning tussen Amsterdam en de rest van de provincie Noord-Holland.

Als burgemeesters de wereld regeren

De *tweede* theorie gaat over de economische kracht van grote steden en het leiderschap van burgemeesters. Het werk van de politiek filosoof Benjamin Barber is een nadere uitwerking van de these van de globalisering.⁶ Zijn stelling is dat door de globalisering de nationale staat niet meer in staat is grote complexe wereldproblemen – zoals klimaatverandering, immigratiestromen en vervuiling – op te lossen. Problemen zonder paspoort houden niet op bij geografische grenzen, maar zullen wereldwijd moeten worden aangepakt. Barber stelt in zijn boek *“If Mayors ruled the world”* dat het in feite de burgemeesters van de wereldsteden zijn die in staat zijn om de grote hedendaagse problemen aan te pakken. Hij verwacht dus veel van het leiderschap van burgemeesters van die grote steden. De nationale staat en de nationale politiek hebben onvoldoende bestuurskracht. De staat heeft zich in het neoliberale tijdperk onmachtig verklaard. Steden en niet gouvernementele organisaties (ngo’s) zijn veel beter en sneller in staat om de complexe maatschappelijke vraagstukken te agenderen, maar zij hebben nog niet voldoende uitvoerende capaciteit. In Nederland kunnen wij constateren dat de ngo Urgenda (een combinatie van urgentie en agenda) de staat voor de rechter daagt omdat de centrale overheid volgens deze stichting in gebreke blijft bij het oplossen van duurzaamheidsproblemen. Barber gaat vooral in op burgemeesters van wereldsteden (“global cities”) waarvan hij denkt dat zij beter dan de leiders van de nationale staat complexe problemen kunnen oplossen. Het zou volgens Barber verstandig zijn als de burgemeesters zich aaneensluiten tot een wereldparlement van burgemeesters. Het is opvallend te constateren dat het boek van Barber populair is geworden in Nederland. Mede door activiteiten van Barber zelf zijn er diverse bijeenkomsten in Nederland aan zijn werk gewijd. Terwijl Barber vooral ingaat op gekozen burgemeesters, is zijn populariteit onder benoemde burgemeesters in Nederland groot. Burgemeester Van Zanen van Utrecht vertelde dat hij op zijn verjaardag wel 4 exemplaren van het boek cadeau kreeg. Het onderscheid tussen gekozen en benoemde burgemeesters maakt volgens Barber niet zoveel uit, omdat burgemeesters zich niet zozeer inlaten met de grote politieke en ideologische vraagstukken, maar veel meer worden gedreven om

⁵ VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, (Commissie Van Aartsen), De eerste overheid, Den Haag, juni 2007.

⁶ Barber, Benjamin, (2013), *If Mayors ruled the world. Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven & London, Yale University Press,

praktische problemen op te lossen. Zowel gekozen als benoemde burgemeesters stijgen daardoor dikwijls boven het partijpolitieke gekrakeel uit. Burgemeester Van der Laan maakte in Zomergasten niet voor niets de opmerking dat de nationale politiek teveel over muggenziften en vliegen afvangen gaat. De burgemeesters van de grote vier steden (Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam) konden zich goed vinden in Barbers analyse. Niet dat zij allemaal plotseling voorstander waren van de gekozen burgemeester, althans dat konden zij al dienaren van de kroon niet publiekelijk uiten, maar zij waren het wel eens met de analyserichting van Barber dat burgemeesters en grote steden een rol zouden moeten spelen bij de oplossing van complexe problemen. De stad en de gemeenten zijn in hun opvatting de eerste overheid en dat maakten de vier burgemeesters van de grote steden (Aboutaleb, Van Zanen, Krikke en loco burgemeester Ollongren van Amsterdam) bij informateur Zalm ook duidelijk.

Connectografie

De *derde* theorie die de opkomst van Metropoolregio's kan verklaren betreft inzichten over connectografie. Deze term brengt de begrippen connectivity en geografie bij elkaar. Deze theorie is afkomstig van de politicoloog Parag Khanna.⁷ Hij is een specialist in internationale betrekkingen en komt vanuit deze wetenschappelijke discipline tot het inzicht dat het lokale en regionale bestuursniveau aan kracht zal gaan winnen. Kanna is van jongs af aan geïnteresseerd in landkaarten. In het verleden vooral papieren kaarten en tegenwoordig met name digitale. Zijn boek kent in de bijlage een groot overzicht van digitale kaarten die soms adembenemend zijn. Hij komt tot de conclusie dat door de digitalisering de verbintenissen tussen deelsystemen steeds groter zijn geworden. Het gaat niet langer over nationale staten en geografische grenzen. De staatsmacht is aan het fragmenteren. Het gaat steeds meer om netwerken en verbindingen tussen knooppunten ("nodes") van die netwerken.

"Seeing the world through the lens of connectivity generates new visions of how we organize ourselves as species. Global infrastructure are morphing our world system from divisions to connections and from nations to nodes. Infrastructure is like a nervous system connecting all parts of the planetary body; capital and code are the blood cells flowing through it. More connectivity creates a world beyond states a global society greater than the sum of its parts."⁸

Connecties en connectografie worden steeds belangrijker. De tijd van de territoriale grenzen lijkt voorbij. Het gaat steeds meer om samenwerken tussen knooppunten in ingewikkelde netwerken. De verbindingen betreffen niet zozeer staten, maar zij worden vooral gelegd via productielijnen ("supply chains"), waardoor mensen en organisaties over grenzen heen met elkaar verbonden zijn.

⁷ Khanna, Parag, (2016), *Connectography. Mapping the future of Global Civilization*, New York: Random House.

⁸ Khanna, Parag, (2016), pp. 5-6.

Van Government naar Governance

Een *vierde* theorie die gebruikt kan worden om actuele bestuurlijke ontwikkelingen te duiden zijn governance theorieën.⁹ Binnen de bestuurskunde zien wij een interessante ontwikkeling die wij kunnen duiden als de overgang van “government” naar “governance”. In de bestuurskunde stond de nationale staat lange tijd centraal, het vak is er bijna voor uitgevonden¹⁰, waarbij de gedachte bestond dat de overheid in staat was om centraal sturing te geven aan beleidsprocessen waarmee maatschappelijke problemen werden opgelost. De overheid zette hierbij centrale sturingsinstrumenten in (wet- en regelgeving) en had de beschikking over diverse bestuurslagen die in een hiërarchisch verband tot elkaar stonden. De staat kon via medebewindstaken de lagere overheden - provincies en gemeenten - tot beleid verplichten. Door de globalisering en de internationalisering van de politiek en het bestuur zijn er allerlei bestuurslagen bijgekomen. Om problemen op te lossen zijn ook andere organisaties zoals private organisaties noodzakelijk. “Governance” betreft een aanvulling op het traditionele centrale en verticale bestuur. Hiërarchische verbanden werken steeds minder goed. Lagere overheden bestaan niet meer. Er is veel meer sprake van medeoverheden. In de netwerkmaatschappij is horizontaal bestuur meer op zijn plaats. Per maatschappelijk probleem dient te worden bekeken welke bestuurslagen en welke besluitvormingsmechanismen (staat, markt of “civil society”) er nodig zijn om problemen deels of geheel op te lossen.

De confrontatie van de “government” en “governance” modellen maakt de sterktes en zwaktes van beide modellen zichtbaar. Hoewel het “governance” model meer passend lijkt te zijn bij de hedendaagse netwerkmaatschappij is de politiek democratische controle en verantwoording van bestuurders de zwakke plek in het “governance”-model. Het is opvallend dat geen van de bovengenoemde auteurs op het controle en verantwoordingsmechanisme ingaat, maar dat is ook wel weer verklaarbaar omdat het een lastig te beantwoorden vraagstuk is.¹¹ In het oude verticale government-model was de controle geregeld via het parlement, de provinciale staten en de gemeenteraad. Theoretisch waren deze organen de soevereine organen van de drie bestuurslagen. De gekozen politici hadden controle over de bestuurders. Zij konden wanneer het vertrouwen ontbrak, de bestuurders naar huis sturen. Er werden op basis van nieuwe verkiezingen andere machthebbers aangesteld. Terwijl dit “government”-model in de horizontale en gedigitaliseerde, horizontale netwerkmaatschappij als beperkend wordt ervaren, is in het “governance”-model de politieke verantwoording slecht geregeld; het gaat vooral om informele netwerken die consensus nastreven. Het ligt bijna voor de hand om de verantwoording meer horizontaal te regelen. Maar met zelforganisatie, zelfcontrole en deregulering in sectoren en in het bedrijfsleven, zijn de laatste decennia ook slechte ervaringen opgedaan, waardoor de controle uiteindelijk als een boemerang weer bij de politici terugkomt.

⁹ Voor een goed overzicht van Governance theorieën, zie Kjaer Anne Mette, (2004), Governance, Cambridge: Polity Press.

¹⁰ De bestuurskunde is voortgekomen uit de Kameralistiek. De opkomende nationale staat had behoefte aan kennis over openbare financiën en wetgeving.

The new urban crisis?

De gepresenteerde theorieën kennen allemaal hun beperkingen. De bestuurspraktijk wordt daar ook mee geconfronteerd. De rode draad in de gepresenteerde theorieën is dat de nationale staat zijn taken niet meer kan waarmaken en dat de toekomst steeds meer ligt bij de grote steden en metropoolregio's. Maar zo langzamerhand worden ook de negatieve effecten van de concentratie op de grote steden duidelijk. De kritiek komt uit onverdachte bron, van Richard Florida, één van de voorstanders van de ontwikkeling van grote steden.¹² In zijn nieuwste boek falsifieert hij in feite zijn eigen theorie over de creatieve klasse die naar de grote steden trekt. Hij zal het zelf geen falsifiëren noemen omdat hij nog steeds wel belang hecht aan zijn beroemde theorie van de creatieve klasse, maar hij heeft nu ook de negatieve effecten van de snel groeiende steden ontdekt. Hij relateert de opkomst van Trump en de Brexit aan de problemen die met steden zijn ontstaan: de nieuwe stedelijke crisis. De gentrificatie van onderdelen van de stad werken in het voordeel van de rijken, er is een enorme sociaal economische ongelijkheid ontstaan in steden en de kloof met het omringende platteland is nog groter geworden.¹³ De concentratie van de creatieve klasse in de wereldsteden levert innovaties op, maar ook grote politieke en sociale problemen. Omdat iedereen tegenwoordig weer in de stad wil wonen en werken nemen de onroerend goed prijzen schrikbarend toe en kunnen alleen de superrijken het zich nog permitteren om in de binnenstad te wonen. Mensen met lage en modale inkomens (de middenklasse) worden letterlijk de stad uitgeduwd. De grote steden zullen blijven trekken, maar een deel van de oplossingen voor de stedelijke crisis ligt in een betere samenwerking tussen metropoolsteden (metro's) en omliggende gemeenten. Dus in Nederlandse termen in: Metropoolregio's. De stedelijke crisis dient voor een deel met overheidsbeleid te worden aangepakt, maar het is beter om dit via de besturen van steden en de metropoolregio's te doen dan door middel van het rijk. Bovenstaande theorieën wijzen op het belang van steden en metropoolregio's. Laten wij eens drie metropoolregio's van dichtbij bekijken.

De Metropoolregio Amsterdam (MRA)

De Metropoolregio Amsterdam is ontstaan in 2015 en is een informeel samenwerkingsverband van 33 gemeenten en de provincies Noord-Holland en Flevoland. Zij werken breed samen op terreinen zoals wonen, ruimtelijke ordening, toerisme en bereikbaarheid. De Gemeenschappelijke regeling Vervoerregio Amsterdam, met 15 deelnemende gemeenten, maakt hier deel van uit. De Amsterdam Economic Board vormt de Triple Helix van de MRA. Hoewel de relatie tussen de stad Amsterdam ("de Republiek") en de provincie Noord-Holland altijd problematisch is geweest, lijkt de samenwerking met de provincie in de metropoolregio Amsterdam beter te verlopen dan in het verleden. Met Flevoland zijn er zelfs twee provincies in het samenwerkingsverband opgenomen. Flevoland is er bij gehaald om de ontwikkelingen

¹² Florida, Richard, (2017), *The new Urban Crisis. Gentrification, Housing Bubbles, Growing Inequality, and What we Can Do About it*", London: One World. Dit boek is een kritische reactie op zijn eerder gepubliceerde boek: Florida, Richard, (2002), *The rise of the creative class. And how it's transforming work, leisure, community & everyday life*", New York: Basic Books.

¹³ Over de ontwikkelingen op het Franse platteland in relatie tot de grote stad Parijs, zie Guilluy, Christophe, (2016), *Le Crespuscule de la France D'en Haut*, Flammarion.

van de metropool (woningbouw, vervoer en recreatie) ten Oosten van Amsterdam mogelijk te maken. Op deze manier zijn er verbindingen mogelijk met Almere en Lelystad. Volgens de website brengt elke gemeente kwaliteiten in die het totaal kunnen versterken. De kracht van de MRA is de diversiteit: zowel economisch, stedelijk als landschappelijk. Met name met dat laatste, de kwaliteit van het landschap, worden de omliggende gemeenten goed bij de grote metropool Amsterdam betrokken, hoewel een deel van de gemeenten moeite heeft dat zij met typische grootstedelijke problemen worden geconfronteerd. De taken betreffen vooral het aanjagen van de economie, het verbeteren van de bereikbaarheid, het bouwen van woningen, en het ontlasten van de druk van het toerisme. Die laatste taak is steeds urgenter omdat de stad Amsterdam uitermate populair is bij toeristen. Via de Metropoolregio wil men het toerisme meer spreiden. De metropoolregio Amsterdam wil economisch een concurrerende regio zijn. Een regio met compacte steden, een voor recreanten aantrekkelijk landschap en een perfect functionerend infrastructureel netwerk. De metropoolregio Amsterdam staat voor grote uitdagingen, waarbij het theoretische werk van de econoom Rifkin over de derde industriële revolutie de inspiratiebron is.¹⁴ Er worden 7 belangrijke punten genoemd: (1) ruimte geven voor wonen en werken, (2) slimmer en innovatiever werken, (3) de leefkwaliteit verbeteren, (4) de transitie naar een schone economie, (5) betere verbindingen, (6) de regio klimaatbestendig maken en (7) de organisatie van de MRA wendbaarder maken.

Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH)

De metropoolregio Rotterdam-Den Haag is de opvolger van de stadsregio's Rotterdam Rijnmond en Haaglanden. Dit werden ook wel de WGR+regio's genoemd. In 2015 zijn deze WGR+ regio's opgeheven. In de Eerste Kamer werd het mogelijk gemaakt dat de steden Rotterdam en Den Haag met elkaar gingen samenwerken in de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. De MRDH is een gemeenschappelijke regeling van 23 gemeenten die naast de vervoerregio ook het economisch vestigingsklimaat doet. De triple helix wordt in de provincie Zuid-Holland afgedekt door de Economic Board Zuidvleugel. De regio's Leiden, Gouda en de Drechtsteden maken geen deel uit van de MRDH, maar wel van de functionele metropoolregio.¹⁵

De burgemeesters Van Aartsen van Den Haag en Aboutaleb van Rotterdam werden de trekkers van het MRDH-project. 23 gemeenten moesten er van worden overtuigd dat zij beter konden samenwerken. Door de OESO was geconstateerd dat met name de grote steden Rotterdam en Den Haag met de ruggen naar elkaar toe stonden. Aanvankelijk was er vooral huiver bij de kleine en middelgrote gemeenten dat zij zouden worden overvleugeld door de twee grote steden. Er werden felle discussies gevoerd over het takenpakket en Rotterdam en Den Haag accepteerden uiteindelijk twee taakstellingen voor de metropoolregio: de vervoersautoriteit en het economisch vestigingsbeleid van

¹⁴ De econoom Rifkin heeft een grote invloed op de strategie en het beleid van de metropoolregio's. Zie daarvoor: Rifkin, Jeremy (2011), "The third industrial revolution. How lateral power is transforming energy, the economy, and the world, New York: St. Martin's Press; Rifkin, Jeremy, (2014) "The zero marginal cost society. The internet of things, the collaborative commons and the eclipse of capitalisme", New York: Palgrave Macmillan. De inzichten uit deze werken zijn terug te vinden in de studie Next Economy die voor de MRDH door Rifkin werd uitgevoerd.

¹⁵ Er is meer onderzoek nodig naar het functioneren van metropoolregio's. De Drechtsteden in Zuid-Holland hebben een regiobestuur en regioparlement. Leiden is een interessante casus omdat het tussen de MRDH en de MRA in ligt. De regio Zwolle is interessant omdat zij een lichte variant hebben doorgevoerd.

de regio. Na twee jaar bleek uit de tussenevaluatie dat de steun voor de metropoolregio was toegenomen. De kleine en middelgrote gemeenten zagen het nut van de metropoolregio omdat de belangen in Den Haag en Brussel beter werden bediend. De metropoolregio was er met studies van de OESO en de econoom Rifkin ook in geslaagd een strategie te formuleren, die nog wel abstract bleef, maar toch een richting voor de twee grote steden en de gemeenten aangaf. Uit de discussies bleek dat het takenpakket door vele bestuurders en gemeenten als te beperkt werd ervaren. De opgaven waarvoor de metropoolregio stond waren sterk gegroeid en de maatschappelijke opgaven waren meer met elkaar verstrengeld dan in het verleden. Hierdoor werd meer bestuurlijk samenwerking en interdisciplinair werken feitelijk afgedwongen. Grote vraagstukken zoals wonen, Ruimtelijke Ordening, groen, duurzaamheid zouden ook door de metropoolregio moeten worden behartigd. Er waren echter ook gemeenten die tegen uitbreiding met meer taken waren. Ze wilden het bestaande beter aanpakken en vreesden voor ingewikkelde structuurdiscussies met onder andere de provincie Zuid-Holland. Uit de evaluatie bleek dat de relatie met de provincie Zuid-Holland aan het verbeteren was.

De Metropoolregio Eindhoven (MRE)

De metropoolregio Eindhoven wordt in het algemeen neergezet als een lichtend voorbeeld van hoe een regio zou moeten werken.¹⁶ Dan hebben wij het vooral over Brainport (de triple helix): de samenwerking tussen overheid, onderwijs en ondernemingen, waardoor de stad een wonder van innovatie is geworden, want uit een evaluatie van Berenschot bleek dat er bestuurlijk nog wel het nodige aan de samenwerking schort.¹⁷ De stad Eindhoven werd in de jaren zeventig geconfronteerd met grote economische en sociale problemen. Philips en DAF, twee grote werkgevers in Eindhoven kwamen in de problemen. Grote reorganisaties werden ingezet en de werkloosheid nam snel toe. De verplaatsing van het hoofdkantoor van Philips naar Amsterdam leek de doodsteek voor de stad te zijn, die toch al het imago van een saai provinciestedje had. Eindhoven is echter uit de as herrezen en kan als zoveelste voorbeeld van een Phoenix-stad worden bijgeschreven.¹⁸ Steden worden geconfronteerd met een soort ontwikkelingscyclus. Een tijd lang gaat het goed, totdat een economische en sociale crisis toeslaat, en dan is het de vraag of de stad weer uit de as herrijst of niet. Het is dikwijls een ragfijn spel tussen overheid en maatschappelijke initiatieven waardoor dit gebeurt. In Eindhoven was het burgemeester Welschen die initiatieven nam. Daarnaast waren ingrepen van de directeur Thom Aussems van woningbouwcorporatie Trudo – een man die graag buiten de lijntjes kijkt – van belang. De oude Philipsfabrieken speelden een rol bij gentrificatie van de stad, waardoor de levendigheid terug kwam. De belangrijkste succesfactor was de werking van de triple helix in Eindhoven. Door intense samenwerking tussen de Technische Universiteit Eindhoven, diverse ondernemingen en de overheid werden innovaties gestimuleerd. ASML is het bekendste voorbeeld van een uiterst succesvol bedrijf dat overal ter wereld

¹⁶ “Het wonder van Eindhoven. Economie special van NRC Handelsblad, NRC/Weekend zaterdag 4 november en zondag 5 november 2017, pp. E1-19.

¹⁷ Mark, Ronald van der & Laurens Vellekoop, (2017), Evaluatie Metropoolregio Eindhoven, Berenschot.

¹⁸ Power, A., Plöger, J. and Winkler, A. (2010), Phoenix Cities: the Fall and Rise of Great Industrial Cities. Bristol: Polity Press for Joseph Rowntree Foundation. Vgl. Hall, Peter A., (2014), Good Cities. Better Lives. How Europe discovered the lost art of Urbanism, London & New York: Routledge.

microchips levert en dus ook veel onderaannemers nodig heeft. De stad heeft nu veel hoogopgeleiden nodig die overal ter wereld vandaan komen. Om hoogopgeleiden voor de stad aan te trekken wil Eindhoven het culturele klimaat stimuleren. Hoewel er al meer aanbod is dan in het verleden, vindt de regio het nog altijd te beperkt in vergelijking met de steun die de vier grote steden in de Randstad krijgen. Hoewel het economisch goed gaat met de regio Eindhoven blijft de bestuurlijke regio nog enigszins achter. De metropoolregio Eindhoven is in 2015 als gemeenschappelijke regeling in werking getreden. De metropoolregio is een bestuurlijk samenwerkingsverband van 21 Brabantse steden en de opvolger van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). De ambitie van de Metropoolregio is de Brainportregio verder te ontwikkelen tot een economische wereldspeler die internationale allure koppelt met aan regionale identiteit. De metropoolregio koos drie thema's als strategische doelen: Economie, Ruimte en Mobiliteit. Onderzoek en adviesbureau Berenschot kwam tot de volgende algemene conclusie:

“De metropoolregio functioneert nu twee jaar. Over het algemeen concluderen wij dat de Metropoolregio bijdraagt aan verbetering van het bestuurlijk en triple helix netwerk. Ook wordt de Metropoolregio door externe partners als provincie, waterschappen en rijk als collectiviteit gezien om mee in gesprek te gaan. Bovendien wordt binnen de Metropoolregio aandacht besteed aan de goed thema's. De eerste resultaten zijn geboekt, maar deze wachten nog op uitvoering. Verder is de formele verantwoording richting gemeenten over het functioneren van de Metropoolregio op orde. Bij colleges, en in mindere mate raden, is echter beperkt draagvlak voor de Metropoolregio; er zijn te weinig inhoudelijke resultaten, mede in verhouding tot de inspanningen”.¹⁹

Conclusies

De theorieën die samenhangen met de these van de globalisering benadrukken dat de rol van de centrale staat bij het oplossen van ingewikkelde problemen is uitgespeeld. De toekomst is aan de grote steden waar de creatieve klasse zich heeft gevestigd en innovaties worden aangejaagd. Het gebeurt in de grote steden: daar vinden innovaties en economische groei plaats. Geleidelijk worden echter ook de problemen in en rond de grote steden zichtbaar en ligt de bestuurlijke oplossing niet alleen in de steden, maar ook in de metropoolregio's. Omdat de grote steden op dit moment veel mensen aantrekken is het aan de ene kant de plek voor economische groei en culturele bloei, maar aan de andere kant betekent de grote vraag naar woningruimte ook dat de prijzen van het onroerend goed de pan uit rijzen en de lagere en middenklasse moeite hebben om in de stad te overleven of naar buiten worden gejaagd. De nadruk op de grote steden betekent ook dat het platteland wordt verwaarloosd. Daar beginnen zich de economische en sociale problemen op te stapelen. De Metropoolregio's zouden een oplossing kunnen vormen voor de vele problemen die zich in steden en op het platteland voordoen, maar dan zal er meer geïnvesteerd moeten worden in de relaties tussen steden en omliggende gemeenten. Op het platteland waar geen grote steden voorkomen, nemen kleine steden de functie van centrumgemeente op zich.

De vergelijking tussen de drie Metropoolregio's levert op dat de metropoolregio's qua organisatie en juridische structuur verschillen laten zien. De MRA is een

¹⁹ Berenschot (2017), p. 29.

samenwerkingsverband van 33 gemeenten, waarvan een gemeenschappelijke regeling – de vervoersautoriteit van 15 gemeenten een onderdeel vormt. De MRDH is een gemeenschappelijke regeling van 23 gemeenten met 2 taken: de vervoersautoriteit en het economisch vestigingsbeleid. De MRE is een gemeenschappelijke regeling van een aantal gemeenten. Alle drie proberen de triple helix tussen ondernemingen, onderwijs en overheid via Economic Boards te stimuleren. Naast de drie behandelde Metropoolregio's zijn er nog veel meer en is er sprake van een grote variëteit. Het takenpakket van de Metropoolregio's is in grote lijnen hetzelfde – vervoer, infrastructuur en economisch vestigingsbeleid, hoewel de MRA meer taken heeft. Duidelijk is dat het aantal urgente taken zichtbaar aan het groeien is. Met name op het terrein van Ruimtelijke Ordening, Wonen, Klimaat, Duurzaamheid en de Energietransitie: de agenda van de “next economy”. Een deel van de gemeenten wil daarom uitbreiding van het takenpakket van de metropoolregio, maar anderen willen geen extra taken creëren of afstaan. De tegenstanders vrezen lastige structuurdiscussies met de provincies en stellen dat de democratische legitimatie niet goed geregeld is.

Uit de tussenevaluatie van de MRDH bleek dat provincie, waterschappen, universiteiten (LDE) en bedrijfsleven steeds beter met elkaar samenwerken, hoewel het nog niet optimaal is. Ook in de MRA is de samenwerking tussen de gemeenten en twee provincies verbeterd. In Eindhoven functioneert de triple helix prima, maar daar blijft het bestuurlijke netwerk achter. Gemeenschappelijk probleem is dat de uitvoering van het beleid nog niet goed is en de resultaten nog achter blijven. Bovendien is de democratische legitimatie van de Metropoolregio's een probleem.

In de behandelde theorieën kunnen wij ook diverse zwakke plekken constateren. In de eerste plaats moeten wij constateren dat de nationale staat niet geheel en al verdwenen is. De centrale overheid is meer op afstand en faciliterend, maar niet verdwenen. Ook de provincies en de gemeenten vertonen een opmerkelijke veerkracht. Als we uit blijven gaan van de democratische rechtsstaat dan zullen we op de één of andere manier rekening moeten houden met de historisch gegroeide bestuurlijke verbanden. Een tweede zwakke plek in de theorieën is het afleggen van politieke verantwoording en de uitoefening van de politieke controle. Die is in de behandelde theorieën niet of nauwelijks uitgewerkt. Over welke bestuurslaag het ook gaat, we zullen de politieke controle en publieke verantwoording in de democratische rechtsstaat moeten regelen. Zowel verticale als horizontale verantwoording leveren problemen op. De verticale verantwoording leidt tot risicomijdend gedrag van ambtenaren omdat de minister, de gedeputeerde of de wethouder uit de wind moeten worden gehouden. Horizontale verantwoording kent ook zijn eigen problemen omdat de slager dan zijn eigen vlees keurt. De oplossing ligt waarschijnlijk in een synthese van de “government” en “governance” modellen. “Government” blijft formeel en “governance” is meer informeel. Om complexe problemen op te lossen is horizontaal overleg voortdurend nodig, maar het bereikte resultaat zal in de eindfase democratisch moeten worden beoordeeld, gecontroleerd en gesanctioneerd. Dat werkt op dit moment niet goed, maar het informele horizontale overleg kan goed gedijen in de schaduw van de drie bestuurslagen van Thorbecke. Het is op dit moment nog niet haalbaar om een sterk regiobestuur en regioparlement in te stellen, omdat daarmee een vierde niet gewenste bestuurslaag ontstaat. Bij de oplossing redeneren wij vanuit het gemeentelijke niveau als eerste overheid. Verlengd bestuur werkt nu dikwijls niet, maar kan goed worden geregeld. Als gemeenteraadsleden eerder in het beleidsproces bij het metropoolbestuur

worden betrokken, bijvoorbeeld via een klankbordgroep waarin burgemeesters, wethouders, gemeentesecretaris, ambtenaren en raadsleden deel van uitmaken, dan is, zo bleek tijdens de tussenevaluatie van de MRDH de democratische legitimatie volgens de raadsleden zelf geen probleem.

In de horizontale netwerkmaatschappij zullen wij meer de nadruk moeten leggen op overleg en verbindingen.²⁰ Termen die de laatste tijd boven de markt hangen zijn “Alignment” en “Aligned Administration” of in goed Nederlands: Verbindend Bestuur.²¹ Het is een bestuurlijke benadering waarbij de oude politiek bestuurlijke structuren in stand blijven, maar waarbij het regionaal bestuur alle ruimte krijgt om strategieën te formuleren en resultaten te boeken. In dit regionale bestuur werken nationale overheid, provincies, gemeenten, waterschappen, bedrijven en universiteiten en hogescholen steeds meer samen. De metropoolregio's zijn een belangrijke vorm van verbindend bestuur: een mix van informeel en formeel georganiseerd verlegd en verlengd lokaal bestuur, waarin ook ruimte is voor provincie, rijk en private partijen om aan deel te nemen. Het is een soort tussenvorm van verticaal verlengd lokaal bestuur en horizontaal triple helix bestuur.

Jouke de Vries is hoogleraar Governance & Public Policy aan de Rijks Universiteit Groningen en decaan van Campus Friesland van diezelfde universiteit. Hiervoor was hij hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden en decaan van de Campus Den Haag.

²⁰ Een sterke combinatie tussen formeel en informeel overleg is overigens niet nieuw. De landbouwsector kende in het verleden een sterke informele sector tussen agrarische bedrijven, onderwijs en onderzoeksinstituten en overheid.

²¹ Deze term werd een enkele keer genoemd tijdens een interview met de heer Ab van der Touw, voorzitter van de Raad van Bestuur van Siemens Nederland en voorzitter van de Economic Board Zuidvleugel, in het kader van de tussenevaluatie MRDH.