

KLEINE GESCHIEDENIS VAN DE
STADSREGIO
AMSTERDAM

Jos van der Lans

KLEINE GESCHIEDENIS VAN DE
**STADSREGIO
AMSTERDAM**

STANDVASTIG ✕ LICHTVOETIG ✕ ZWAARMOEDIG

 INMERC

Voorwoord

Nu de samenwerking tussen de gemeenten in de stadsregio Amsterdam onder nieuwe wetgeving een andere fase ingaat, is het nuttig om deze overgang te markeren. Dit boekje is een manier om een hoofdstuk af te sluiten en een nieuw te beginnen.

Onder historici, echter, is vaak de uitspraak 'Geschiedschrijving is vervalsing' te horen. Daarmee relativieren ze hun werk en geven ze ruimte aan andere visies op dat wat ze beschrijven. In dat licht komt wellicht ook de vraag op naar waarde van deze 'kleine geschiedenis'.

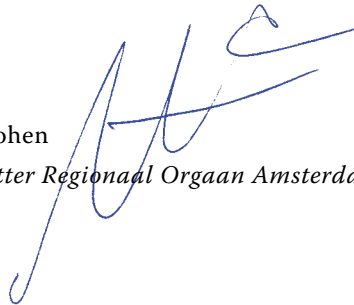
Natuurlijk is het een documentatie van de successen en worstelingen van de regionale samenwerking in de stadsregio Amsterdam in de meest recente jaren. Hoofdrolspelers en andere getuigen kunnen met enige historische distantie de gang van zaken in perspectief zetten. Dat geeft een verfrissende blik op gebeurtenissen die op het moment dat ze zich afspeelden nog weinig betekenis leken te hebben en daar zijn vervolgens lessen uit te trekken. Wat ik uit dit verhaal leer, is dat bestuurlijke samenwerking op regionale schaal moet, dat het loont en dat het lastig is. Met alle relativering is zo'n duiding van de geschiedenis alvast winst.

Belangrijker nog is wat mij betreft dat uit zo'n terugblik richtingen voor de toekomst zijn af te leiden. In feite is de geschiedenis van het ROA te lezen als een blijvende zoektocht naar de optimale vorm van de samenwerking. En misschien is het wel een proces dat nooit een afgeronde eindvorm kent. Zo bezien sterkt dit verhaal mij in de gedachte dat we onze gezamenlijke zoektocht ook in de toekomst voort moeten blijven zetten. Tot slot is het overigens ook gewoon leuk om te lezen hoe een geschiedenis van besturen ook heel menselijke aspecten heeft.

Ik wens u in ieder geval veel plezier bij het lezen van dit boekje.

M.J. Cohen

Voorzitter Regionaal Orgaan Amsterdam



Inhoud

De wereld is naar Amsterdam gekomen • 6

Het trauma van 1995 • 12

Dertig jaar voorspel • 22

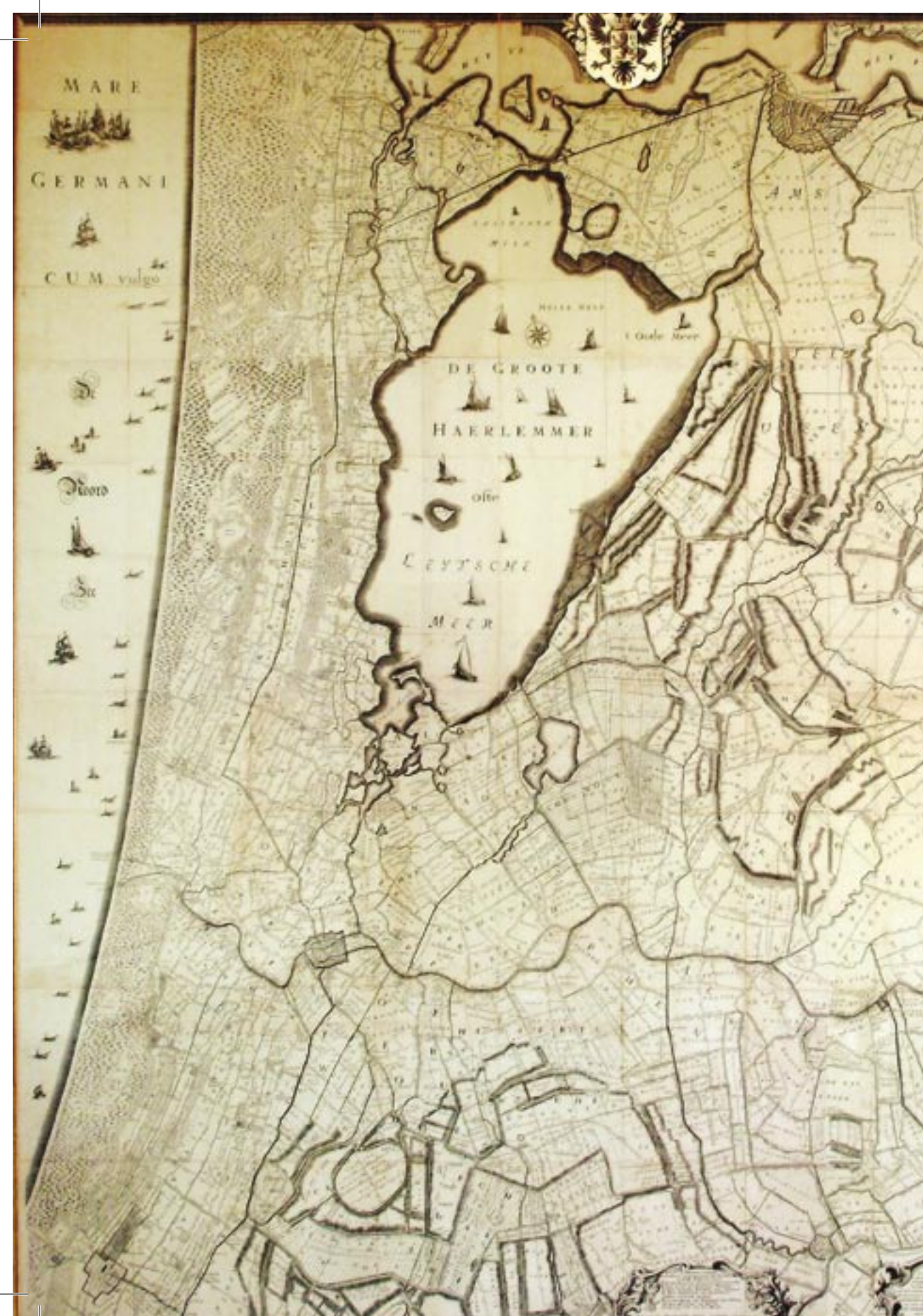
De ROA-constructor – wat er nog meer mis ging • 30

Posttraumatische samenwerking • 39

De win-win-cultuur en het Amsterdamse ongeduld • 49

Stilstaand water en de Holland Acht • 63

Standvastig, lichtvoetig en zwaarmoedig • 74



DE WERELD IS NAAR AMSTERDAM GEKOMEN

De kamer van het college van Burgemeester & Wethouders in Aalsmeer is leeg op deze donderdagochtend. Het college vergadert hier altijd op dinsdag, vertelt burgemeester Joost Hoffscholte. De kamer is – zoals het hele stadhuis – smaakvol-sober ingericht. Aan de muur hangt een grote kaart van de regio Amsterdam. Geen moderne kaart, maar zo'n fraaie oude kaart. Met de hand getekend ergens in de eerste helft van de negentiende eeuw.

Het is een kaart waar automatisch je blik naar trekt. Het oog valt op een indrukwekkende witte vlek die de hele kaart domineert: de Haarlemmermeer. Omringd door de kronkelende zwarte lijnen en zwarte vlekken gaat er een dreiging vanuit. Er spreekt ontzag uit. Het lijkt alsof de tekenaar de angst die in die dagen bestond voor het immense binnenmeer in de kaart heeft geabsorbeerd. De witte plek was het huis van een woedende waterwolf, die regelmatig stevig te keer ging op het meer en de omwonenden de stuipen op het lijf joeg.

Joost Hoffscholte, de langst zittende burgemeester van het land, wijst op de kaart de plek aan waar in het begin van de negentiende eeuw Aalsmeer lag. Het is een kleine verzameling vlekjes, aangeschurkt tegen die onmetelijke waterplas. Je moet echt even goed kijken, Aalsmeer is weinig meer dan een paar huizen, tuinderijen en een kerk. Maar de mensen leefden er in angst, vertelt Hoffscholte, voor het alsmaar in kracht en omvang toenemende Haarlemmermeer. Regelmatig trad het meer tijdens stormen buiten haar oevers, en steeds vaker trok het water zich daarna niet meer terug.

Het meer groeide en groeide. Sinds de 17^e eeuw werd er al op plannen gebroed om de waterwolf te temmen. Maar het wilde er niet van komen. De scheepvaartbelangen en bereikbaarheid van de steden

Leiden en Haarlem stonden een besluit in de weg. In het gemeentearchief van Aalsmeer liggen smeekbrieven, vertelt Hoffscholte terwijl hij naar de kaart tuurt, die doodsbenauwde Aalsmeeders aan het bestuur van Amsterdam schreven met het verzoek om financieel bij te dragen aan het droogleggen van het meer. Maar de Amsterdammers deden of hun neus bloedde.

Totdat zij, nadat de waterwolf weer eens een stuk land had opgeslokt, zich realiseerden dat het steeds verder oprukkende meer een gevaar vormde voor hun economie. In 1838 bedreigde het water na een grote storm de net aangelegde spoorlijn tussen Amsterdam en Haarlem. Nog een paar stormen en de Haarlemmermeer zou doorbreken naar het IJ, waardoor de watermassa richting hoofdstad zou worden opgestuwd. Vanaf dat moment was het doodvonnis van de waterwolf getekend. Het duurde even voordat het geld geregeld was, maar in 1852 viel de plek droog waar ruim zestig jaar later in de drassige klei een landingsbaan werd aangelegd voor de eerste (militaire) vliegtuigen. De naam van het nieuwe vliegveld verwijst naar de plek waarbij de zuidwesterstorm menig schip op de Haarlemmermeer aan lager wal raakte: Schiphol.

‘Ach,’ zegt Joost Hoffscholte, ‘soms vraag je je wel eens af wat er nu echt verandert. Het verhaal van de Haarlemmermeer is een mooi voorbeeld van hoe de regio eigenlijk altijd al afhankelijk is geweest van Amsterdam. Als Amsterdam beweegt, beweegt het hele gebied. En het motief om de Haarlemmermeer droog te leggen klinkt ook bekend in de oren. De kogel ging pas door de kerk toen het oprukkende water de economie van de stad bedreigde. De problemen in deze regio hebben een hoge constante.’

Als er iemand is die dat kan weten dan is het Joost Hoffscholte. Sinds 1985 is hij burgemeester van Aalsmeer, en bij alle bestuurlijke avonturen van de regio heeft hij in het front geopereerd. Hij vertegenwoordigde Aalsmeer in het Informele Agglomeratie Overleg, hij zat in de tweede helft van de jaren tachtig bij het Regionaal *Overleg* Amsterdam. Met ondermeer het Amstelveens raadslid Jan Peter Balkenende timmerde hij in een breed samengestelde commissie de statuten in elkaar die in 1992 leidden tot het Regionaal *Orgaan* Amsterdam, waardoor de regiosamenwerking een meer institutioneel verankerde vorm



kreeg. Hij was erbij toen de bestuurders van het ROA na de afstrafing van het Amsterdamse referendum in mei 1995 voor het eerst weer bijeen kwamen, hij zag het ROA weer opkrabbelen en thans is hij als vice-voorzitter van de stadsregio Amsterdam een belangrijke regiobestuurder, al was het maar omdat Job Cohen als voorzitter vaak andere dingen aan zijn hoofd heeft.

‘Ik herinner me die eerste regionale vergaderingen nog goed’, vertelt Hoffscholte, ‘die vonden toen nog plaats in het oude Amsterdamse stadhuis, wat nu Hotel The Grand is, en ik weet ook nog de onderwerpen van toen. We spraken over, hou je vast, de tweede Coentunnel, we spraken over Schiphol, over de werkgelegenheid en de arbeidsmarktontwikkelingen in de regio, over de havens. Die tunnel komt er nu, maar we zijn wel twintig jaar verder. Maar die andere onderwerpen staan nog steeds op de agenda.’

Verandert er dan niets?

Hoffscholte glimlacht en kijkt onwillekeurig naar de oude kaart.

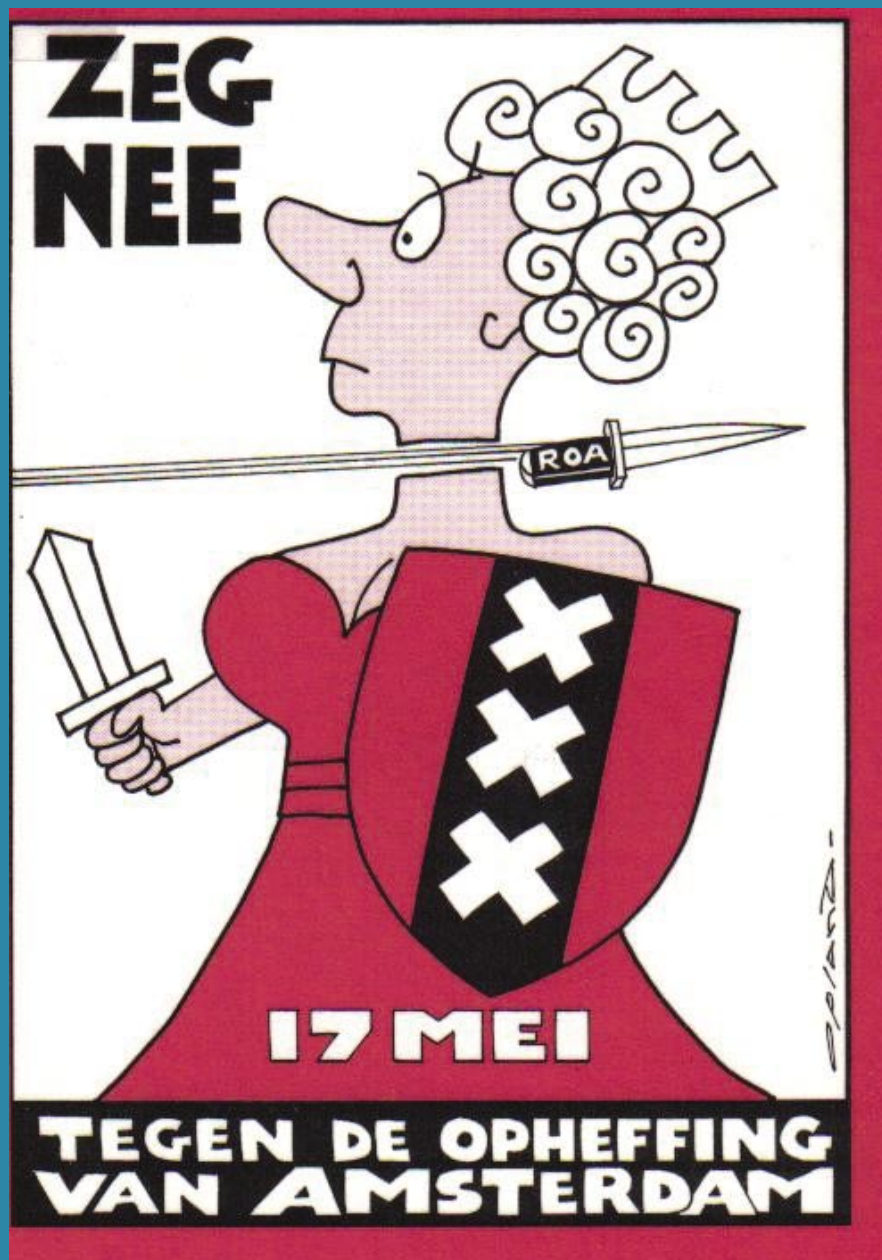
Eigenlijk zou dit verhaal geschreven moeten worden door iemand als Geert Mak. Het zou een kolfje naar zijn hand zijn. Uit zijn pen zou een bijna filmisch verslag vloeien van een reis over de drooggevalle Haarlemmermeer naar het opgelucht ademhalende Aalsmeer. Hij zou de lezer meenemen langs trekvaarten en weidegebied, langs snel in omvang en aantal groeiende kassen waar bloemenkwekers steeds profijtelijker winsten maakten. Een reis door een nieuw land, dat met opgestroopte mouwen op het water gewonnen was. Een reis door een vlakke groene ruimte, met veel sloten en weinig wegen. Een reis door de ommelanden terwijl aan de einders de rookwolken van de stoommachines in Zaandam en Amsterdam door de Hollandse luchten trokken. Vanuit Aalsmeer was Amsterdam toch al gauw een halve dag reizen, vanuit Aalsmeer was Zaandam een andere wereld.

Nu trekt langs dezelfde route bus 198 van Connexxion. Je stapt op Schiphol in en rijdt twintig minuten lang door het grootste bedrijventerrein van Nederland. De rookwolken zijn weg, de boerderijen ook. Boven de weg kruipen stalen vogels naar de hemel. De drassige klei heeft plaatsgemaakt voor asfaltstroken en betonbouw, opgesierd met glazen

puien. Door het raam van de bus schuiven de gebouwen voorbij, zonder te verraden wat er binnen precies gebeurt. Hoewel... het zijn vooral computers die hier de dienst uitmaken. En het resultaat mag er zijn: hier groeit de economie van de regio, in een kasteelachtige beslotenheid en met parkeerplaatsen als slotgracht.

Het is een vreemde busrit. De corridor Schiphol-Aalsmeer zou ook ergens anders kunnen liggen. In Londen, Berlijn of Parijs. De bedrijfsnamen die op de gevels prijken of zich laten aflezen van wapperende vlaggen bij de hoofdingang kennen maar weinig Nederlandse klanken. Voor het zelfde geld sieren ze de puien op van bedrijfsgebouwen in de buurt van Londen of Parijs. Sterker, in veel gevallen doen ze dat ook. Dit is een *hotspot* van een globaliserende economie. De wereld is naar Amsterdam gekomen. In de bus wordt Engels gesproken.

‘Ja’, zegt Joost Hoffscholte, ‘er is heel veel veranderd.’



HET TRAUMA VAN 1995

De naam van Geert Mak duikt overigens wel degelijk op in de recente geschiedenis van de regio Amsterdam. Niet in de hem vertrouwde rol van chroniqueur waarmee hij in de tweede helft van de jaren negentig landelijke bekendheid heeft verworven, maar in de hoedanigheid van bezorgde burger die als een van de eerste Amsterdammers aan de bel trekt tegen het voornemen om de gemeente Amsterdam onder te brengen in een stadsprovincie.

In het *NRC Handelsblad* van 27 september 1994 vertelt Mak over de extra editie van een huis-aan-huis-blad van de gemeente Amsterdam die hij op zijn deurmat aantrof: 'Het zou bijna met het oud papier verdwenen zijn als het woordje 'extra editie' er niet boven had gestaan. "Amsterdam heeft in principe gekozen voor een nieuwe provincie", zo opende het huis-aan-huis-blad van de gemeente, en onder het portret van de burgemeester stonden de plannen: samen met zo'n 25 tot 30 gemeenten moet de stad in ruim drie jaar tijd omgesmeed worden tot een stadsprovincie, de meeste deelraden zullen worden omgezet in gemeenten en ook de binnenstad moet een zelfstandige gemeente worden. In een hoekje stond het tijdschema: in oktober behandelt de gemeenteraad de plannen van de stadsprovincie, in maart volgend jaar wordt beslist over het instellen van de nieuwe gemeenten en in de loop van 1995 wordt het dan allemaal wettelijk afgerond. Op 1 januari 1998 moet de provincie Amsterdam een feit zijn. Het krantje was dus geen extra editie, het was een overval. Verzwegen werd het belangrijkste gevolg van deze hele operatie: dat de stad Amsterdam na ruim zevenhonderd jaar als bestuurlijke identiteit zal worden opgeheven.'

Dat kan volgens Mak niet straffeloos gebeuren: 'Het is de vraag of zo'n overleggerige structuur als het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) voldoende dynamiek kan opbrengen om een weerbarstige stad als Amsterdam nog werkelijk te sturen. Een stad of een dorp is nu een-

maal niet alleen een economische, maar ook een sociale, historisch gegroeide eenheid. En dat 'wij'-gevoel kan niet ongestraft losgekoppeld worden van de manier waarop de zaken bestuurlijk zijn georganiseerd.'

Wat Mak vooral stoort is dat burgers er niets over te zeggen hebben gehad: 'Het ROA is een typisch product van (...) de gladde besluitvormingsindustrie die dienstbaar doet en die alle beslissingen weet te presenteren als objectief, gedepoliteerd en onvermijdelijk. Het is een macht die intussen nauwelijks meer ruimte laat voor zelfs de minste van de democratische grondrechten: het grondrecht om aan een idee te wennen en erop te kankeren. Voor iedere parkeerhaven wordt in deze stad een inspraakronde georganiseerd, maar deze operatie, die de omgang tussen burgers, bedrijven, organisaties en stedelijke overheid fundamenteel zal veranderen, is tot nu toe voornamelijk behandeld als een interne, technische kwestie. Het gevolg is dat de doorsnee Amsterdamer hooguit weet dat er gepraat wordt over een stadsprovincie, maar dat vrijwel niemand zich realiseert dat de feitelijke beslissing vermoedelijk al over enkele weken valt, en dat binnen dat tijdschema geen enkele ruimte meer is voor welke publieke discussie dan ook.

En Mak eindigt met: 'Zelfs in de middeleeuwen zou de Amsterdamse vroedschap het niet gewaagd hebben om op zo'n zwakke basis een dergelijke ingrijpende beslissing te nemen. Maar in deze tijd moet blijkbaar meer gebeuren om de laatste *citoyens* wakker te schudden.'

Een week eerder had in *Het Parool* de doorgewinterde stadsverslaggever Frans Heddema al op een vergelijkbare manier zijn verbazing uitgesproken over de geruisloosheid waarmee de Amsterdamse bevolking deze ingrijpende plannen over zich heen liet komen. 'Het volk wil maar niet kwaad worden. Niemand neemt het initiatief voor een correctief referendum over het opheffen van de gemeente Amsterdam. Niemand organiseert een manifestatie over de vorming van de stadsprovincie. Het enige dat de burgers doen bij het horen van de woorden 'Regionaal Orgaan Amsterdam' of 'stadsprovincie Amsterdam' is naar het voorhoofd wijzen of de schouders ophalen. Als dat zo blijft, dan begint de stadsprovincie onder een slecht gesternte en zijn de Amsterdammers straks alleen nog tegen betaling bereid naar de stembus te gaan.'

De oproepen van Mak en Heddema misten hun uitwerking niet. Ben Bles die zich zou ontpoppen als een van de woordvoerders van het comité 'Moet Amsterdam Amsterdam blijven????' schrijft een jaar later in een dagboekachtige terugblik: 'Het is alsof er een lampje ging branden.'⁴ In Amsterdam-Zuid weerklinkt de oproep van beide journalisten in de werkgroep bestuurlijke vernieuwing van de D66-stadsdeelafdeling. Het begint te gonzen en rond te zingen. De partner van Ben Bles werkt bij de afdeling bestuurscontacten van de gemeente en weet de weg naar het stadhuis te vinden, er komt een verbinding tot stand met een andere D66'er, emeritus hoogleraar ondernemingsfinanciën Marco Gans, en een week na het verschijnen van Maks artikel komt er een klein gezelschap tamelijk oudere Amsterdammers bijeen (gemiddelde leeftijd: 57 jaar⁵), dat op het einde van de vergadering eigenlijk een beetje tot de eigen verbazing vaststelt: 'We zijn nu een comité.'⁶

Een week later, op 9 oktober, meldt het Comité Referendum ROA zich bij het college van B&W met het voornemen dat zij een referendum wil organiseren. Daarvoor moeten in drie etappen handtekeningen worden opgehaald: eerst een kleine 250 om het verzoek te kunnen indienen, dan ruim 6000 om 'een inleidend verzoek' te kunnen doen en vervolgens in totaal zo'n 25000 om het referendum echt door te laten gaan. Het comité slaagt daar met vlag en wimpel in. Begin januari 1995 overhandigt een afvaardiging van het comité op het stadhuis de dozen met handtekeningen aan de verantwoordelijke twee wethouders, Guusje ter Horst, als wethouder verantwoordelijk voor de stadsprovincie, en Jikkie van der Giesen, de wethouder die het referendum in haar portefeuille heeft. De volksraadpleging is op dat moment onontkoombaar geworden.

Wie het verloop van de gebeurtenissen in de eerste helft van 1995 nog eens overziet, kan zich alleen maar verbazen over de vraag hoe het kan dat de bestuurders van de stad Amsterdam lange tijd de indruk wekten dat het allemaal zo'n vaart niet zou lopen. Het Comité wordt op een tamelijk arrogante manier 'gepiepeld' door het gemeentebestuur als het gaat om de vaststelling van de referendumdatum. Aanvankelijk zou dat op 8 maart zijn, gelijk met de verkiezingen van de provinciale staten, maar het gemeentebestuur houdt bij nader inzien bij hoog en laag vol



dat dat technisch niet mogelijk is, ook al wordt het tegendeel daarvan door onafhankelijk onderzoek bewezen.

Het college wil graag uitstel tot mei, waarbij het de verdenking op zich laadt dat ze een aparte verkiezing prefereren omdat ze daarmee de opkomst zouden willen drukken. De uitslag van het referendum geldt immers pas als er tenminste eenderde van het aantal kiesgerechtigden een stem uitbrengt. Dat komt neer op ruim 180.000 Amsterdammers. Het College maakt geen moment de indruk dat die limiet gehaald zal worden.

Bovendien, zo laten de bestuurders meer dan eens doorschermen, is daarmee niet het laatste woord gezegd: uiteindelijk beslist Den Haag. En in de residentie laat de verantwoordelijke staatssecretaris Tonnie van der Vondervoort meermalen weten zich weinig gelegen te laten liggen aan de uitslag van het referendum. Halverwege maart, het referendum heeft dan nog twee maanden te gaan, ontnemt zij de hoofdstad elke illusie: 'Er is geen alternatief. Er is geen weg terug. Die stadsprovincie komt er.'

Op dat moment is al duidelijk dat de overgrote meerderheid van de Amsterdamse bevolking geen brood ziet in de plannen. Uit een enquête van bureau O+S en de Universiteit van Amsterdam onder achthonderd telefonisch ondervraagde Amsterdammers blijkt maar 16% van de Amsterdammers positief tegenover de bestuurlijke hervorming te staan. Maar er is ook hoop voor de voorstanders: het onderzoek maakt óók duidelijk dat het referendum nauwelijks leeft. Van de ondervraagden weet nog maar een kwart dat er een referendum op stapel staat.⁸

Een drammerige staatssecretaris en desinteresse onder de bevolking, het zal er allemaal toe bijgedragen hebben dat de lankmoedige, door het referendumcomité herhaaldelijk omschreven als 'arrogante', houding van de Amsterdamse bestuurders in de aanloop naar het referendum niet echt verandert. De stadsprovincie leeft niet alleen niet bij de burgers, maar ook niet bij de lokale politici die er maar niet echt voor warm willen lopen. Geen partij gaat met de stadsprovincie de boer op, actieve campagne wordt niet gevoerd.

In feite laten de volksvertegenwoordigers het over aan de wethouders Ter Horst en De Grave en vooral aan burgemeester Patijn, die als net

aangetreden Haagse afgezant toch al niet meteen het vertrouwen van de Amsterdammers geniet. Patijn loopt zich het vuur uit de sloffen en praat als Brugman, maar hij stuit op een muur van onwil die zo massief is dat zelfs deze doorgewinterde diplomaat zijn geduld zo nu en dan verliest.

Zoals – in maart – tijdens een drie uur durende discussie in de Rode Hoed, waar de burgemeester tenslotte als een roofridder ten strijde trekt tegen de randgemeenten, die wel de lusten, maar niet de lasten met Amsterdam willen delen. 'Inwoners van Amstelveen komen naar het Muziektheater, maar betalen er geen rooie cent voor.' En: 'In Zaanstad hebben ze geen drugsprobleem, ze hebben de IJtunnel.' Kortom, nu hebben we de kans dat omliggende gemeenten meedelen in de problemen van de grote stad en 'die kans krijgen we de komende twintig jaar niet meer', aldus Patijn.⁹

Het maakt geen indruk. Zonder dat het gemeentestuur het goed en wel lijkt te beseffen neemt hun isolement met de dag toe. Halverwege april, met nog een maand te gaan, breekt het college zich nog steeds de hersens over de vraag wie met enig gezag hun pleidooi voor een stadsprovincie zou kunnen verwoorden. Men komt niet verder dan de namen van ex-burgemeester Van Thijn en hoofdcommissaris Nordholt.¹⁰

Terwijl het referendumcomité aan een telefoontje genoeg heeft om wéér een acteur, wéér een professor, wéér een intellectueel, wéér een bekend gezicht zitting te laten nemen in het Comité van Aanbeveling of zich publiekelijk te laten uitspreken tegen 'de opdeling van Amsterdam'. In vlugschriften roept het comité op volgende maand te gaan stemmen met de kreet: 'Een stem op 17 mei is een stem tegen de arrogantie van de politiek'. Dameskoortjes repeteren liedjes met het refrein: 'Geef mij maar Amsterdam, dat is beter dan Patijn'. Opland (ook de gemeente vraagt hem, maar dat weigert hij) tekent eind maart een voor hem typerend affiche, waarin de Amsterdamse stedenmaagd met een ROA-dolk wordt onthoofd. Demagogisch, reageert de gemeente zwakjes.¹¹ Maar de affiches vinden gretig aftrek en duiken overal in de stad op.

Voor de tegenstanders is het eigenlijk een vorm van prijsschietsen geworden. Elk plan lukt. Ben Bles verhaalt in zijn dagboek hoe het comité er in slaagt om Cees van Staal als campagneleider voor zich te winnen. Van Staal is een beroepsreclameman die zich in het verleden ontfermd

heeft over verschillende landelijke PvdA-campagnes. Hij moet even wenen aan het idee dat hij min of meer zijn oude opdrachtgever aan het bestrijden is, maar daarna stort hij zich vol overgave in de strijd.

Als Van Staal op een vergadering in een gemeentelijke klankbordgroep vertegenwoordigers van het stadsbestuur hoort uitleggen dat de gemeente in haar campagne voor de stadsprovincie elk 'Amsterdamcentrisme' wil vermijden, is hij één en al oor. Want, zo leggen de ambtenaren uit, 'met het zoenoffer van de opdeling in verschillende gemeenten heeft de gemeente de randgemeenten niet alleen kunnen overtuigen dat het gevaar van annexatie door Amsterdam geweken is, maar ook de overheersende aanwezigheid van Amsterdam in de stadsprovincie.' Dat resultaat wil de gemeente Amsterdam niet verspelen in de campagne voor het referendum.

Daarmee weet de doorgewinterde Van Staal genoeg. Ben Bles noteert in zijn dagboek: 'Op dat moment weten we dat het kernpunt van onze campagne moet worden. Als zoenoffer aan Amstelveen, Zaanstad, Purmerend en andere omliggende gemeenten moet Amsterdam verdwijnen en worden opgedeeld in 13 stadjes met 13 burgmeestertjes en 13 gemeenteraadjes.'¹²

Eigenlijk is daarmee de slag beslist. De rest kan aan het gezonde verstand en de rauwe humor van de Amsterdammers worden overgelaten. Of zoals René Zwaap in een commentaar in de Groene Amsterdammer constateert: 'Het verzet tegen de stadsprovincie is al lang geen louter bestuurstechnische aangelegenheid meer. Het is het symbool geworden voor het verlangen om de stad haar unieke status als Europese vrijhaven te laten behouden, het is een diep in de geschiedenis van de hoofdstad geworteld verzet tegen Haagse reguleerdrift, en in de figuur van Schelto Patijn is de aangewezen kop van jut gevonden. Tot diep in de Jordaan wordt momenteel op melodie van Johnny Jordaans 'Geef mij maar Amsterdam' het anti-ROA-actielied 'Geef mij één Amsterdam' gezongen (tekst Mohamed el-Fers en Jerry Derby), waarin Schelto Patijn onder de naam 'ome Schel' wordt neergezet als een ongewenste 'Hage-nees' die 'de tofste stad van 't land wil elimineren'.'¹³

De uitslag van het referendum van 17 mei 1995 kwam daarom ook niet als een verrassing. Zo wereldvreemd was het stadsbestuur nu

ook weer niet. Zowel in Den Haag als in het ministerie van Binnenlandse Zaken als in de Amsterdamse Stopera rekende men op een nederlaag, maar dat de drempel zo overtuigend gehaald zou worden en de uitslag een regelrechte afstraffing kon worden genoemd, dat was een bittere pil. Bijna 40% van de Amsterdamse kiesgerechtigden had op woensdag 17 mei de moeite genomen om de gang naar het stemlokaal te maken: slechts 13.184 Amsterdammers (iets meer dan 7%) wilde de zegen geven aan de stadsprovincie, 202.289 Amsterdammers (bijna 93%) daarentegen gaven te kennen dat ze daar geen enkel vertrouwen in hadden.

Daar was maar één woord voor en het siert burgemeester Patijn dat hij onmiddellijk dit woord vond: een Albanese uitslag. Toen de uitslag bekend werd liet hij over het vervolg geen misverstand meer bestaan: 'Een trein die op volle kracht reed is door het referendum via een wissel op een stootblok gestoten.' 'Toch zal', zo liet de Amsterdamse burgemeester (tevens voorzitter van het Regionaal Orgaan Amsterdam) direct daarop volgen, 'de regio in ieder geval samen moeten blijven werken. Het heeft geen enkele zin met de ruggen naar elkaar toe te gaan staan. Daarvoor liggen er te veel taken die de komende jaren gezamenlijk moeten worden opgelost. Op het gebied van het openbaar vervoer of de uitvoering van de VINEX-afspraken. Op die terreinen hebben we gewoon verantwoordelijkheid te nemen. Wat mij betreft zijn in die samenwerking met de regio alle opties bespreekbaar, behalve de opdeling van Amsterdam. Die optie is van de baan.'¹⁴

Drie weken later haalt de bevolking van Rotterdam dezelfde streek uit. Ook in de Maastad trekt de bevolking in groten getale naar de stemlokalen, ook hier is de uitslag een pak slaag voor de autoriteiten. De slag rommelt de hele zomer en nazomer nog na in politiek Den Haag. Met de regelmaat van de klok druppelen er uit de residentie berichten door dat de regering de stadsprovincie toch doorzet. Dat staatssecretaris Van der Vondervoort het er niet bij laat zitten, dat minister-president Kok alsnog tot de conclusie is gekomen dat het mes in de hoofdstad moet. En elke keer trekt er een golf van verontwaardiging door Amsterdam: was de uitslag dan niet duidelijk genoeg?

Het blijken stuiptrekkingen. Er volgen notities, vergaderingen en natuurlijk meerdere kamerdebatten. Maar aan nieuwe bestuurlijke

kathedralen komt men niet meer toe. De gemeenteraad van Amsterdam trekt de besluiten in om mee te werken aan de totstandkoming van de stadsprovincie en de stad daarvoor op te delen. In Den Haag meldt zij zich af voor de commissie waarin de stadsprovincie wordt voorbereid.

Maar ook in de regio trilt de hoofdstedelijke veldslag om de stadsprovincie na. Al in de aanloop tot het referendum hebben verschillende randgemeenten te kennen gegeven dat ze het voor gezien houden. In 1994 was Almere al van boord gegaan, maar nu melden ook de gemeenten Oostzaan, Edam-Volendam, Uithoorn, Beemster en Waterland dat zij er geen brood meer in zien. En na het referendum geven dus ook Amsterdam en de gemeente Haarlemmermeer de pijp aan Maarten.¹⁵

Ruim een jaar nadat Geert Mak vreesde voor een stille dood van Amsterdam, is niet de stad maar de regionale samenwerking op sterven na dood.



DETTIG JAAR VOORSPEL

Het stadsprovincietrauma van 1995 mag gerust verbazingwekkend worden genoemd. Het was namelijk niet de eerste keer dat in Nederland over regiobestuur, stadsgewesten of stadsprovincies werd nagedacht. Dat gebeurde al meer dan dertig jaar. Voormalig Commissaris van de Koningin in Noord-Holland Roel de Wit, herinnerde toen de gemoederen in Amsterdam op een kookpunt kwamen, er in een opiniebijdrage in *Het Parool* fijntjes aan dat hij als statenlid in Noord-Holland in 1963, dus 32 jaar geleden, het initiatief had genomen voor een agglomeratiebestuur Groot-Amsterdam. 'Dit initiatief leidde in 1966 tot een voorontwerp van een wet die zeer brede steun kreeg in de agglomeratie en Provinciale Staten van Noord-Holland. Als het ministerie van Binnenlandse Zaken het niet had laten versloffen, hadden we al vijftwintig jaar ervaring kunnen hebben met een krachtig regiobestuur, waaraan de typisch grootstedelijke taken van de agglomeratie waren opgedragen. Dat had geleid tot een goede taakverdeling tussen regiobestuur en inliggende gemeenten. Ik blijf van mening, dat een dergelijk bestuursmodel aan de burgers van de regio Groot-Amsterdam heel goed is uit te leggen. De vermenging van de regionale en provinciale taken in een zogenoemde stadsprovincie is een modieus bedenkfel dat in 1975 voor het hele land werd voorgesteld, in 1983 werd afgeblazen en via de regio Rotterdam begin 1992 plotseling weer de kop opstak. Het is een slechte oplossing, omdat het in de grootstedelijke gebieden niet gaat om het slecht functioneren van de provincie, maar om de noodzaak gemeentegrens-overschrijdende taken binnen het grootstedelijk gebied op passende en moderne wijze te behartigen. Nogmaals, dat model lag er al in 1966 voor Groot-Amsterdam en het zat ook in de regeringsnota's over het bestuur en de stedelijke gebieden uit 1990 en 1991. Maar net als in 1975 moest deze voor de hand liggende constructie weer zo nodig worden verlaten door de grote verdwijntruc van het ineenschuiven

van provincies en regiobesturen. Dit alles op basis van het dogma dat het vaderland aan een vierde bestuurslaag ten onder zou gaan. Onzin natuurlijk, maar dogma's en bestuurlijke trauma's kunnen de discussie aardig verknoeien en noodzakelijke ontwikkelingen tientallen jaren tegenhouden.' Aldus een getergde Roel de Wit.¹⁶

Ook Ed van Thijn somt moeiteloos zijn herinneringen op aan discussies over regiobesturen. 'Het is een geschiedenis van het komen en gaan van voorstellen, van opbloeien en uitdoven, van bestuurlijke dromers en realistische doodoeners. Ik kan me een betoog in de Tweede Kamer – begin jaren zeventig – herinneren waar ik vol vuur een drie stappenplan ontvouwde voor de vorming van stadsgewesten en streekprovincies. Beernink, CHU-minister van Binnenlandse Zaken, meldde dat hij het betoog van de geachte afgevaardigde met interesse had gevolgd, maar dat hij het er niet mee eens was. Punt. Waarop ik hem vroeg of hij daar ook argumenten voor had. Waarop Beernink reageerde dat hij niets had toe te voegen aan hetgeen hij al gezegd had. Zo ging dat. Er waren toen partijen die warm liepen voor bestuurlijke veranderingen, PvdA, ARP, D66 en partijen die er niks van wilden weten KVP, CHU en VVD. Die noemde wij het Verbond Van Dooddoeners. Die partijen hebben elkaar voortdurend gevangen gehouden: wat de een wilde, werd door de ander afgeschoten. En eigenlijk is dat nog steeds zo.'

Toen Ed van Thijn in 1983 burgemeester van Amsterdam werd, functioneerde er het Informeel Agglomeratie Overleg. 'Dat was een niet verplichtend, vrijblijvend overleg, dat zo zijn eigen tempo nam. Een energieke wethouder als Walter Etty stoorde dat enorm. Die riep elke keer: 'Ik zit daar mijn tijd te verdoen'. Zo groeide de behoefte om daar een andere vorm voor te vinden. Wij waren in Amsterdam enorm gecharmeerd geraakt door het Toronto-model. Een aantal Amsterdamse bestuurders en ambtenaren was al een paar keer in Canada geweest en had daar gezien dat het ook anders kon. In Toronto zetelde het stadsbestuur en het regiobestuur in een grote City Hall Tower, de burgemeester van Toronto was ook voorzitter van het regiobestuur en er functioneerde een slagvaardige Metropolitan Council, waarin alle besluitvorming met betrekking tot de regio plaatsvond. Dat was een bestuurlijk experiment dat halverwege de

jaren tachtig erg veel aandacht kreeg, een *good practise*.'

Zo kwamen er in de hoofdstad in de tweede helft van de jaren tachtig twee bewegingen samen: de behoefte (à la Toronto) aan een regionaal bestuur met 'doorzettingsmacht' en het proces van binnengemeentelijke decentralisatie, waardoor de stad vanaf 1986 was opgedeeld in zestien deelraden. Ed van Thijn: 'Walter Etty was één van de meest energieke en intelligentste bestuurders waar ik mee heb gewerkt. Hij was gedreven, misschien zelfs ongedurig. Hij wilde problemen oplossen en hij was een modellenbouwer. Van hem kwam het idee om de stad op te splitsen in zelfstandige gemeenten, maar daar dan bovenop een sterke stadsprovincie te zetten. Een krachtig bestuur dat grote regionale uitdagingen kon aanpakken, grootstedelijke problemen aan kon en de economie op sleeptouw kon nemen. Door de opdeling werd de angst van de randgemeenten teniet gedaan dat het grote Amsterdam alles zou domineren. De opdeling sloot naadloos aan bij de binnengemeentelijke decentralisatie. Het was een kwestie van die twee zaken in één model brengen.'

Ed van Thijn herinnert zich dat het model-Etty niet zomaar vanzelfsprekend was. 'Nee, daar werd in het college stevig over gediscussieerd. Ik was al nooit een enorm groot voorstander geweest van de binnengemeentelijke decentralisatie, maar de opdeling van de stad zag ik eigenlijk niet zitten. Ik herinner me ook dat Jan Schaefer zich er nog mee heeft bemoeid, hij was mordicus tegen. Maar tegelijkertijd geloofden wij ook dat er regionaal wat moest gebeuren. Dus zijn we in het model meegegaan. Dat gold voor iedereen eigenlijk. Helemaal happy heb ik me er nooit mee gevoeld, en het stadsprovincieperspectief was een van de redenen waarom ik in 1994 eerder ben vertrokken. Toen vreesde ik al – ik heb het ook in mijn herinneringen beschreven¹⁷ – dat mijn twee politieke liefdes: een sterk regionaal bestuur en een referendum elkaar zouden ontmoeten. Uiteindelijk heb ik in 1995 voor gestemd. Tja. Je hebt deel uit gemaakt van het proces, daar neem je dan niet zomaar afstand van. Misschien een beetje hypocriet, achteraf gezien. Maar zo werkt het kennelijk.'

Tussen de ideeën van modellenbouwer Walter Etty en het referendum zitten overigens flink wat jaren. Want het model-Etty werd niet spontaan in de regio met gejuich ontvangen. Dat is een proces van rijping

geweest. De bestuurlijke geesten moesten er rijp voor worden gemaakt. Dat gebeurde in een periode, waarin Amsterdam met behulp van onderzoeken, commissies en discussies het vertrouwen moest zien te winnen. Joost Hoffscholte was daarbij en zag het tij langzaam veranderen: 'De cultuurverschillen in de jaren tachtig waren groot. Amsterdam was de baas, en speelde dat ook. Een zekere arrogantie kon de bestuurders van de stad niet ontzegd worden. En de randgemeenten reageerden daarop met gepast wantrouwen. Wij zagen de binnenstedelijke decentralisatie van Amsterdam en voelden er niets voor toen de discussie over een bestuurlijk model voor de regio begon te spelen, om daarin omgevormd te worden van zelfstandige gemeenten tot een soort stadsdeelraden. Dat nooit. In dat opzicht was Amsterdam de vijand. Wilde er wat gebeuren dan moest de beweging van Amsterdam komen. Dat is van meet af aan duidelijk geweest.'

Wat volgde was een periode van aftasten en langzame formalisering van de samenwerking. De eerste stap was al in 1986 gezet toen het vrijblijvende Informele Agglomeratie Overleg werd omgezet in het Regionaal Overleg Amsterdam. Er kwam een Dagelijks Bestuur, en op een aantal beleidsterreinen, zoals volkshuisvesting en verkeer, vergaderde de portefeuillehouders regelmatig om informatie uit te wisselen en gemeenschappelijke belangen vast te stellen. Het was vooral een overlegplatform voor bestuurders, gemeenteraadsleden hadden er geen rechtstreekse betrokkenheid bij.

Maar de regio, en al zeker Amsterdam, wilde dus meer. In het nieuwe ROA-verband werd besloten om nader te onderzoeken wat de gemeenschappelijke problemen en belangen waren van de 17 betrokken gemeenten. De hoogleraar planologie en stedenbouw Yap Hong Seng werd gevraagd om een inventarisatie te maken en advies uit te brengen. In 1988 bracht hij een advies uit onder de titel 'De grenzen verkend', waarin hij de weg wijst naar verdere vormen van samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer. Daarop volgde een nieuw rapport 'De grenzen verlegd' (begin 1990), waarin de samenwerking nader vorm wordt gegeven. Het drieluik wordt tenslotte afgesloten met het rapport 'De grenzen geopend' (eind 1990), waarin een aanzet wordt geleverd voor een aantal gemeenschappelijke regelingen op basis waarvan de samenwerking echt inhoud kan krijgen.

Daarna ging het snel. Het laatste rapport vormde de basis voor het Akkoord van Almere van 5 april 1991, waarin vertegenwoordigers van alle gemeenten – in vergadering bijeen in het stadhuis van Almere – besluiten tot de oprichting van een Regionaal Orgaan Amsterdam, een geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking, compleet met statuten, bestuur, commissies, Regioraad en – zij het beperkt – met eigen medewerkers. Besloten werd om een politiek breed samengestelde commissie Bestuurlijke Organisatie op te richten die op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regeling een statuut voor het ROA moest opstellen.¹⁸

Zo gebeurde het dat de VVD'er Joost Hoffscholte, die deel uitmaakte van deze Commissie, in Aalsmeer een paar maanden lang om de twee weken in zijn auto stapte om naar Amsterdam te rijden. Onderweg deed hij dan Amstelveen aan, waar hij twee keer op zijn claxon drukte voor de deur van het huis van Jan Peter Balkenende, die als gemeenteraadslid het CDA vertegenwoordigde in de commissie. Samen reden ze dan naar het Amsterdamse stadhuis om zich daar verder te buigen over reglementen en statuten van het ROA-in-oprichting. Een klus die de jonge CDA'er uitstekend afgang. 'Hij was altijd heel goed voorbereid.'

Op 1 april 1992 werd het nieuwe Regionaal *Orgaan* Amsterdam een feit. 'De stadsprovincie was toen nog niet echt in beeld. Wel was duidelijk dat het ROA een eerste stap was naar een intensievere vorm van samenwerking. Maar welke vorm dat moest hebben, dat leefde in de regio niet echt', zo herinnert Joost Hoffscholte het zich.

Maar dat veranderde in de jaren die daarop volgden snel onder druk van de ontwikkelingen in Den Haag, waar de overtuiging groeide dat er nu maar eens spijkers met koppen geslagen moesten worden voor het besturen van stadsregio's. Net zoals de regio Amsterdam een drieluik nota's nodig had om een stap te zetten, zo deed ook de Rijksoverheid het in drieën.

In september 1990 werd afgetrapt met de nota 'Bestuur op niveau' (BoN-1), een jaar later volgde al een nadere specificering (BoN-2) en in februari 1993 besloot de Tweede Kamer naar aanleiding van het derde rapport (BoN-3) dat er een *Kaderwet Bestuur in Verandering* moest komen die het raamwerk leverde op basis waarvan zeven 'kaderwetgebie-

den' (Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Arnhem/Nijmegen en Twente) tot een stadsprovincie zouden worden opgetuigd. Daarvoor moest in samenspraak met de regio's aparte wetgeving, een zogeheten *Lex Specialis*, worden ontwikkeld. De Rijnmondregio nam daarbij het voortouw, omdat men in de omgeving van Rotterdam voorop liepen met de uitwerking. Daar zou – als alles volgens plan zou verlopen – de stadsprovincie op 1 januari 1997 een feit moeten zijn. De regio Amsterdam zou op 1 januari 1998 als tweede stadsprovincie van start gaan.

En opnieuw startte Joost Hoffscholte één keer in de twee weken in Aalsmeer zijn auto om op weg te gaan naar een vergadering over de toekomst van de regio Amsterdam. Dit keer ging de reis niet richting Amsterdam, maar richting Den Haag, waar hij als vertegenwoordiger van het ROA op het ministerie zich zette aan de onderhandelingen van de *Lex Specialis* voor Amsterdam. Hoffscholte: 'Om de twee weken reisden we met een hoog gezelschap naar Den Haag. Daar ontving eerst staatssecretaris De Graaff-Nauta en vanaf zomer 1994 staatssecretaris Van der Vondervoort de hele dag delegaties uit de verschillende regio's om de wetgeving voor de Kaderwetgebieden voor te bereiden. Van 9.00 tot 11.00 zat ze met de Rotterdammers aan de tafel, daarna volgden wij van 11.00 tot 13.00 uur en 's middags volgden dan nog vertegenwoordigers van regio's als Eindhoven en Twente. Het overleg ging over conceptwetsteksten en over hoe de bevoegdheden precies geregeld zouden worden, daarover was ook nog een uitgebreid overlegcircuit op gang gekomen met verschillende departementen. Wat deed het Rijk, wat de provincie, wat bleef bij de gemeenten en wat zou de stadsprovincie gaan doen, daar ging het over. Voor de regio Amsterdam zat er zwaar geschut aan tafel: de Commissaris van de Koningin, Jos van Kemenade, vanuit Amsterdam de wethouders Guusje ter Horst en Frank de Grave en namens het ROA Schelto Patijn als voorzitter en ik als vice-voorzitter. Geweldige debatten waren dat. Want Van Kemenade was niet van plan zijn hoofd zonder meer op het blok te leggen. Hij liet de provincie niet zomaar van de kaart vegen. Uiteindelijk koersten we wel af op een eindmodel. Ik denk dat we ten tijde van het referendum op tweederde van het proces waren. Ik zei wel eens tegen Schelto Patijn, als het door gaat wordt jij de grootste bankier van Nederland. Want het ging wel

om enorme geldstromen uit het provinciefonds en gemeentefonds, die bij elkaar gevoegd zouden worden en op rekening van het ROA gestort zouden worden. Toch snel zo'n vier, vijf miljard gulden. Dat is een ongekend groot bedrag.'

Tot een eindversie is het nooit gekomen.

Achteraf lijkt iedereen er vrede mee te hebben. Joost Hoffscholte: 'Ach, het was misschien wel on-Nederlands. Nederlandse bestuurders zijn draagvlakbouwers. Wij geloven niet in grote schalen, in centralistische systemen met grote meerderheden die het land naar hun hand zetten. Dat wantrouwen we. Dat doen burgers al helemaal, maar bestuurders ook. Want we spraken in Den Haag wel over hoe de stadsprovincie geregeld moest worden, maar eigenlijk was het in de regio zelf bepaald geen gelopen koers. Het rommelde aan alle kanten.'

En Ed van Thijn: 'Heb ik je al verteld hoe het in Toronto afliep? Daar besloot men na verloop van tijd dat de Metropolitan Council, de regionaad zeg maar, rechtstreeks gekozen moest worden. Men stapte af van een systeem van afvaardiging uit gemeenteraden en wilde een rechtstreeks mandaat van de kiezer. Toen ging het mis. Waar tot op dat moment de nadruk lag op samenwerking, kwam het accent nu te liggen op politieke profilering. Iedereen begon zich tegen elkaar af te zetten. En wat lange tijd een interessant experiment was, dat zich mocht verheugen in internationale belangstelling, werd binnen de kortste keren een *bad practise* waar niemand meer naar omkeek. Ik denk dat de stadsprovincie zoals we die aan het maken waren hetzelfde lot beschoren zou zijn geweest.'¹⁹

DE ROA-CONSTRICTOR – WAT ER NOG MEER MISGING

Tien jaar na 1995 overheerst in de herinnering het idee dat het de Amsterdamse bevolking is geweest die met ‘een Albanese uitslag’ de stadsprovincie naar het rijk der bestuurskundige fabeltjes heeft verwezen. Daar valt strikt genomen weinig op af te dingen: het referendum was een mokerslag die tot diep in Den Haag doordreunde. Nogal wat hoofdrolspelers uit die dagen voegen daar in retrospectief aan toe dat die afwijzing vooral op emotionele gronden was, waarmee impliciet wordt gezegd dat het concept op rationele gronden zo gek nog niet was. Het is – ook jaren nadien – kennelijk moeilijk om je verlies te nemen.

Want het is zeer de vraag of dat beeld klopt. Wie de geschiedenis van dat veelbewogen politieke seizoen 1994-1995 nog eens reconstrueert, merkt al gauw dat er eigenlijk veel meer aan de hand was. Die ziet dat er in meerdere bestuurskamers grote twijfel was, dat er helemaal niet zo’n vanzelfsprekende consensus was onder bestuurders, dat de grootste machtsstrijd over precieze bevoegdheden nog gestreden moest worden en dat het vertrouwen van de regio in de nieuwe bestuurlijke organisatie behoorlijk klein was. Op alle fronten, in Den Haag, in de regio, in het Amsterdamse stadhuis, was men bezig om loopgraven op te trekken. De stadsprovincie waar de Amsterdamse bevolking tegen te hoop liep was eigenlijk niet meer dan een idee, een concept. Het moest in de praktijk nog handen en voeten krijgen. En de strijd die daarvoor gevoerd moest worden, was nog lang niet gestreden.

Sterker, die moest eigenlijk nog beginnen.

Het vertrek van Almere in 1994 uit het ROA was in feite het eerste teken aan de wand. In de snel groeiende stad in de Flevopolder sloeg de stemming snel om toen het regiovizier op een stadsprovincie werd

gericht. Niet alleen vreesde de provincie Flevoland daarmee in één klap haar grootste en snelst groeiende gemeente te verliezen, ook de lokale bestuurders van de jonge stad voelden er weinig voor om naar de pijpen van Amsterdam te dansen. Daarom besloten zij in 1994 om zich uit het Regionaal Orgaan Amsterdam terug te trekken. Dat was overigens makkelijker gezegd dan gedaan. Want Den Haag wees Almere er op dat de gemeente zich niet zomaar aan samenwerkingsverplichting uit de *Kaderwet Bestuur in Verandering* kon onttrekken. Toen Almere desondanks de poot stijf hield, verplichtte het Rijk Almere om een bijdrage van 150 miljoen gulden te betalen. Mokkend ging de gemeente met het ROA tenslotte een betalingsregeling aan. Dat was de eerste tegenslag.

Maar er volgden er snel meer. Zo groeide er met het vorderen van de Haagse plannen in de Amsterdamse Stopera onder ambtenaren steeds meer verzet tegen de stadsprovincie. Een groot aantal, en onder hen niet de minst onbelangrijke, zag de stadsprovincie helemaal niet zitten. Ze vreesden dat een sterk stadsbestuur ingeruild zou worden voor een zwak provinciebestuur, dat ten opzichte van de zelfstandige gemeenten te weinig ‘doorzettingsmacht’ had. Om die reden leverden zij scherpe kritiek op de concepten die de Amsterdamse onderhandelaars uit het overleg met staatssecretaris Van der Vondervoort meenamen. Te zwak, te slap, te weinig krachtdadig, was hun harde oordeel.

Die houding zette kwaad bloed bij de regiogemeenten. Bij hen begon het bange vermoeden te groeien dat Amsterdam misschien wel een geheime agenda had en dat de stadsprovincie toch zou uitdraaien op een vorm van ‘stille annexatie’. Tijdens een discussie in de Amsterdamse Amstelkerk een week voor het referendum vlogen de Haarlemmermeer-wethouder Kroon en de Amsterdamse wethouder Ter Horst elkaar daarover openlijk in de haren. Kroon beschuldigde Amsterdam van het voeren van een regelrechte machtsstrijd. ‘De visies van de betrokken partijen lopen ver uiteen. Amsterdam wil de taken van de gemeenten uithollen en ze min of meer dezelfde status geven als de huidige stadsdelen.’ Volgens de Amsterdamse wethouder Ter Horst viel dat allemaal wel mee, maar zij kon moeilijk ontkennen dat er sprake was van verschillende belangen. ‘Luister eens: Amsterdam is de enige gemeente die zichzelf opheft, en daarom is het ook logisch dat wij aan-

dringen op een sterke provincie.' Ter Horst meldde bang te zijn voor 'waterige compromissen', waarbij onduidelijk blijft wie de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid heeft, de provincie of de gemeente.²⁰

Echt bevorderend voor het geloof in de goede afloop was ook niet dat *Het Parool* een maand voor het referendum melding maakte voor een vertrouwelijke Stopera-notitie waarin duidelijk werd dat Amsterdamse ambtenaren de dienst zouden gaan uitmaken in het nieuwe stadsprovincieapparaat. Eerst werd het bestaan van de notitie ontkend, later werd toch toegegeven dat er zoiets bestond. Dat was koren op de molen van die regiogemeenten die Amsterdam toch al niet vertrouwden. In theorie zou de stadsprovincie een nieuwe bestuurscultuur moeten voortbrengen, klein en efficiënt, maar – zo vroeg men zich steeds luider af – was dat ook wat Amsterdam wilde? Of wilde de hoofdstad haar ambtenaren gewoon verplaatsen? In de randgemeenten, en vooral in Haarlemmermeer, Aalsmeer en Uithoorn, waar de twijfel het grootst was, werd er angstig gesproken over de naderende wurggreep van de 'ROA-constrictor'.

De vrees daarvoor was al maanden eerder gevoed door de affaire-In 't Veld. Prof. Dr. Roel in 't Veld was kort na zijn tien dagen durende staatssecretariaat in 1993 door Ed van Thijn benaderd met de vraag of hij niet als ROA-adviseur zou kunnen optreden bij het tot stand komen van de stadsprovincie en de opbouw van een nieuw ambtelijk-bestuurlijk apparaat. Veertien maanden lang was hij een dag per week met deze klus bezig, waarbij hij zich door zijn geheel eigenzinnige manier van optreden en redeneren ('een onmogelijke man', zo herinnert een van de Amsterdamse wethouders de Rotterdamse bestuurskundige) allerminst populair maakte. Dat was ongetwijfeld een van de redenen dat het gepeperde advies, dat In 't Veld eind 1994 afleverde, bepaald niet in dank aanvaard werd. Voor de ROA-adviseur was niet een eventueel referendum over de toekomstige stadsprovincie of blokkades van provincie of Rijk de voornaamste bedreiging van deze op handen zijnde bestuurlijke operatie, maar 'een transplantatie van de politiek-ambtelijke verhoudingen, zoals die thans in Amsterdam bestaan, in de richting van de toekomstige provincie'.

In 't Veld nam in het geheel geen blad voor de mond. Hij omschreef in een brief aan het ROA-bestuur het Amsterdamse ambtenarenapparaat als 'zelfgenoegzaam en gericht op het verwerven van poli-

tieke macht. Ondergeschiktheid aan het politieke apparaat of ambtelijke dienstbaarheid is nagenoeg afwezig.' Ambtelijke dominantie van Amsterdam binnen een toekomstige stadsprovincie zou volgens In 't Veld de nekslag voor de democratische organisatie betekenen.

Toen de brief ook nog eens op de burelen van *Het Parool* belandde, waren de rapen gaar. Burgemeester en ROA-voorzitter Schelto Patijn riep hem op het matje, verantwoordelijk wethouder Guusje ter Horst meldde publiekelijk zijn opmerkingen niet te begrijpen, maar In 't Veld hield zijn poot stijf en nam niets van zijn kritiek terug. Begin januari besloten bestuurders en adviseur tot een wapenstilstand. Zij zouden met de buitenwereld niet langer over het onderwerp communiceren.

Twee maanden later lichtte In 't Veld in een beschouwing in het weekblad *Binnenlands Bestuur* alsnog een tipje van de sluier. Weliswaar meldde de redactie dat de hoogleraar met zijn verhaal niet direct een bestaande gemeente op het oog heeft, maar de goede verstaander wist wel beter. Dit ging over de stadsprovincie Amsterdam.

In 't Veld betoogde in *Binnenlands Bestuur* dat de 'onvermijdelijke' introductie van een stadsprovincie niet als een uitbreiding van de bestaande bestuurlijke structuur en cultuur van de grote stad gezien moest worden, maar als een proces van bestuurlijke vernieuwing. Volgens hem was dat ook wat het Paarse kabinet ermee voor ogen had. Daarom diende er een onderscheid gemaakt te worden tussen 'zware' en 'lichtvoetige' stadsprovincies.

In de zware variant verplaatste het stadhuispersoneel van de centrumgemeenten zich naar het nieuwe stadsprovinciehuis, waardoor er 'bestuurlijke en ambtelijke gedragspatronen ontstaan die grote overeenstemming vertonen met de huidige gang van zaken in de grote stad. Deze is om begrijpelijke redenen vooral op de eigen stedelijke samenleving gericht. De externe betrekkingen zijn secundair. De samenwerking met de huidige provincie is zwak ontwikkeld. Relaties met regiogemeenten zijn van marginale betekenis. Wie zo groot is kan zich ook veroorloven voornamelijk binnenwaarts gericht bezig te zijn.'

Daartegenover stond een lichtvoetige stadsprovincie. Een klein, communicatief en op permanente interactie ingesteld ambtelijk apparaat, dat uitvoerende taken op afstand heeft geplaatst. Zo'n organisatie

mocht in de ogen van In 't Veld nooit meer dan vijfhonderd mensen tellen, omdat anders 'schadelijke verschijnselen als ambtelijke autarkie en verkokering ernstige vormen aannemen'. Volgens In 't Veld was het probleem dat in de centrumstad (lees Amsterdam) het idee leefde dat de voornaamste verandering die de stadsprovincie zou brengen was dat de bordjes op de gevel verhangen zouden worden en de vistekaartjes herdrukt moesten worden. Dat zou de dood in de pot zijn, omdat vooral de bestuurlijke cultuur van de centrumstad zou moeten veranderen. 'Want daar leeft nu eenmaal de veronderstelling dat maat en kwaliteit hand in hand gaan. Dat groot automatisch beter is dan klein. Een ambtenaar in Amsterdam beter is dan Zaanstad.'

In 't Veld zag het somber in. Hij zag geen beweging in de centrumgemeenten die wijzen op een mentaliteitsverandering. 'De kans dat ondanks lippendienst aan het tegendeel topzware stadsprovincies gaan ontstaan is heel reëel. Maar een stadsprovincie, waarin feite de politiek-bestuurlijke cultuur van de huidige centrumstad voortleeft en die dus het tegendeel van interactief is, zou niet minder dan een ramp betekenen, omdat deze als het ware het slechte van twee werelden in zich zou verenigen. Een stadsprovincie is interactief of ze kan er beter niet komen', zo besluit In 't Veld zijn beschouwing,²¹ die hem er in de leidinggevende regionen in het Amsterdamse stadhuis er niet populairder op maakten. Daar was het voorsorteren voor het nieuwe ambtelijk apparaat van de stadsprovincie immers allang begonnen.

Zo rommelde het op alle fronten. Over de bestuurlijke organisatie, over de inhoudelijke terreinen waar de nieuwe stadsprovincie wat over te vertellen zou hebben, over alles eigenlijk. Amsterdam wilde bijvoorbeeld dat de stadsprovincie zeggenschap zou krijgen over Schiphol, want het was toch te gek dat niet Amsterdam maar een relatief kleine gemeente als Haarlemmermeer een beslissende stem had in de verdere vormgeving van de Nationale Luchthaven.

Die gedachte alleen al was zeer tegen het zere been van de betreffende gemeentebestuurders, die onmiddellijk lieten weten dat Haarlemmermeer in dat geval niet meer mee zou doen aan de stadsprovincie. 'Als het alleen nog maar gaat over wie de baas is dan is de stadsprovincie een mislukking', aldus een getergde burgemeester Jan van Houwelin-

gen in het *Haarlems Dagblad* aan de vooravond van het Amsterdamse referendum.²² Hetzelfde speelde met betrekking tot de zeehaven, waar Zaanstad protesteerde tegen het feit dat de nieuwe stadsprovincie de gemeentelijke zeggenschap over haar eigen havengebied zou aantasten. Een definitieve onderhandeling over deze kwesties op het ministerie was voorzien op vrijdag 19 mei, twee dagen na het referendum, en er werd alom rekening gehouden met het feit dat Haarlemmermeer en Zaanstad er die dag wel eens de brui aan zouden kunnen geven.²³

Want ook in die tweewekelijkse Haagse bijeenkomsten was de stemming inmiddels tot een dieptepunt gedaald. Met de hete adem van het referendum in de nek stelden de Amsterdamse bestuurders zich steeds strijdvaardiger op. De nieuwe stadsprovincie moest niet een zwakke provincie worden, maar een sterke stad. Dat resulteerde in steeds moeizamer verlopende vergaderingen. Schelto Patijn herinnert zich dat daardoor bij hem de overtuiging groeide dat zelfs als de Amsterdamse bevolking 'ja' had gezegd tegen de stadsprovincie het nieuwe bestuursorgaan er toch niet was gekomen. 'Het echte richtingsgevoel was er uit in Den Haag. Het doel werd steeds vager. Het ging steeds meer in de richting van een provincie en steeds minder in de richting van een versterkt stadsbestuur. In de feitelijke uitwerking begonnen ook steeds meer departementen hun handen ervan af te trekken. Al die inspecties, al die diensten van Rijkswaterstaat wilden eigenlijk niks kwijt aan de nieuwe stadsprovincie. Die trokken het project steeds meer in de richting van een klassieke provincie en daar zat natuurlijk niemand op te wachten. Ik denk dat het proces uiteindelijk in Den Haag was gestruikeld, ook daar liep het in zichzelf vast. Zo schrompelde de overtuiging ineens. De bevolking was tegen, het ambtelijk apparaat zag het niet zitten, we hadden eigenlijk niks.'

Erger, waar het ROA zichzelf had kunnen bewijzen, faalde het hopeloos. In maart wist het dagelijkse bestuur geen oplossing te forceren in een ouderwetse ruzie tussen de gemeente Diemen en Amsterdam dat ieder op het eigen grondgebied, maar op een luttele afstand van elkaar een megabioscoop wilden realiseren. Diemen wilde met het Belgische bedrijf Decatron in het Bergwijkerpark een bioscoopcomplex met twintig zalen en 6700 stoelen bouwen, Amsterdam wilde in Zuid-oost met het Amerikaanse bedrijf MGM een zalencomplex met 3200

stoelen neerzetten. De Amsterdamse wethouder Stadig van ruimtelijke ordening had in de pers al laten weten 'desnoods tot aan de Kroon' het plan van Diemen te bevechten. Een mooiere *case* om nut en noodzaak van het ROA te bewijzen, was er niet. Helaas werd het een bewijs van onmacht. Het ROA bleek totaal verdeeld over de kwestie en kwam er niet uit. Het besluit werd verder overgelaten aan de provincie.²⁴

Nee, de stadsprovincie Amsterdam struikelde in 1995 niet alleen over de bevolking, zij struikelde ook nog eens over zichzelf. Het was als een opgeblazen ballon die in de publieke ruimte werd losgelaten en dwarrelend leegliep. Willem van Spijker en Ruud Voigt, die namens het ROA intensief bij het proces betrokken waren, concluderen een jaar later in een terugblik: 'De onderstromen van twijfel en weerstand kwamen bij vele betrokkenen boven. Regiogemeenten voelden zich in de tang genomen door Amsterdam en het Rijk, Amsterdam voelde zich meer en meer uitgeleverd aan het provincialisme van de regio. En het Rijk leek verdeeld, tussen departementen en binnen BiZa tussen stadsprovincie en grote stedenbeleid. Maatschappelijke geledingen waren er nauwelijks bij betrokken. (...) Het leek soms wel alsof de rol van Amsterdam afwisselend door verschillende spelers van toneelgroep Amsterdam werd gespeeld. Burgemeester, topambtenaren, raadsleden, wethouder stadsprovincie, wethouder referendum, stadsdeelbestuurders, allemaal verantwoordelijke Amsterdammers, maar met heel veel verschillende geluiden.'²⁵

Dat kon gewoon niet goed gaan. Referendumvoorman Ben Bles verbaast zich in zijn dagboek op meerdere momenten over het feit dat Amsterdamse politici hem regelmatig gelijk gaven, informeel wel te verstaan. Want als de microfoons aangingen, het publiek de zaal binnestroomde, veranderde dat, dan rolde er het officiële verhaal uit over 'de lasten en de lusten', de 'grensoverschrijdende problemen' en 'de noodzaak van een regionale aanpak'. Maar het was een lesje, waar ze zelf niet in geloofden.

De Albanese uitslag was daarom niet alleen een klinkende overwinning voor het referendumcomité en het gezonde verstand van de Amsterdammers, de uitslag betekende ook een enorme opluchting voor politici en ambtenaren die zichzelf niet langer hoeven te verloochenen. In

menig stadsdeelkantoor en stadhuis in de regio werd de uitslag met een grote zucht van opluchting ontvangen. Niemand hoefde zich nog langer in bochten te wringen. De voorstelling was voorbij. Het was over en uit.



POSTTRAUMATISCHE SAMENWERKING

Een week na de referendumuitslag staat Theun van Dam, burgemeester van Purmerend en lid van het dagelijks bestuur van het ROA, met een verbeterd gezicht bij de portier van de Amsterdamse Stopera een sigaretje te roken. Hij is boos, zeer boos. Zojuist is hij in de eerste vergadering van het dagelijkse bestuur van het ROA na het referendum stevig te keer gegaan tegen de Amsterdamse vertegenwoordigers, die hij laksheid verwijt. Hij vindt dat ze het totaal verprutst hebben. Ze hebben – in tegenstelling tot eerdere referenda – nauwelijks geld vrijgemaakt om een goede campagne te voeren. Uit alles lieten ze, volgens Van Dam, blijken dat ze er eigenlijk zelf niet meer in geloofden. ‘Zeg maar gewoon dat jullie het slecht gedaan hebben, ga hier geen krokodillentranen zitten huilen’, had hij zijn collega-bestuurders voor de voeten geworpen, waarna hij driftig de B&W-kamer op de eerste etage van het stadhuis was uitgebeend, om buiten onder het genot van een sigaretje tot rust te komen.

Alle aanwezige dagelijks bestuursleden herinneren zich het voorval. Schelto Patijn ziet in gedachten zo weer de briesende Van Dam voor zich: ‘Hij was woedend.’ Joost Hoffscholte: ‘We zaten daar in een soort stemming waarin je het water in het glas kunt zien bevroren. Wat nu? We maakten als eerste reactie op de uitslag een rondje en nadat de Amsterdammers als eersten waren geweest, ontplofte Theun van Dam. Hij was echt boos, maar maakte er een flinke act van. Het was even stil toen hij tierend de zaal had verlaten.’

Maar Van Dam is na een half uur weer terug. Afgekoeld en uitge-rookt. Als hij ruim tien jaar later aan het voorval wordt herinnerd, glimlacht hij. ‘Ik rookte toen nog als een ketter’, zo verklaart hij zijn aftocht, ‘en je mocht in die B&W-kamer niet roken, dus ben ik maar even naar buiten gegaan. Maar ik was wel kwaad, ja. Maar het had natuurlijk geen

zin om te gaan zitten mokken. We moesten verder. En dat moet ik Patijn nageven, hij heeft dat toen heel goed opgepakt.’

Joost Hoffscholte: ‘Schelto Patijn zei het die vergadering heel kernachtig. Hij zei: jongens we donderen die hele wet de prullenbak in. Weg ermee. En we gaan allemaal terug naar onze achterban: de besturen en de gemeenteraden. En we stellen er twee vragen aan de orde: **1.** Wat moet er gebeuren, moeten we stoppen of doorgaan? **2.** Waar heb je als het gaat om samenwerken behoefte aan, aan structuren of aan inhoud? En daar nemen we een half jaar voor. Iedereen was het daar mee eens. We hebben het Haagse overleg verder afgezegd, we hebben een *time out* genomen en zijn de regio in gegaan. Patijn en ik zijn de stadhuizen afgegaan. We zijn met iedereen gaan praten. Wat willen we nu? Ik vind dat hij dat geweldig heeft gedaan. Er was enorm veel kou in de lucht. Amsterdam had niet alleen bij Theun van Dam kwaad bloed gezet, maar bijna overal. Dat had jaren stilstand kunnen opleveren, maar Patijn heeft met zijn charme en zijn inzet de gang er weer in weten te brengen.’

Daar is iedereen het over eens. De adempauze bracht de gemoe- deren tot bedaren.

Ed van Thijn, zelf op dat moment van het politieke toneel verdwenen, heeft nooit het idee gehad dat het mis zou gaan en dat stad en regio met de rug naar elkaar zouden komen te staan. ‘Je zou ook die hele periode van bestuurlijke modellenbouwen kunnen zien als een tijdelijke afleiding of onderbreking van een andere praktijk die intussen natuurlijk gewoon doorging, namelijk samenwerken, samen afspraken maken. Waarom kwam het ROA begin jaren negentig in een stroomversnelling? Niet omdat er een structuur nodig was, maar omdat er een gezamenlijk belang was in de regio, namelijk de invulling van de VINEX-locaties. Dat was een enorme bouwopgave, een nieuwe vorm van verstedelijking die voortvloeide uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, die in 1990 verscheen. Dat ging om heel veel geld, waarbij regionale afstemming onontkoombaar was. Dat kon geen gemeente alleen. Ik deed namens de regio de onderhandeling met het Rijk en toen ontstond er een intensief proces van samenwerking, omdat er een gemeenschappelijk belang was, er heel veel te halen viel en er een gemeenschappelijke ‘vijand’ was: het Rijk. Dat inhoudelijke proces heeft het ROA – dat als los zand aan deze

VINEX-operatie begon – op de kaart gezet, want het resultaat was kolossaal. Al onderhandelend werd het ROA aan een immense taakstelling gekoppeld, de realisatie van honderdduizend woningen en de aanleg van openbaar vervoervoorzieningen. Dat ging om een bedrag van drie miljard. Daarmee kreeg deze nog tamelijk abstracte bestuurslaag ineens vlees op de botten. Die herinnering was nog zeer vers. Dus was het logisch dat na mei 1995 die weg van samenwerking op inhoud weer werd gevonden.’²⁶

Een half jaar na het afkondigen van de *time out* komen op drie koude winteravonden in de ambtswoning van burgemeester Patijn aan de Herengracht in Amsterdam zo’n zestig mensen uit alle hoeken van de regio bij elkaar om zich – bij wijze van afsluiting van de afgekondigde bezinningsperiode – over verdere regionale samenwerking te buigen. Het ROA-bestuur heeft in de maanden die daar aan voorafgaan alle bestuurders gesproken en voordat zij zich zet aan conclusies wil het eerst de temperatuur in de samenleving meten door het raadplegen van spraakmakende vertegenwoordigers daarvan. Aan tafel zitten ondernemers, effectenhandelaren, onderwijsdirecteuren, consultants, volkshuisvesters, wetenschappers, journalisten, ja zelfs actievoerders.

En natuurlijk is Geert Mak er. ‘We leven in een open democratie’, vertelt hij met zijn rustige stem, ‘daar gaat het om het overtuigen van mensen. Waar we het nu over hebben is een project van 10 jaar waar 1,5 miljoen mensen bij betrokken zijn. Dat gaat niet zo maar, daar is een hele intensieve campagne voor nodig om mensen dingen te laten inzien, om hun bevoegdheden vrijwillig in te leveren. Dat element is totaal onderschat door een soort bestuurlijke hoogmoed. Je mag hopen dat het een les is geweest.’

Het worden drie avonden met een hoog kakofonisch gehalte. De aanwezigen laten volop hun ergernissen de vrije loop, de Amsterdamse arrogantie komt stevig onder vuur te liggen, de problemen van de regio worden in snel tempo opgesomd, er wordt nog eens stevig gefoeterd over het verleden, maar alle deelnemers laten zich fascineren door de klassieke vraag: wat te doen? Hoe moet het verder in de regio? Waar liggen de struikelblokken? Wat zou – alles overziend – van bestuurlijke wijsheid getuigen?

Opmerkelijk is dat er – even afgezien van alle mogelijke nuances, accentverschillen en uitzonderingen – sprake is van een grote eensgezindheid over de richting waarin de regionale bestuurlijke samenwerking zich volgens de meeste aanwezigen verder zou moeten ontwikkelen. Die richting laat zich in drie punten samenvatten:

1 • *Er moet snel wat gebeuren.* De problemen die op de regio afkomen zijn zo urgent dat coördinatie en regionale sturing onontbeerlijk is. Het advies: ga aan de slag waar dat kan en laat de noodzaak en de bereidheid om samen zaken aan te pakken niet frustreren door de bestuurlijke impasse die is ontstaan.

2 • *Kies voor een flexibele aanpak.* Ga geen grote nieuwe bestuurlijke modellen bouwen, maar kies per probleemgebied voor een flexibele, functionele aanpak. Advies: zoek een bestuursvorm die bij de problemen past en maak geen integrale bestuursvorm in de hoop dat je daarmee specifieke problemen oplost.

3 • *Zorg voor een scheidsrechter.* De noodzaak tot samenwerking kan niet verbloemen dat er ook belangentegenstellingen in de regio bestaan. Daarom moet de spelers in de regionale samenwerking een beroep kunnen doen op een bovengemeentelijke instantie die het spelverloop kan controleren en beslissingen kan forceren. Wat voorkomen moet worden is dat er eerst een scheidsrechter is en dat er daarna pas gezocht wordt naar spelers. Advies: de uiteindelijke bestuurlijke vorm waarin de regio zich het beste thuis voelt is geen voorafgaand gegeven, maar een afgeleide van het proces van samenwerking.²⁷

Wie het verslag van de rondetafel-bijeenkomsten erop naslaat, ontsnapt niet aan de indruk dat alle genodigden hun uiterste best om de aangeslagen bestuurders weer een beetje op te peppen. Hier wordt moed ingesproken. Kom op jongens, hou op met die bestuurlijke kathedralen bouwen, dat wil niemand: ga aan de slag, doe wat. Het verslag eindigt met een heus appèl: 'Pak de problemen aan waar dat mogelijk is, zoals op het terrein van verkeer en vervoer, de volkshuisvesting, de ontwikkeling van het havengebied en van Schiphol, de toekomst van de glastuinbouw, de problemen met betrekking tot het milieu en het landschap. Begin daar liever nog vandaag mee dan morgen, en bouw daar

de bestuursvormen bij die het meest effectief zijn om vooruitgang te boeken. En breng over de uiteindelijke bestuursstructuur een discussie op gang, hou een paar modellen in de lucht, toets ze aan de praktijk, aan de processen die al op gang komen en groei naar een oplossing waarvan de burgers echt het nut in zien. Daar zijn de democratie, de regio en de burgers pas echt mee gediend.'²⁸

Schelto Patijn: 'Het was een operatie vertrouwen herstellen. Dat was nodig want als kikkers dreigden de randgemeenten uit de regionale samenwerking te springen. Oostzaan, Edam-Volendam wilden er echt uit, hebben dat ook geprobeerd tot aan de Raad van State, maar uiteindelijk werden ze verplicht mee te doen. Al die verhoudingen stonden op scherp. We moesten dus niet alleen terug naar de inhoud en de problemen, maar ook terug naar de mensen. Naar normale omgangsvormen, naar onderling vertrouwen. Dat was de enige weg en daar hebben we veel tijd ingestoken en dat heeft heel positief uitgewerkt. Na het referendum heeft Amsterdam zich van een andere kant laten zien. Een wethouder als Jaap van der Aa heeft daar veel tijd in gestoken. Niet meer dat bestuurlijke kannibalisme, die betweterij, maar zoeken naar samenwerking.'

Alle bevindingen, waarnemingen en raadplegingen leiden in maart 1996 tot een nieuwe nota van het dagelijks bestuur van het ROA: *Samenwerken met perspectief. Bouwstenen om verder te gaan met de regionalisering van beleid en bestuur in de regio Amsterdam*. Het bestuur benoemt tien bouwstenen die eigenlijk nog steeds de samenwerkingspraktijk van de stadsregio bepalen:

Bouwsteen 1 • Er komen geen nieuwe bestuurlijke constructies. De inhoud staat centraal bij bestuurlijke vernieuwing.

Bouwsteen 2 • De regionale samenwerking concentreert zich op de aanpak van de bereikbaarheidsproblematiek, de realisering van omvangrijke woningbouw en het voorkomen van segregatie, de versterking van de internationale economische positie, de verbetering van de werking van de arbeidsmarkt, de jeugdhulpverlening en actief beheer van het landelijk gebied.

Bouwsteen 3 • De bestaande bestuurslagen vormen de democratische grondslag. De samenwerking wordt op maat gesneden. Naast

de samenwerking zoals geregeld in de Kaderwet op het terrein van verkeer en vervoer, volkshuisvesting en jeugdhulpverlening, komen er flexibele samenwerkingsvormen met wisselende deelnemers.

Bouwsteen 4 • De samenwerkingsverbanden zijn gericht op het halen van concrete resultaten, de bestuurlijke processen worden daarop ingericht.

Bouwsteen 5 • De samenwerking is niet vrijblijvend, maar bindend.

Bouwsteen 6 • Regie is noodzakelijk, op het terrein van organisatie van de samenwerking, als het gaat om de samenhang tussen de verschillende samenwerkingsvormen en met betrekking tot de maatschappelijke verantwoording.

Bouwsteen 7 • Samenwerkingspartners beoordelen altijd aan het begin van een proces of, en zo ja welke, arbiter er nodig is om eventueel knopen door te hakken.

Bouwsteen 8 • Partijen maken een regionaal werkprogramma met concreet omschreven projecten en met duidelijke afspraken wie wat wanneer moet doen.

Bouwsteen 9 • De inbreng van de gemeentelijke portefeuillehouders zal worden vergroot, op de kernterreinen van het ROA (verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, jeugdhulpverlening) zal worden gewerkt met portefeuillehoudersoverleggen.

Bouwsteen 10 • Er komt een startconvenant waarin de bouwstenen nader worden uitgewerkt en geregeld. Bij bepaalde onderdelen zullen gemeenten buiten het ROA-gebied bij het convenant worden betrokken.²⁹

Rondom de zomer van 1996 passeert de nota de meeste gemeenteraden. De instemming is groot. Een aantal gemeenten, zoals Oostzaan, Uithoorn en Edam-Volendam, hebben dan nog geen interesse in een vervolg. Zij hebben hun bekomst van het ROA en zouden zich er het liefst uit terugtrekken. Maar dat blijkt niet zo gemakkelijk als men zou willen, de regering wijst hen op de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderwet en de daarin gehanteerde definities van de regio's. Edam-

Volendam verzet zich tot bij de Raad van State tegen deze gedwongen deelname, maar trekt uiteindelijk aan het kortste eind. Waarna de gemeente, net als Oostzaan en Uithoorn, van de nood een deugd maakt en geruisloos in het ROA-overleg gaat participeren. Ze worden *sans rancune* weer in de regiofamilie opgenomen. Uithoorn staat inmiddels bekend als de gemeente die het meest gedreven geld probeert te verwerven uit het infrastructuurfonds van het ROA.

Eigenlijk maakt het ROA op 1 januari 1997 een nieuwe start. De tien bouwstenen zijn uitgewerkt in praktische afspraken en concrete werkwijzen. De bestuurlijke vergadermachinerie zet zich in beweging. Vanaf dat moment volgt de regionale samenwerking in de regio Amsterdam twee sporen:

- Een *formeel* spoor, waarvoor de Kaderwet de wettelijke grondslag levert en waarvan het Regionaal Orgaan Amsterdam het organisatorische hart vormt. Het ROA is een vorm van 'verlengd' lokaal bestuur met beslissingsbevoegdheden voor regionale kerntaken. Die liggen op het terrein van verkeer en vervoer, infrastructuur, ruimtelijke ordening, woningbouw en jeugdzorg.

- Een *informeel*, flexibel spoor, waarbij de samenwerkings- en overlegvorm zich kan aanpassen aan het probleem en de deelnemers kunnen variëren en niet beperkt blijven tot bestuurlijke partners. Het initiatief daarvoor komt te liggen bij de Regionale Samenwerking Amsterdam (RSA), een organisatorisch licht opgetuigd samenwerkingsverband voor de Noordvleugel van de Randstad, het gebied van de IJmond tot en met Almere en het Gooi.³⁰ De organisatorische kern wordt gevormd door Coördinatie Commissie (CoCo) waarin onder gezamenlijk voorzitterschap van de Commissaris van de Koningin van de provincie Noord-Holland en de burgemeester van Amsterdam door provincie en bestuursvertegenwoordigers (meestal burgemeesters) van een groot aantal gemeenten in de regio (van de Noordzee tot aan het Gooimeer) en ook nog eens de provincie Flevoland overlegd wordt over wat er regionaal moet worden aangepakt. Sinds 1997 zijn er langs deze weg vijf samenwerkingsgebieden ontstaan: ruimtelijke strategie na 2010 (ook wel Noordvleugeloverleg genoemd), bereikbaarheid, luchtvaartontwikkeling (Schiphol), Noordzeekanaalgebied en regionale economie (waaron-

der de planning van bedrijventerreinen en kantoren). De informele samenwerkingsverbanden nemen geen besluiten, maar werken wel visies en plannen uit, zorgen voor uitwisseling van informatie en waarnodig ook voor belangenbehartiging in de richting van de Rijksoverheid.

Een mooi voorbeeld van deze informele aanpak is het zogenaamde Noordvleugeloverleg, waaraan portefeuillehouders op het terrein van Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Vervoer en Economische Zaken regelmatig samenkwamen. Deelnemers in dit overleg zijn naast de ROA-gemeenten: Flevoland, Noord-Holland, Almere, Muiden, Weesp, Hilversum, Haarlemmerliede-Spaarnwoude, Waterland, Beverwijk, Velsen, Haarlem en drie Amsterdamse stadsdeelbesturen: Amsterdam-Noord, Osdorp en Zuidoost.

Het overleg heeft sinds begin 2001 vijf grote werkconferenties georganiseerd, waaruit een forse, groeiende actielijst van programmapunten is voortgekomen. Die lijst wordt vervolgens in de formele besluitvormingsorganen van de regio geagendeerd. Zo heeft zich een Noordvleugelprogramma ontwikkeld, dat inmiddels zijn doorwerking heeft gevonden in officieel rijksbeleid, vastgelegd in de Nota Ruimte. Mede daardoor kent het Rijk een investeringsprogramma Noordvleugel, met een aparte projectminister, de minister van Verkeer & Waterstaat, die daarvoor verantwoordelijkheid draagt en aanspreekbaar is.

In dit investeringsprogramma zijn voor de ontwikkeling van de regio cruciale projecten opgenomen. De ontwikkeling van de Zuid-as, de aanleg van een regionale OV-verbinding Almere-Amsterdam-Schiphol (eventueel als onderdeel van de Zuiderzeelijn), de woningbouwopgave in de Haarlemmermeer, de bereikbaarheid rondom Schiphol, de schaa sprong van Almere naar een stad van 300.000 tot 400.000 inwoners en de aanzienlijke verbetering en uitbreiding van de wegverbinding Schiphol-Amsterdam-Almere. Al deze projecten hangen nauw met elkaar samen en moeten dan ook als een compleet programma gezien én uitgevoerd worden. De beslissing om 45.000 woningen te bouwen in Almere kán niet zonder aanzienlijke uitbreiding van de infrastructuur (weg en OV); Zuid-as en Schiphol zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en bieden unieke kansen als het gaat om de internationale concurrentiepositie van de Noordvleugel.

Zo verwerkte de regio het trauma van 1995. Door – typisch Nederlands overigens – de weg van het polderen in te slaan. De Amsterdamse burgemeester Schelto Patijn heeft een belangrijke rol gespeeld om het vertrouwen te herstellen. Die rol heeft hij onmiddellijk na 1995 naar zich toegetrokken. Patijn: ‘Het was meteen duidelijk dat we niet op die exercitie met een stadsprovincie moesten terugkomen. Dus vooral niet opnieuw aan het ROA gaan knutselen als ware het de nucleus van een nieuwe stadsprovincie. Maar de prijs van die nieuwe strategie is wel eindeloos palaveren. Afstemmen. De filosofie was heel praktisch: van de nood een deugd maken. Dat betekent: verhoudingen herstellen en al overlegend met elkaar naar oplossingen zoeken, en dat doen zolang het goed gaat. Als het gaat verloederen moet je stoppen en iets anders verzinnen. Je moet het onmogelijke mogelijk maken en daar een passende structuur voor vinden, dat was het motto. Dat heeft gewerkt, want er zijn zo de afgelopen jaren de nodige plannen ontwikkeld. Zoals de plannen voor de nieuwe Zeesluis in IJmuiden en over de tweede Coentunnel. Natuurlijk was niet iedereen het daarover eens, soms moest je in je eigen college wel eens mensen overrulen, zoals in het Amsterdamse college GroenLinks wethouder Frank Köhler, die de tweede Coentunnel helemaal niet zag zitten, maar op die punten waar de regio zelf stevig zou moeten investeren, ontstond toch een grote consensus. En dat geldt op veel meer terreinen. Het kost alleen tijd, je moet wel geduld hebben. De grote omslag sinds 1995 is dat Amsterdam tot aan het referendum eigenlijk – zonder dat het dat natuurlijk hardop zei – de baas wilde spelen over de regio, en dat Amsterdam daarna leiding is gaan geven. Dat is heel wat anders.’

Joost Hoffscholte sluit zich daar bij aan: ‘In 1996 heeft uiteindelijk een grote cultuuromslag plaats gevonden. De aanpak werd gericht op de concrete inhoud, op praktische problemen. De sfeer werd: iedereen telt mee, iedereen heeft een stem. Patijn zei altijd: eigenlijk ben ik het oliemannetje van de stadsregio. Dan spuit ik weer eens wat smeerolie bij Purmerend, dan wat kruipolie in Amsterdam en dat allemaal om het knarsetanden zoveel mogelijk te beperken. Maar het heeft gewerkt, de machinerie begon te draaien.’



DE WIN-WIN-CULTUUR EN HET AMSTERDAMSE ONGEDULD

De klok in de Amsterdamse raadszaal is even voorbij 20.15 uur als Job Cohen, burgemeester van Amsterdam en ROA-voorzitter, op 28 februari 2006 de vergadering van de Regioraad opent. De sfeer in de raadszaal is ontspannen, op de publieke tribune is het – zoals altijd – leeg, op een handvol ROA-ambtenaren en een enkele Amsterdamse ambtenaar na. Er is geen pers en er zijn geen boze burgers. Dat is het lot van het ‘verlengde lokale bestuur’, zoals het in de terminologie van het openbaar bestuur wordt genoemd; het spreekt niet echt tot de verbeelding.

Maar dat betekent volgens Job Cohen niet dat de regioraadsliden de burgers van hun regio niet ‘naar eer en geweten een positieve boodschap’ kunnen presenteren. Hij grijpt de laatste bijeenkomst van de Regioraad voor de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart aan om de balans op te maken. Het is een goed moment om daar bij stil te staan, omdat de raad een andere samenstelling zal krijgen en aan een nieuwe zittingsperiode begint.

Wat heeft het ROA de afgelopen zittingsperiode voor elkaar gekregen? Job Cohen somt op: ‘We hebben de handen ineen geslagen in de strijd tegen de files. In bestuurlijke zin via de oprichting van het Platform Bereikbaarheid Noordvleugel, maar – nog belangrijker – in concrete zin door hard te werken en bij te dragen aan de financiering van de tweede Coentunnel, de N201, de omlegging van de A9, de zuidelijke Randweg in Zaanstad. (...) We hebben belangrijke stappen gezet bij het efficiënter en beter maken van het openbaar vervoer in de regio. Zo rijdt de Zuidtangent al weer enkele jaren en met succes. Verder bleek het middel van de aanbesteding van Openbaar Vervoer-concessies tweemaal goed te werken. (...) Gezamenlijk hebben we ook bepaald

waar in onze regio de extra locaties voor wonen en werken moeten komen en hoe we moeten voorzien in het versterken van de economie. Dat deden we overigens in een ruimer verband dan het ROA. (...) Ook op de langere termijn hebben we een goede basis gelegd door het vaststellen van grote beleidskaders. Zoals: het Regionale Verkeers- en Vervoerplan, de Regionale Woonvisie, de OPERA (voluit: OntwikkelingsPlan Economie Regio Amsterdam), en het beleidskader Jeugdzorg. (...) Met deze resultaten kunt u als vertegenwoordiger van uw gemeenten zeker thuiskomen. Samenwerken is soms moeilijk, zeker als het om complexe onderwerpen en zestien verschillende partijen gaat. Maar uiteindelijk leidt samenwerking altijd tot meerwaarde.³¹

Aldus Job Cohen.

Als zijn laatste woorden wegsterven klinkt er een bescheiden applausje op uit de banken, waar zich 35 (van de 56) regioraadsleden hebben verzameld. Voor velen van hen is het vandaag de laatste keer. De regio zal verder gaan met een nieuwe lichter gemeenteraadsleden.

Heeft Cohen gelijk? Mogen de resultaten er zijn?

‘Ja’, zegt Joost Hoffscholte, die als langst zittend lid van het dagelijks bestuur natuurlijk niet helemaal onbevooroordeeld is, ‘Je moet daarbij in ogenschouw nemen waar we vandaan kwamen. Dat wetend is de bereidheid om tot elkaar te komen enorm groot. Oók als het om moeilijke besluiten gaat. Kijk naar de aanpak van de bereikbaarheid en mobiliteit. Tineke Netelenbos, minister van Verkeer & Waterstaat in het tweede Paarse kabinet, wilde rondom de grote steden rekeningrijden invoeren. Dat leidde overal in het land, maar ook in deze regio, tot grote consternatie. Met rekeningrijden moeten er immers ergens poortjes komen, en daar zit niet iedereen op te wachten. In de regio Amsterdam komen die poortjes niet op de rondweg, de A10, maar op de toegangswegen. Anders werkt het niet. In dit gebied ziet men dan al snel de bui hangen. Want dan komen die poortjes hier bij Aalsmeer, waar dagelijks duizenden vrachtwagens naar de bloemenveiling gaan en er weer vandaan komen. Die krijgen dus de rekening gepresenteerd. Zo kan je het scenario uittekenen, want dan gaat Aalsmeer protesteren, omdat de bedrijven hier moeten betalen voor de bereikbaarheid van Amsterdam.

Wij begrijpen in Aalsmeer best dat je die poortjes niet op de Dam kunt installeren, maar om de rekening zomaar op onze economie te laten drukken, daar kunnen we niet mee thuiskomen. Kom daar maar eens uit. En dan is het aan het ROA om een list te verzinnen. Kan je nu een win-win-situatie creëren, waardoor er voor iedereen voordeel ontstaat. En dat is gelukt. In ROA-verband is het idee ontstaan van een mobiliteitsfonds, ik vind het nog steeds briljant. Dat fonds, dat beheerd wordt door de regio zelf, moet de regionale infrastructuur ontwikkelen, en zal worden gevoed door de opbrengsten van het rekeningrijden. Afsgesproken is dat de gemeenten met elkaar 250 miljoen zouden opbrengen, het Rijk heeft daar 250 miljoen bijgelegd, en daarmee is de regio allerlei knelpunten gaan aanpakken. Daardoor konden de Aalsmeerse regiovertegenwoordigers tegen hun thuisfront zeggen: dat rekeningrijden komt er dan wel, maar daar staat tegenover dat onze verbindingen en wegen aanmerkelijk verbeterd worden. Op die manier zijn ook de verantwoordelijke VVD-bestuurders en politici in de regio, die in principe geen voorstander waren van rekeningrijden, met het plan meegegaan. Dat plan werd zo belangrijk gevonden dat toen een vertegenwoordigster van Zaanstad het in de Regioraad presteerde om tegen te stemmen, zij door haar gemeenteraad werd vervangen, omdat de gemeenteraad voor was en zij als gemeentevertegenwoordigster de belangen niet goed diende. Dat is de enige keer dat zoiets in de Regioraad is gebeurd. Met die 500 miljoen euro is de infrastructuur in de regio inmiddels fors verbeterd. De pot is zo goed als leeg en wordt alleen niet door de opbrengsten van het rekeningrijden gevoed, omdat die plannen in Den Haag gestrand zijn. Maar goed, daar kunnen we hier niets aan doen.’

Dat laatste maakt vertegenwoordigers van de milieubeweging in de regio wat minder enthousiast over dit ROA-resultaat. Een mobiliteitsfonds zonder regulerende werking op de mobiliteit is in feite een fonds dat eerder in meer mobiliteit dan in minder investeert. Dat was toch niet helemaal de bedoeling, zo valt in deze kringen te vernemen.

Maar goed, iedereen te vriend houden is natuurlijk een onmogelijke opgave. Dat lukt geen enkel bestuursorgaan. Dat neemt niet weg, dat de regio, waartoe ook de Noordvleugel van de Randstad gerekend moet worden, er de laatste jaren zeker in is geslaagd om een eigen am-

bitieuze agenda te ontwikkelen en die ook nog eens beleefd en effectief onder de aandacht van Den Haag te brengen. Kijk alleen maar naar de lijst van actiepunten die de vijfde Noordvleugelconferentie in het najaar van 2005 heeft opgeleverd. Daar spetteren de ambities van af. Een greep uit het programma:

Wonen • De Noordvleugel kiest voor de bouw van minimaal 150.000 woningen in de periode 2010-2030. Om het landschap zoveel mogelijk te behouden zullen 60.000 woningen daarvan binnen de steden zelf worden gebouwd. Almere zal groeien met minimaal 45.000 woningen en zal zich ontwikkelen tot een volwaardige stad. In andere gemeenten van de Noordvleugel is beperkte toevoeging van groot belang om een breed kwaliteitsaanbod te garanderen.

Bereikbaarheid • Om de groei van Almere mogelijk te maken zal deze stad optimaal ontsloten moeten worden. De Noordvleugel zet in op een IJmeerverbinding tussen Almere en IJburg. Bovendien hebben de partners van de Noordvleugel de afgelopen anderhalf jaar maatregelen genomen om de doorstroming van het onderliggende wegennet te verbeteren. In de nabije toekomst blijft echter ook beprijzen van het autoverkeer noodzakelijk.

Ontwikkeling kantoor- en bedrijfslocaties • Een probleem in de Noordvleugel is de grote leegstand van kantoorruimte en het dreigende tekort aan ruimte voor bedrijfsontwikkeling. Er zal gezien de leegstand en overmaat aan plannen een pas op de plaats gemaakt moeten worden. Niet alles kan overal. De Noordvleugel maakt keuzes voor een paar toplocaties op de Zuid-as en Schiphol. Ter versterking van de economische positie stimuleert de Noordvleugel de kansrijke verbreding van de economische structuur met kennisintensieve, innovatieve en creatieve industrie (waaronder multimedia) in de zone van Haarlem-Amsterdam/Zaanstad- Almere/Hilversum. Ook bundelt de regio de krachten voor marketing en acquisitie.

Schiphol • De groei van Schiphol naar 500.000 vliegtuigbewegingen binnen de wettelijk vastgestelde kaders moet mogelijk



worden. Om Schiphol te ontlasten zou Luchthaven Lelystad zich verder moeten ontwikkelen. De groei van Schiphol moet hand in hand gaan met investeringen in de leefbaarheid van de regio. De regio verwacht dan ook dat het Rijk op korte termijn zicht geeft op de daadwerkelijke uitvoering van een aantal van de verbetervoorstellen en hiermee niet wacht tot de midden 2006 voorziene besluitvorming over de evaluatie van de Schipholwet. Ook moet er meer geld voor groen en compensatiemaatregelen komen.

Zulke toekomstgerichte ambities formuleren, kost de regio inmiddels geen enkele moeite. De toekomst kent weinig vijanden. De samenwerking met ondernemers en maatschappelijke organisaties is daarbij snel gevonden, zeker als het er gaat om gelijk op te trekken richting Den Haag. De regio spreekt daar meer en meer uit één mond, alhoewel de afvaardiging nogal eens met een ander visitekaartje komt. ROA, Noordvleugel, Regionale Samenwerking; feit is dat de flexibele en dynamische organisatievormen waar in 1996 nog over gefilosofeerd werd ook daadwerkelijk opgericht zijn, waarbij het voor de buitenstaander vaak moeilijk is om door het woud van bestuurlijke en organisatorische constructies de weg te vinden.

Dat past overigens naadloos in nieuwe opvattingen over stedelijke samenlevingen. Daarin komt steeds meer de nadruk te liggen op het netwerkarakter van grootstedelijke gebieden. De beroemde architect Cedric Price introduceerde daarvoor begin jaren negentig een beroemd geworden metafoor: de stad als een ei. In de oudheid was de stad een gekookt ei, met de stad (de harde gele kern), de rand (de harde witte rand) en een ommuring (de eierschaal). Met de industriële revolutie en het openbreken van de stadswallen werd het een spiegelei met de centrale stad (het gele) en het ommeland (het witte). De moderne stad (met de grote individuele mobiliteit) is een roerei geworden, waarbij stedelijkheid (het geel) overal te vinden is.³² In feite ontwikkelt ook de stadsregio Amsterdam zich steeds meer als een dergelijk stedelijk netwerk, waarin verschillende stedelijke knooppunten steeds verder met elkaar verweven raken. Het gevolg is dat het netwerkbestuur zich in toenemende mate met de verbindinglijnen tussen die knooppunten bezighoudt. In feite is dat ook precies waar de stadsregio Amsterdam zich het laatste decennium op is gaan toeleggen.

Daarbij is de rol die het ROA is gaan spelen als het gaat om OV-verbindingen het meest opmerkelijk. Daar is – afgezien van het treinvervoer – het ROA feitelijk de baas geworden. De invoering van de Wet Personenvervoer 2000 heeft die ontwikkeling sterk bevorderd. Sindsdien wordt het openbaar vervoer aan de hand van concessies aanbesteed. Dat wil zeggen: OV-bedrijven moeten in onderlinge concurrentie aanbestedingsprocedures doorlopen om een meerjarige concessie te verwerven. In de regio Amsterdam beslist het ROA daarover. De stadsregio bepaalt waar en aan wie deze concessies worden gegund. Zo is er in de Zaanstreek (2004) en in Waterland (2005) inmiddels een openbare aanbesteding achter de rug.

Deze rol beperkt zich overigens niet tot het managen van aanbestedingsprocedures. Het ROA moet ook toezien of de OV-bedrijven vervolgens de prestaties leveren die in de concessie zijn afgesproken. Zo niet, dan wordt het ROA geacht op te treden. Dat gebeurde begin januari 2006 in Waterland toen vervoermaatschappij Arriva aanhoudend in gebreke bleef bij het uitvoeren van de dienstregeling. Het regende klachten en toen de beloofde verbeteringen onvoldoende waren, legde het ROA Arriva een boete op van € 250.000,-

‘Dat was even schrikken voor het bedrijf’, zo verantwoordt dagelijks ROA-bestuurder Mark van der Horst het desgevraagd in de Regioraad van 28 februari 2006, ‘want het opleggen van boetes was in Nederland nog niet eerder vertoond. Maar het systeem van concessieverlenen staat of valt met een scherpe handhaving. Dat is ook voor de stadsregio een nieuwe rol. Het ROA heeft de contractuele ruimte om een boete tot en met een bedrag van € 1,5 miljoen op te leggen vanwege het onvoldoende uitvoeren van de afgesproken dienstregeling. De verbetering van de prestaties van Arriva is de reden dat de boete vooralsnog beperkt is gebleven, maar het was nog steeds niet optimaal. De boete maakt ook duidelijk dat we streng zijn. Afspraak is afspraak.’

Dat is andere koek. Het ROA is niet alleen samenwerkingsorgaan, het is op het terrein van het openbaar vervoer een autoriteit geworden, die honderden miljoenen verdeelt en sancties kan opleggen. En die OV-tak van de stadsregio groeit elk jaar. Sinds 1 januari 2006 is het ROA ook nog eens ‘de baas’ geworden over het Amsterdamse stadsbus-, tram- en metrovervoer. Dat was altijd een ‘onderonsje’ tussen de gemeente Amster-

dam en het Gemeentelijk Vervoer Bedrijf (GVB). Europese regelgeving en Nederlandse wetgeving zorgden ervoor dat dit monopolie ten einde liep.

Ook voor het stadsvervoer moesten zesjarige concessies gaan gelden die openbaar zouden moeten worden aanbesteed. Maar dat was in Amsterdam een probleem, want Amsterdam kon als eigenaar van het GVB moeilijk objectief als concessieverlener optreden. Twee handen op een buik werkt immers monopolievorming in de hand en marktwerking wil dat nu juist voorkomen. Daarvoor moest het GVB eerst verzelfstandigen om vervolgens als private onderneming mee te kunnen dingen naar een vervoerconcessie voor de stad Amsterdam, die dan niet door het Amsterdamse gemeentebestuur, maar door het ROA zou worden aanbesteed.

De kwestie werd echter gecompliceerd toen de Amsterdamse bevolking daar door een referendum (alweer!) een stokje voor stak. In meerderheid zei de Amsterdamse bevolking in mei 2002 'nee' tegen de verzelfstandiging van de GVB. Daarmee dreigde een vervelende patstelling, want van wat Den Haag wettelijk voorschreef (aanbesteding van het hoofdstedelijke OV aan private partijen) wilden de Amsterdammers weten, omdat dat zou betekenen dat het GVB als gemeentelijke diensttak alsnog uit de boot zou vallen. Wat daarop volgde was een ingewikkeld onderhandelingsproces, waarin een groot aantal partijen betrokken was. In de eerste plaats minister Peijs die de aanbestedingsplicht van het stadsvervoer perse wilde doorzetten, in de tweede plaats de gemeente Amsterdam en het GVB die er weinig voor voelden om de greep op het openbaar vervoer in de stad kwijt te raken en onderling ook nog eens de *deal* hadden gesloten dat de OV-concessie Amsterdam (en dus het bedrijf) niet zou worden opgeknipt, en in de derde plaats het ROA dat een zo optimaal mogelijk openbaar vervoer wil realiseren voor de burgers in de regio.

Het leidde in het najaar van 2004 uiteindelijk tot een onderhandse gunning aan de GVB van een driejarige concessie (van 2006-2009), met een optie voor een driejarige verlenging als de minister dat zou toestaan. Daarvoor had het GVB met een bod op het Programma van Eisen moeten aantonen marktconforme prijzen te kunnen hanteren. Het GVB kwam voor 95% in de buurt van de norm, die het ROA hanteerde en dat was genoeg. Zeker toen bleek dat de GVB in staat was om ook

aan de resterende eisen te voldoen. Daarmee leek – zoals het in win-win-situaties betaamt – iedereen tevreden. De minister, want de door haar gewenste concurrentie op kwaliteit werd doorgezet; de gemeente Amsterdam want het GVB won zo meer tijd om bij een volgende 'echte' openbare aanbesteding de concurrentie te kunnen aangaan, en het ROA, dat zonder al te veel kleerscheuren en ruzie de macht had gekregen over het hoofdstedelijke vervoersgebied.³³

Iedereen tevreden. Nou ja, bijna iedereen. Alleen de VVD-fractie en de onafhankelijke partijen in de Regioraad hadden grote moeite met de voorkeursstatus van het GVB. Zij meenden dat er eigenlijk geen goede argumenten waren om niet openbaar aan te besteden; sterker, dat nagenoeg alle geraadpleegde experts te kennen hadden gegeven dat openbare aanbesteding ook in de stad Amsterdam de beste garantie was voor goed openbaar vervoer tegen een scherpe prijs. Zij vonden dat er rondom de GVB ten onrechte een politieke beschermingsconstructie werd opgetrokken, die Amsterdam misschien wel zou willen, maar die voor optimaal openbaar vervoer in de stad nergens voor nodig was. Nog voordat de Regioraad een oordeel had kunnen uitspreken, stuurde het VVD-regioraadslid Opmeer uit Diemen (die lange tijd voorzitter was van de commissie die het proces vanuit de regio begeleidde) op persoonlijke titel een brief aan minister Peijs, waarin hij haar opriep om haar poot stijf te houden. Niet op Amsterdam letten, minister, gewoon openbaar aanbesteden, was zijn boodschap.

Het leidde, daarom wordt er hier ook aan gerefereerd, tot de enige echte publiekelijke ruzie in de Regioraad van de afgelopen jaren. Ruzie is misschien zelfs een groot woord; de gemoederen waren even danig verhit. Misschien nog niet eens zozeer over het politieke meningsverschil over de vraag of er nu wel of niet openbaar moest worden aanbesteed. Wat de regioraadsliden Opmeer het meest kwalijk namen, was dat hij de naderende consensus verstoorde en in zijn Diemense eentje zijn gelijk bij de minister probeerde te halen. Dat past niet. Omdat het zo zeldzaam is, volgt hier een fragment uit de wat statig geformuleerde notulen, waarbij de lezer even zijn fantasie moet gebruiken om er de emoties bij te denken:

Mevrouw Van Pinxteren: De heer Opmeer heeft geen antwoord gegeven op spreeksters vraag in eerste termijn: hoe komt de heer Opmeer ertoe een brief aan de minister te sturen, voordat met de Regioraad is gesproken. Het is jammer, dat de heer Opmeer – steeds duidelijke woorden gebruikend – niet in staat is antwoord te geven op een dergelijke eenvoudige vraag. (...) De heer Opmeer komt met woorden als ontluisterend, een zwaktebod. De heer Opmeer is hier degene die de spelregels van de Regioraad op een ongelooflijke manier ontluistert.

De heer Opmeer reageert op de vraag van mevrouw Van Pinxteren waarom hij een brief aan de minister heeft geschreven. Spreker is van mening, dat ieder lid van de Regioraad het recht heeft om zaken, waarvan hij denkt dat deze de regio aangaan en van belang zijn voor de eigen gemeente, onder de aandacht van de minister te brengen. In de brief is niets anders vermeld dan een beschrijving van de verschijnselen, zoals spreker die de laatste tijd heeft ervaren.

Mevrouw Van Pinxteren heeft vooral gevraagd waarom de brief is gestuurd, voordat de bespreking in de Regioraad heeft plaatsgevonden.

De voorzitter wil dit punt ook aan de orde stellen. Uiteraard mag een lid van de Regioraad een brief schrijven. Met het zenden van een dergelijke brief voor de besluitvorming in de Regioraad wordt de positie van de Regioraad niet versterkt.

De heer Opmeer heeft vastgesteld, dat het dagelijks bestuur een voorstel heeft gedaan, dat haaks stond op hetgeen naar aanleiding van de inhoudelijke argumentatie in de expertmeetings mocht worden verwacht. Spreker is van mening dat de belangen van de randgemeenten, met name de gemeenten die direct met het GVB te maken hebben, daarbij worden geschaad. Dat is aanleiding om een en ander rechtstreeks onder de aandacht van de minister te brengen.

De voorzitter wijst op de zin in de brief 'binnen het ROA bestaat een belangrijke stroming, die van mening is, dat het GVB zo spoedig mogelijk openbaar moet worden aanbesteed.' Spreker meent dat een dergelijke uitspraak pas kan worden gedaan als bekend is wat de standpunten in de Regioraad zijn.

De heer Opmeer heeft de zin zo opgenomen, omdat hij op de hoogte is van de brief van Amstelland/Meerlanden van 20 april 2004. Daarin is het standpunt ondubbelzinnig verwoord. Overigens moet spreker vaststellen, dat daarmee weinig is gedaan.

De heer Zwart vraagt of het de bedoeling van de heer Opmeer is dat de minister in deze procedure ingrijpt.

De heer Opmeer brengt de minister op de hoogte van een verschijnsel dat hij waarneemt.³⁴

Zo heeft het ROA inmiddels zijn eigen manieren ontwikkeld. Rare strapatsen en soloacties worden daarbij niet op prijs gesteld. De besluitvorming in de Regioraad is niet het begin van een intensief politiek debat, het is vooral het einde van een langdurig proces dat zich aan andere vergadertafels heeft voltrokken. In de dominante overlegcultuur van de stadsregio is het vooral een moment waarop de puntjes op de i worden gezet. De besluitvorming is dan al zo lang voorbereid en heen en weer gekeerd in het portefeuilleoverleg van wethouders, in de regioraadscommissies, in het dagelijks bestuur, dat er weinig aan toe te voegen valt. In die cultuur moet je als lid van de vier keer per jaar vergaderende Regioraad wel van heel goede huizen komen om dit doortimmerde consensusbouwwerk te doorbreken. Dat gebeurt dan ook vrijwel nooit, in de Regioraad wordt zelden of nooit gestemd.

Soms tekent een partij bezwaar aan tegen een onderdeel, iets vaker vraagt een raadslid om rekening te houden met de bijzondere situatie in haar of zijn gemeente, maar vrijwel altijd is de instemming massief. 'Je kunt het wel vergelijken', zo meldt een vertrekkend raadslid, 'met het doorkoken van gerecht. Als je dat maar lang genoeg doet, is de smaak eraf. Dat geldt ook – over het algemeen – voor de Regioraad. De scherpte is weg, daarom voelen nogal wat raadsleden – niet iedereen overigens hoor, laat ik dat vooral zeggen – het toch als een vorm van politiek corvee.'

Geduld is, hoe kan het anders, in deze bestuurlijke cultuur een schone zaak. Maar geduld is wel het moeilijkste op te brengen voor de bestuurder die met de grootste nood kampt. Zoals Ahmed Aboutaleb bijvoorbeeld, de Amsterdamse wethouder met jeugdzaken in zijn por-

tefeuille. Hij heeft zijn handen vol aan problemen met jongeren in de hoofdstad, ontspoorde en criminele jongeren, verwaarloosde kinderen, ouders die de leerplicht ontduiken, zoals in 2005 gebeurde met de zes kinderen die de stadsmade Abbie van der Louw niet naar school wilde sturen. In die gevallen wil de wethouder kunnen optreden, instellingen kunnen aanspreken en dan heeft hij – in zijn ogen – te maken met een Bureau Jeugdzorg dat niet alleen traag en bureaucratisch opereert, maar politiek ook nog eens alleen via de band van het ROA valt aan te spreken. Dan is de gedachte ‘ik heb de problemen waar anderen over praten’ moeilijk te vermijden en het idee snel geboren dat al dat geld voor de jeugdzorg beter rechtstreeks op rekening van de gemeente Amsterdam gestort kan worden. Dat zei Aboutaleb dan ook.

Oei, dat is tegen het zere been van de jeugdzorgportefeuillehouders en regioraadsleden die dan ook niet aarzelden om daar in ROA-verband publiekelijk hun schande over uit spreken. Zelfs het dagelijks bestuur, met twee collega’s van Aboutaleb en de Amsterdamse burgemeester Cohen, stemde er mee in dat Aboutaleb gekapitteld zal worden. Nee, collega Aboutaleb zo gaan we in ROA-verband niet met elkaar om.³⁵

Of neem de voormalige Amsterdamse wethouder verkeer & vervoer Mark van der Horst, de uitvinder en uitbater van het begrip ‘bestuurlijke spaghetti’. Hij laat in een onverlaat moment makkelijk zijn ergernis de vrije loop over het eindeloos vergaderen waartoe hij gedwongen wordt, dat de bestuurlijke structuren hem dwingen om zich van overleg naar vergadering te slepen om voor de vorderingen van zijn plannen millimeters winst te boeken.³⁶ In zijn algemeenheid zal iedereen met hem meeleven, maar als hij zou zeggen dat het bij het ROA vervolgens wel een stuk minder moet dan zijn de rapen gaar.

Of neem het regioraadslid Bouwe Olij die als Amsterdams vertegenwoordiger in 2004 door omstandigheden afscheid moest nemen van zijn plaats in de Regioraad en in zijn afscheidsbrief schrijft dat hij ‘gemengde gevoelens’ heeft over de Regioraad. ‘Het is een tamelijk machteloos orgaan dat doorgaans alleen nog maar kan goedkeuren wat op ambtelijk en bestuurlijk niveau na veel gepolder en moeizame compromissen tot stand is gekomen.’³⁷ Niemand viel hem bij. Een beetje rare manier om afscheid te nemen, merkten een paar regioraadsleden in de

plenaire vergadering op. En het dagelijks bestuur voelde zich geroepen om Olij te melden dat zijn gevoelens begrijpelijk zijn, maar ‘dat het overleg met en in de gemeenten een essentieel deel is van de ROA-besluitvorming, waarvan de Regioraad het sluitstuk is.’³⁸

Sorry. Het is niet anders.

Maar opvallend is natuurlijk wel dat het hoofdzakelijk Amsterdamse ROA-spelers zijn die hun ongenoegen en ongeduld uiten. Hoewel... echt verbazingwekkend is dat ook weer niet. Want onder de lange lijst van inspanningen en voornemens die het ROA inmiddels kan overleggen, gaat nog steeds een probleem schuil dat met de verwerking van het trauma van 1995 niet is opgelost: de grootstedelijke problematiek. Dat zijn de kansarme jongeren van Aboutaleb, dat is het verkeersinfarct van Van der Horst en dat is de wens van Bouwe Olij om de segregatie van de hoofdstad te bestrijden met meer huurwoningen in de randgemeenten, dat is de segregatie van bevolkingsgroepen, dat zijn de junks, dat is de criminaliteit.

Die problemen vragen wel eens om een andere snelheid dan het ROA kan opbrengen.

‘Of om een andere wet’, voegt ex-burgemeester en thans Eerste-Kamerlid Ed van Thijn daar aan toe. ‘Kijk naar de Rotterdamwet. Door de inspanningen van Karin Adelmund heeft deze wet een veel bredere opzet gekregen. Zij heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer de wet zo opgerekt dat ook de positie van randgemeenten en hun voorraad sociale huurwoningen binnen het bereik van de wet kwamen. Daarom stemde de Tweede Kamerfractie van de PvdA uiteindelijk voor de wet. Ik vond het een abjecte wet vanwege het feit dat je mensen de toegang tot wijken weigert op basis van hun inkomen, maar in feite introduceert de Rotterdamwet een nieuw wettelijk instrument om dit type grootstedelijke problemen in regionaal verband aan te pakken. Dat is een nieuwe ontwikkeling, en ik sluit niet uit dat zich dat doorzet. Dat de grote steden via sectorale wetgeving meer invloed krijgen op de randgemeenten.’ Het zou zomaar kunnen.

STILSTAAND WATER EN DE HOLLAND ACHT

Job Cohen was niet alleen maar tevreden over het functioneren van de stadsregio Amsterdam toen hij op 28 februari de vertrekkende Regioraad toesprak. Hij uitte ook zijn zorgen, zij het in wat bedekte termen. Of de nieuwe wetgeving voor gemeentelijke samenwerking, de WGR-Plus die vanaf 1 januari 2006 van kracht is, ook op termijn soelaas biedt, zal nog maar moeten blijken, zo hield de Amsterdamse burgervader zijn gehoor voor. Hij toonde zich er niet op voorhand gerust op: 'De getrapte vertegenwoordiging waarin wij werken maakt het niet alleen voor u, maar zeker ook voor de burger, niet simpel om goed op de hoogte te zijn van de intergemeentelijke samenwerking.'⁷³⁹

Een week later is de Amsterdamse burgervader in zijn werkkruimte in het stadhuis een stuk duidelijker over wat hij daar precies mee bedoelt. 'Waar ik in ROA-verband of in andere regionale bestuursvormen tegenaan loop is het gebrek aan democratische legitimatie. Dat maakt het regionaal bestuur per definitie tot glad ijs. Je kunt zomaar onderuit gaan en dan heb je eigenlijk geen poot om op te staan. Dat risico is nu afgedekt door enorm te polderen en te overleggen tot je er bij neer valt. Maar als ergens in de regio over plannen van de stadsregio de vlam in de pan zou slaan, de bevolking protesteert en er een referendum wordt uitgeschreven, dan staat het regiobestuur met lege handen, want het is een bestuursvorm zonder legitimatie.'

Ik vind dat een groot probleem en blijf zeggen dat daar een oplossing voor moet komen. En dat kan alleen als we de vraag durven te stellen of er niet bestuurslagen tussenuit kunnen, of dat bevoegdheden niet directer in één bestuursvorm geregeld kunnen worden, die dan wel democratisch gelegitimeerd is. Dat gebrek aan legitimatie zorgt er inderdaad voor dat we alleen win-win-situaties creëren, maar óók dat we



sommige zaken – waar dat niet het geval is – gewoon niet kunnen aanpakken. Schiphol, grondpolitiek, de regio heeft er niets over te zeggen.

De kwestie GVB, en de onderhandse gunning van de vervoersconcessie door het ROA, dat voltrok zich omdat het landelijk werd aangestuurd. Anders was het nooit gebeurd. De vergadercultuur zorgt ervoor dat we te veel met elkaar bezig zijn. Wij vergaderen onderling en tussen bestuurslagen over onze problemen, maar we moeten ons toch ook de vraag stellen of onze bestuurlijke structuur het tempo van de problemen nog wel kan bijbenen.’

Dat is stevige taal en de ROA-voorzitter doet zijn best om te voorkomen dat andere bestuurders in de regio zich aangesproken zouden voelen. ‘Ik kan het niet vaak genoeg zeggen. Er wordt in deze regio voortreffelijk samengewerkt. En we bereiken ook veel. Maar het is een zwakke constructie, als het mis gaat, gaat het echt mis en zakt het als een kaartenhuis in. Neem nu de Regioraad. Dat vind ik problematisch. Daar gebeurt dus eigenlijk niks. De afgelopen periode is er één keer iets gebeurd, één keer een spannende discussie. Dat was met de aanbesteding van het OV in Amsterdam en dan in het bijzonder de positie van het GVB. Maar dat was een uitzondering.

In vrijwel alle andere gevallen is het politieke bloed er al uitgehaald in het portefeuilleoverleg van wethouders. En als de maaltijd eenmaal wordt opgediend in de Regioraad dan is de meeste smaak er wel af, ja. Maar – nogmaals – dat is geen onwil, dat is het resultaat van de gekozen structuur. Waarin alles via de lokale bestuurders moet worden geëerd voordat het formeel afgekaart kan worden. Dat leidt dus tot stilstaand water in de Regioraad. In mijn overtuiging is dat het onvermijdelijke gevolg van een gebrek aan democratische legitimatie.’

De woorden moesten een keer vallen: democratische legitimatie. Het kan in een verhaal over regionaal bestuur niet uitblijven. Als een doem hangen de woorden immers boven de regionale samenwerkingsorganen. Dat is in de regio Eindhoven, Twente of in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen niet anders dan in Amsterdam of Rotterdam.

De operatie stadsprovincie in het midden van de jaren negentig was er vooral op uit om bestuurlijke doorzettingsmacht te koppelen aan

democratisch gelegitimeerde organen. Dat proces is – het zal niemand zijn ontgaan – doodgelopen, en sindsdien krijgt regionale samenwerking gestalte in een vorm van ‘verlengd lokaal bestuur’. Officieel heet dat een zogenaamde ‘hulpstructuur’, terwijl de democratisch rechtstreeks gekozen organen (gemeenteraad, provinciale staten, parlement) de hoofdstructuur blijven vormen.

Maar het probleem dat de Haagse en regionale bestuurlijke elites in 1995 wilden oplossen is met de implosie van hun plannen natuurlijk niet van de baan. Integendeel, het bestaat nog steeds en het hangt als een donkere wolk boven de stadsregio’s. Doordat de democratische legitimatie gering is, is intensief polderen de enige oplossing. Maar voor doortastende democraten voelt dat niet lekker. Het is niet zo dat burgers daarmee zitten (want het voltrekt zich allemaal buiten hun zicht), maar vooral een – bijna existentieel – probleem waar nogal wat bestuurders zelf mee worstelen. Zij lopen er, zoals Job Cohen nog eens uitdrukkelijk bevestigt, in hun bestuurlijke werkzaamheden tegenaan. Naar hun gevoel klopt er iets niet, ze handelen zonder echt mandaat.

Dat blijkt overigens ook uit een eerste evaluatie, die in 2000 in de regio Amsterdam van de bestuurlijke samenwerking is uitgevoerd. Dat gebeurde op verzoek van het kabinet, dat op dat moment met de vraag worstelde wat er met de Kaderwet zou moeten gebeuren. Die wet bood immers het wettelijke kader voor de bestuurlijke samenwerking in de zogenaamde Kaderwetgebieden, maar liep wel in 2002 op zijn eind. De vraag was wat er daarvoor in de plaats zou moeten komen. Om die reden werd de regio’s gevraagd hun samenwerking te evalueren.

De evaluatie laat een dubbel beeld zien. Aan de ene kant is men in de regio te spreken over de concrete samenwerking zoals die in het ROA gestalte heeft gekregen. Praktische, dagelijkse samenwerking, dat gaat goed. Er blijkt, zo rapporteert het eindverslag, tussen bestuurders prima te worden samengewerkt. ‘Het heeft veel opgeleverd in de relationele sfeer, “er is wat moois aan het ontstaan”’. Maar over de doorwerking daarvan in de regio hebben de onderzoekers zo hun vraagtekens: ‘Tevens moeten we helaas constateren dat deze procesopbrengsten zich alleen hebben gemanifesteerd in de kring van de direct betrokkenen

van de regionale samenwerking. De groep daarbuiten (waaronder veel raadsleden uit participerende gemeenten) is doorgaans nog niet aangesproken door deze positieve ontwikkelingen.⁷⁴⁰

De evaluatie toont aan dat de klachten over het gebrek aan ‘doorzettingsmacht’ en ‘democratische kwaliteit’ zijn blijven bestaan. De onderzoekers concluderen: ‘Er is een focus op ‘win-win-situatie’, waarbij de regio en de afzonderlijke gemeenten er beter van worden. Er is geen eigenstandige waardering voor de winst voor de regio. Winst voor de regio is bovendien lokaal (politiek) niet te verdisconteren. “Hoe leg ik het uit?” Dit belemmert de aanpak van de regionale kwestie en de ontwikkeling van leiderschap. De spanning tussen Amsterdam en de andere gemeenten wordt door vrijwel iedereen genoemd. Er is sprake van een negatieve wederzijdse afhankelijkheid.’⁷⁴¹

Inmiddels is dit evaluatieonderzoek al weer zes jaar geleden en heeft het kabinet – na een kortstondige aarzeling van minister Remkes die aanvankelijk meldde weinig heil te zien in het doorgaan met de Kaderwetgebieden – besloten om de samenwerking op te ‘plussen’ met behulp van wat inmiddels bekend staat als de ‘WGR-Plus’. In de Wet Gemeenschappelijke Regeling worden extra samenwerkingsbevoegdheden toebedeeld aan regionale vormen van samenwerking. Bevoegdheden die voornamelijk ingevuld worden door sectorale wetgeving en financiering, bijvoorbeeld op het terrein van de ruimtelijke ordening, infrastructuur en het personenvervoer. Het netto resultaat is dat de samenwerkingsverbanden meer geld en meer te zeggen krijgen.

Daarmee faciliteert de WGR-Plus een trend die in de regio’s zelf al zichtbaar is geworden. De samenwerkingsorganen worden elk jaar belangrijker. Dat geldt zeker voor de stadsregio Amsterdam, waar het ROA de afgelopen jaren een steeds substantiëlere rol is gaan vervullen. Dat laat zich alleen al aflezen aan de groei van de hoeveelheid geld die het regiobestuur uitgeeft. Was dat in 1995 nog 6.635.000 gulden (iets meer dan drie miljoen euro), tien begrotingen later, in 2005, is dat bedrag opgelopen tot vijfhonderd miljoen euro. Dat is dus bijna 170 keer zoveel. Een half miljard euro is bepaald geen klein bedrag. En het ziet er naar uit dat deze regionale ‘omzet’ zeker nog zal groeien. En dat proces voedt in bestuurlijke kringen een gevoel van onbehagen. Want het is

nog steeds het zelfde liedje: het regiobestuur krijgt meer macht, maar ontbeert rechtstreekse democratische controle. Gaat dat wel goed?

Job Cohen is er dus niet gerust op.

Niet iedereen deelt deze zorg overigens. Veel collega-bestuurders zien het probleem wel, maar zien geen oplossing. Bovendien vragen zij zich af of het ‘democratische gat’ nu echt opgevuld zal worden als er een zelfstandig regionaal bestuursorgaan zou zijn dat rechtstreeks wordt gekozen. De voormalige burgemeester van Purmerend Theun van Dam, tot 2002 jarenlang lid van het dagelijks bestuur en in 1995 hartgrondig voorstander van de komst van de stadsprovincie heeft inmiddels zijn bedenkingen. ‘Het blijft een vorm van ver-weg-bestuur. Als je dat gaat optuigen vrees ik dat je binnen de kortste keren er een provincie van hebt gemaakt. Dan heb je een orgaan dat zichzelf moet gaan waarmaken, met bevoegdheden en procedures, waarvoor de nodige ambtenaren in dienst moeten worden genomen. Wat schieten we daarmee op? Welke burger in Noord-Holland heeft wat met een gekozen lid van de provinciale staten? Ik heb altijd gepleit voor een klein ambtelijk ondersteuningsapparaat, dat het vooral niet allemaal zelf moet doen, maar dat sterk leunt op gemeentelijke apparaten. Deelnemende gemeenten betalen hun contributie in de vorm van ambtelijke ondersteuning. Haal het beste uit die gemeenten bij elkaar. Er is kwaliteit genoeg. Dat is de kracht van de stadsregio, dat was het de laatste jaren en dat moet in de toekomst zo blijven. Ik was in het ROA-bestuur verantwoordelijk voor de financiën. Door die geringe omvang was het voor mij ook altijd eenvoudig om de begroting door de verschillende gemeenteraden te krijgen. Even wijzen op de aanmerkelijke hogere bijdrage per inwoner in bijvoorbeeld de regio Rotterdam was vaak voldoende. Dat moet ook de kunst van het regiobestuur zijn. Een lichtvoetige organisatie dat het beste uit de regio bovenhaalt. Maak er alsjeblieft niet een soort provincie van, daar zit echt niemand op te wachten.’

Ook Ed van Thijn deelt de angst van Job Cohen voor een catastrofe als gevolg van het gebrek aan democratische legitimatie niet. ‘Misschien moeten we ook de realiteit inzien dat 90 procent van lokaal en regionaal bestuur geen politiek is. Dat is management, uitvoering, beheer,

toezicht. Iets wordt pas politiek als er iets mis gaat, als er blunders worden begaan en je moet elk bestuurlijk bouwwerk zo inrichten dat de democratie dan kan corrigeren. Zo moet je ook naar het regionaal bestuur kijken. Dat is veel gepolder, veel vergader, veel bestuurlijk gedoe. Maar de beslissende vraag is: kan het gecorrigeerd worden. De tanker moet gestopt kunnen worden door een referendum of doordat een gemeenteraad dwars ligt. Je moet het democratisch gehalte van een stadsregiobestuur niet louter afmeten aan de vraag of er een rechtstreeks gekozen democratisch orgaan is, maar aan de vraag of er voldoende democratische mechanismen zijn ingebouwd zodat burgers een stok in het wiel van de bestuurders kunnen steken. Dat er op de rem kan worden gestaan of de noodklok kan worden geluid. Zo redenerend zou je de vrees van Cohen voor een bestuurlijke uitglijder ook als een zegen kunnen zien.'

Schelto Patijn zucht als hij gevraagd wordt naar zijn mening over de democratische legitimatie van het stadsregiobestuur. 'Het is een mantra, een soort Tibetaanse gebedsmolen. Het wordt zo gauw de discussie over regionaal bestuur als bezwering naar voren gebracht, maar daarna gaat het toch weer gewoon verder. Dat kan je negatief zien, dan word je zwaarmoedig. Je kunt het ook positief zien, en daar neig ik steeds meer toe. Want als je je zwakte weet, weet je immers ook hoe je daarmee problemen moet voorkomen. Dat betekent veel heen en weer laten gaan, veel terugsturen, geduldig overleggen. Dat is ook wat er in ROA-verband gebeurt. Je kunt nog beter informeren, nog transparanter worden, nog beter voorlichten, daar moet je uiterst alert op blijven. Want met een zwak mandaat moet je je als bestuurder op die punten bovengemiddeld inspannen.'

Van de nood een deugd maken, het is een uitdrukking die vaker valt als het gaat over het besturen van stadsregio's. Roeien met de riemen die we hebben, is een andere. Het zijn in ieder geval motto's die de verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken, Johan Remkes, zich ook lijkt te hebben toegeëigend. In een aparte notitie van zijn ministerie over de democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, geschreven als onderlegger voor de parlementaire discussie

over de WGR-Plus, onderkent hij het probleem, maar kiest hij voor de oplossing om daarbij vooral de positie van de gemeenteraden en dus van in regiostructuren participerende gemeenteraadsleden te versterken.

Regiobestuurders moeten dus beter en tijdiger informeren, vaker langsgaan, eerder gemeenteraden in de besluitvorming betrekken, helderder opereren, kortom, zich tot het uiterste inspannen om hun werk zo transparant mogelijk te maken.⁴² Het is een gedachtegang waar zijn partijgenoot Mark van der Horst, wethouder te Amsterdam en lid van het dagelijks bestuur van het ROA, niet vrolijk van wordt. In zijn waarneming zal de bestuurlijke drukte er alleen maar door toenemen.

Het probleem in deze discussie is dat het verleden een zware hypotheek op deze discussie heeft gelegd. Alles is wel eens bedacht en alles is vastgelopen. Er is, zo lijkt het, geen alternatief voor het model van verlengd lokaal bestuur dat nu de aard van het regionale bestuur bepaalt. Niemand wil immers iets dat op een provincie lijkt, want dat is met voorsprong de minst tot de verbeelding sprekende bestuurslaag van het land. Dus geen nieuwe ver-van-burgers-weg-laag in het openbaar bestuur. Niemand wil ook een regiobestuur, waarin de grote stad de baas is, want dan breekt de opstand uit in alle omliggende gemeenten. Dus geen vorm van bestuurlijke annexatie door de grote steden. Niemand wil een extra tussenlaag aanbrengen in het Huis van Thorbecke, want in dat huis is het al druk zat. Daarmee houdt het wel een beetje op. Blijft een andere provinciestructuur van Nederland over (georganiseerd rondom een twintigtal grote steden of opgedeeld in vier landsdelen), maar dat stuit op de tegenkrachten in het platteland, bij de bestaande provincies en zittende bestuurders. Kortom dat ziet niemand op overzichtelijke termijn gebeuren. In zijn algemeenheid geldt dat over geen enkele vorm van bestuurlijke vernieuwing op dit terrein consensus is te bereiken.

Dus moeten de regio's roeien met de riemen die ze hebben. En van de nood vooral een deugd maken. Veel anders zit er niet op. Als het goed is komt de verantwoordelijke bewindsman, minister Remkes, nog deze zomer met een standpunt over de positie van het middenbestuur, inclusief het regiobestuur, maar in politiek Den Haag loopt er vrijwel niemand rond die daar hoge verwachtingen over koestert. Zelfs een heuse toverhoed zou hier geen wonderen kunnen verrichten.

De discussie die met de parlementaire behandeling van de WGR-Plus weer even intensiverde, leek met de aanvaarding van deze wet als vanzelf weer een stille dood te sterven. De minister beloofde een notitie, maar de wet bepaalde dat het regionale bestuur gewoon zou doorgaan op de ingeslagen weg.

Want er was geen andere.

Toen kwam de Holland Acht. We schrijven 12 oktober 2005. Op een persconferentie in Den Haag presenteren vier commissarissen van de Koningin (van de Randstad-provincies Noord- en Zuid Holland, Utrecht en Flevoland) en vier burgemeesters van de grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht het manifest 'Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk'.

De bestuurders, ook wel 'de bende van acht' genoemd, luiden de alarmklokken. Zij constateren dat de Randstad uit de top is gekelderd van de grootstedelijke regio's in Europa. Nam Randstad Holland eind jaren negentig tussen twintig vergelijkbare Europese grootstedelijke regio's nog de vijfde plaats in, vier jaar daarna stond de Randstad op de negentiende, de een na laatste plaats. Veertien plaatsen verlies!

En dat is niet het enige, er is meer rampspoed, aldus de Holland Acht. Ook op het gebied van de capaciteit van het railsysteem, het aandeel high-tech werkgelegenheid en de groei van de arbeidsproductiviteit behoort de Randstad tot de hekkensluiters in Europa. Dat is dermate ernstig, zo voorspellen de burgemeesters en commissarissen, dat gevreesd moet worden voor de internationale concurrentiepositie. Volgens hen moet de Randstad een positie in de top-5 hebben om ook in de toekomst het welvaartsniveau voor haar inwoners op peil en de economische motor van Nederland draaiend te houden.

Een belangrijke oorzaak van deze achteruitgang is, zo concludeert de Holland Acht, 'het ontbreken van een slagvaardige bestuursstructuur'. 'De Randstad is een onoverzichtelijke bestuurlijke lappendeken. Vier provincies, vier grootstedelijke regio's, vier grote steden, zo'n honderdveertig andere steden en plattelandsgemeenten, en een dozijn departementen. Geen van hen is in staat om zelf voor de Randstad belangrijke besluiten te nemen. Om de teloorgang van de Randstad te keren, is een flinke herschikking van de rollen van de verschillende overheden noodzakelijk.'

Als de persconferentie op dit punt is beland, spitsen zich de oren van de aanwezige journalisten. Nu komt de aap uit de mouw. Wat moet er gebeuren volgens deze eredivisie van het Nederlandse openbare bestuur? Een Randstad-autoriteit? Een Randstad-minister? Samenvoeging provincies? Opnieuw stadsprovincies?

Het wordt een teleurstelling. De 'bende van acht' pleit voor het instellen van een onafhankelijke commissie, een staatscommissie. 'Een commissie, met draagvlak in de maatschappij, die heel concreet moet nagaan welke mogelijkheden er zijn en wat haalbaar is. Kortom, met een kant en klaar plan kwam de Holland Acht niet. Bewust niet. 'We hebben allemaal onze eigen belangen die we weer tegenover elkaar zouden gaan verdedigen', verklaarde Annie Brouwer-Korf, burgemeester van Utrecht. 'En het is niet de bedoeling dat wij maandenlang zitten te vergaderen omdat we vinden dat de regio slagvaardiger moet worden bestuurd.'

Een heel erg overtuigende indruk maakt het manifest daardoor niet. Als de dame en heren topbestuurders er onderling al niet uitkomen, wat valt dan nog van een staatscommissie te verwachten? Zo ongeveer is de strekking van de persreacties. Een 'acht zonder stuurman' kopt *de Groene Amsterdammer* olijk boven een kritisch commentaar.⁴³ Zelfs minister Remkes bleek een maand later in de Eerste Kamer nog steeds niet onder de indruk van het voorstel. 'Ik heb geen behoefte aan allerlei nieuwe commissies, gezien het feit dat er in het verleden zo veel commissies zijn geweest. Het is echt de politieke verantwoordelijkheid van het kabinet om in dat opzicht knopen door te hakken. Commissies zijn volgens mij soms schuilkelders voor de politieke besluitvorming.'⁴⁴ Maar ook de minister laat niks los over hoe en welke knopen hij zou gaan doorhakken. Daarover komt hij later – na overleg – met een standpunt. Zo draait iedereen om de hete brij heen.

Het lijkt al met al de kortste route naar de politieke vergetelheid.

Zo gemakkelijk laat Job Cohen zich echter niet afschepen. Sterker, hij begint zich steeds meer te ergeren aan de lusteloosheid waarmee bijna per definitie in Nederland op dit onderwerp wordt gereageerd. 'We kunnen nu wel steeds vermoeid naar het verleden wijzen, en zeggen dat alles al is uitgetoet. Maar het probleem is natuurlijk dat er niks

echt is uitgeprobeerd. Dat het bestuurlijk bouwwerk er al anderhalve eeuw tamelijk onaangeraakt bij staat. Alle verbouwingsplannen liggen in de kelder. De overtuiging van de Holland Acht is dat we ons dat niet kunnen permitteren. In tien jaar tijd is de Randstad uit de top 5 van de internationale ranglijst geduikeld, en niet een paar plaatsen, maar wel twintig. En ik zeg niet dat de bestuurlijke organisatie daar de enige oorzaak van is, maar het speelt zeker een rol.

Waarom doen Berlijn en Barcelona het zoveel beter? In ieder geval om één reden: ze praten minder en doen meer. We moeten ons gaan realiseren dat er een prijs aan ons eindeloos gepolder zit. Nogmaals, ik ben een groot voorstander van gepolder, maar je moet het wel tegen het licht van de tijd van de economische ontwikkelingen in de wereld durven te houden. Wij moeten ons durven afvragen of onze bestuurlijke structuur het tempo van de problemen nog wel kan bijbenen. Dat is wat de Holland Acht aan de orde stelt.

De Amsterdamse burgemeester wil echt dat er wat gebeurt. Een volgend kabinet moet met vergaande voorstellen komen, niet alleen in bestuurlijk opzicht, maar vooral ook wat betreft een heldere verdeling van bevoegdheden. Hij is er moe van dat al die bestuurslagen elkaar alsmaar blijven vasthouden. 'Een voorbeeld? Neem de Wet Werk en Bijstand, die decentraliseert alles naar de gemeenten, maar als Amsterdam iets anders doet dan Rotterdam begint men in Den Haag toch weer aan knoppen te draaien. Dat moet afgelopen zijn. En misschien moeten we dan ook besluiten dat de stadsregio Amsterdam niet gaat over de tolpoorten op een weg of over lokaal rekeningrijden, maar dat de bevoegdheid voor de infrastructuur gewoon in Den Haag ligt. Maar neem dan wel daadkrachtige besluiten. Dat gebeurt nu niet. Rekeningrijden, hoe lang zijn we daar niet mee bezig? De tweede Coentunnel, de verlenging van de A9, we moeten ons er niet langer bij neerleggen dat zulke majeure beslissingen twee tot drie generaties bestuurders nodig hebben, want als we in dat tempo doorgaan zakken we in economisch opzicht het moeras in. Het ROA is nu ingericht als een hulpstructuur, maar het zou een hoofdstructuur moeten worden. Maak er een provincie van, maar durf dat dan ook echt los te maken van de provincie Noord-Holland.'

Moeten we Amsterdam dan weer opnieuw opdelen?

Job Cohen glimlacht wijselijk: 'Daar doe ik geen uitspraken over. Ik ben overigens altijd zeer gecharmeerd geweest van onze stadsdelen, omdat deze het bestuur echt op de huid van de burger brengen. Wat ik maar wil zeggen is dat we er met de stadsregio niet zijn. Er is zwaar weer op komst. En daar is de stadsregio niet op gebouwd. Het is een organisatie die zoekt naar wederzijds profijt, het prototype van de win-win-situatie. Daarmee is de afgelopen perioden een gemeenschappelijkheid gegroeid, die sterk afhankelijk is van mensen. De vraag waar we nu voor staan is of dat voldoende is om daadkrachtige en slagvaardige besluiten te nemen.'

Niet dus.

STANDVASTIG, LICHTVOETIG EN ZWAARMOEDIG

Herhaalt de geschiedenis zich? Kan de regio zich opmaken voor een nieuwe structuurdiscussie? Het lijkt onwaarschijnlijk. De animo onder de bestuurlijke elites in de regio Amsterdam om daar aan te beginnen is gering. Nagenoeg geen afdeling van een politieke partij in de regio heeft zich tijdens het schrijven van de recente verkiezingsprogramma's aan het onderwerp gewaagd. In dit opzicht is Cohen bijna een eenzame klokkenluider te noemen, die weinig concrete bijval krijgt. Klagen over bestuurlijke drukte is één (dat doen alle bestuurders), maar een alternatief uitwerken is iets heel anders. Daar wagen maar weinig zich aan. Daar win je echt geen stemmen mee.

Als er al een kogel door de bestuurlijke kerk gejaagd zal worden dan gebeurt dat in Den Haag. De eerste de beste gelegenheid is dan de volgende kabinetsformatie en stel dat er een regering komt die op dit punt van wanten weet, dan zijn we al snel weer vier jaar verder voordat die ideeën in de praktijk doorgevoerd zouden kunnen worden. Als ze onderweg al niet door andere politieke afbreukrisico's, compromissen of referenda om zeep of ontkracht zullen worden. We leven immers wel in Nederland. Zo zijn onze manieren.

Helaas.

Hoera, zou je ook kunnen zeggen. Want we mogen dan wel gekelderd zijn in de Europese ranglijst van economische regio's, helemaal achterlijk kun je de Randstad toch ook niet noemen. En waar zouden we staan als we alleen de prestaties van de Noordvleugel zouden tellen. Toch weer in de top 10?

Midden in de jaren tachtig van de vorige eeuw is al eens eerder het failliet van de grote steden voorspeld. Ze zouden gedoemd zijn

tot probleemgetto's, tot maatschappelijke afvalputjes, die het op eigen kracht niet zouden redden. Dat leidde onder meer tot het rapport van de commissie-Montijn eind jaren tachtig, waarin werd opgeroepen om de steden niet langer te zien als de zielenpieten van het land, maar als de economische motoren. De regering antwoordde daarop met de nota's *Besturen op Niveau* (BoN), die zoals we gezien hebben tot de mislukte operatie-stadsprovincie hebben geleid.

De grote steden hebben het desondanks overleefd. Sterker, eind jaren negentig – zo weten we van de Holland Acht – stond de Randstad in de top 5 van de Europese ranglijst van best presterende regio's. Kennelijk vormde de belabberde bestuurlijke organisatie toen even geen belemmerende factor.

Het blijft, om maar eens een doodoener in de strijd te werpen, ingewikkeld.

Maar misschien moet het probleem van een andere kant benaderd worden. Niet van structuren, maar van mensen. Politiek, zelfs in regionaal verband, is uiteindelijk toch wat de politici ervan maken. De politicus die de Regioraad corvee vindt, moet misschien toch wat tegen-draadser worden. De bestuurder die te veel vergadert moet misschien eens wat vergaderingen afzeggen. De democraat die twijfelt aan zijn bestuurlijke legitimatie moet misschien wat meer zijn nek uitsteken.

Het blijft waar, op structuren is van alles aan te merken. Maar uiteindelijk zijn het mensen die er inhoud aan geven. Dus als de politieke maaltijden tijdens de Regioraad smakeloos zijn geworden dan is het misschien een idee om er wat politieke peper aan toe te voegen. Wat of wie houdt de fracties in die Regioraad eigenlijk tegen? Het zou een idee kunnen zijn om – in de zekerheid dat er de komende jaren toch niet aan het statuut van het regiobestuur verandert – zelf wat meer de democratie ter hand te nemen. Spreek een experiment af, maak een burgerpanel, vergader op locatie. Het arsenaal aan kleurtjes en smaakjes is eindeloos. Het zal wel nooit volmaakt zijn, maar democratie is ook wat de politieke professionals er zelf van maken. Zij maken de regio, in hun eigen gemeenten, in de commissies, in de Regioraad. Laten ze daar vooral van hun hart geen moordkuil maken. Laten ze het politieke debat voeren, dilemma's blootleggen en bestuurders het leven zuur maken.

In al het verbale geweld over grote problemen en bestuurlijke structuren kan het geen kwaad om het oor nog één keer te luister te leggen bij Schelto Patijn, een oude rot in het vak. ‘Politiek’, zegt hij, ‘is uiteindelijk je werk zo eerlijk mogelijk doen. Uitleggen waarom je iets vindt en waarom je het hebt gedaan. Het is een kwestie van leiderschap. Vertrouwen krijgen is ook vertrouwen vragen. Zo ben ik ook tegen de stadsregio aan gaan kijken: uiteindelijk is het een kwestie van mensen en niet van structuren. Dat moet het vooral blijven.’

Misschien kan dat als opsteker gelden voor de politici die de komende vier jaar weer plaats nemen op de stoelen in de vergaderzalen van de stadsregio. In werkgroepen, in flexibele overleggen, in tijdelijke samenwerkingsverbanden, in vaste commissies, in de Regioraad of waar dan ook in de slierten van de bestuurlijke spaghetti. Want hoe je het ook wendt of keert, er zal gewoon gewerkt moeten worden. De stadsregio is immers een bestuurlijke realiteit van de eerste orde. Het gaat ook gewoon om goede dienstverlening in het openbaar vervoer, het gaat om kleine infrastructuur in de regio, het gaat om de uitvoering van ruimtelijke ordening, om de efficiency van de jeugdzorg, die taken lopen niet weg na een discussie over de democratische legitimatie.

Er ligt een regionale agenda 2006-2010 die er niet om liegt. Het is een inventarisatie vanuit de gemeenteraden en de commissies van het ROA over wat er allemaal op stapel staat de komende vier jaar.⁴⁵ Dat mag je gerust een waslijst noemen. Er moeten – het is al een paar keer gezegd – cruciale beslissingen genomen worden over infrastructuur, waarin de bereikbaarheid van Almere een belangrijke rol speelt. Om die reden valt bepaald niet uit te sluiten dat Almere weer terugkeert in de schoot van de stadsregio Amsterdam. Alle bestuurders in het gebied zijn er voor. Almere hoort er bij, qua geschiedenis, qua bevolking, qua economische verwevenheid, qua oriëntatie, qua alles. Eind 2005 hadden Annemarie Jorritsma, burgemeester van Almere, en Job Cohen daarover al ‘een goed gesprek’ waarin zij met het tekenen van een hartje en hun beider namen op een grote kaart min of meer een ‘liefdesverklaring’ hebben ondertekend.⁴⁶ De burgemeester van Almere staat te popelen, het is nu aan de gemeenteraad van de nieuwe stad om de terugkeer naar het oude land definitief te maken.

Daarmee zou de regiofamilie weer op volle sterkte zijn. Dat zou goed uitkomen, want er is veel te doen. Er is een standvastige overtuiging dat samenwerking de regio meerwaarde brengt, er is een lichtvoetige organisatie die de kar goed kan trekken, maar ideaal is het vooralsnog niet: aan een zekere zwaarmoedigheid valt moeilijk te ontkomen.

Standvastig, lichtvoetig en zwaarmoedig.

Dat kenmerkte de stadsregio in het jonge verleden.

Dat kenmerkt de stadsregio in de toekomst.

Amsterdam, 12 april 2006

¹ Harm Bruins Slot (momenteel voorzitter van de Raad van Bestuur van de Publieke Omroep) liet deze uitspraak optekenen in een speciaal themanummer over de stadsprovincie van het tijdschrift *Bestuurskunde* (jrg. 6, nr. 5, 1997). Hij was op dat moment burgemeester van Apeldoorn, maar had als burgemeester van Ridderkerk zich hard gemaakt voor de stadsprovincie Rotterdam. Hij was lid van het dagelijks bestuur van de regio en hoorde bij de 'gideonsbende' die de weg voor dit nieuwe bestuursorgaan in de regio Rotterdam had vrijgemaakt. Zie: <http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1997,,6,5,3>

² Geert Mak, 'Het stille einde van 700 jaar stad', in: *NRC Handelsblad*, 27 september 1994

³ Frans Heddema, 'POLITIEK IN AMSTERDAM - Actie! Actie?', in: *Het Parool*, 23 september 1994

⁴ Ben A. Bles, *Zijn ze nu gek geworden? Bespiegelingen over het Amsterdamse referendum*. Instituut voor Publiek en Politiek, 1996, p. 9.

⁵ *Het Parool*, 6 april 1995

⁶ Ben A. Bles, *a.w.*, p.14.

⁷ *Het Parool*, 16 maart. Van der Vondervoort herhaalde deze uitspraak nog eens in een interview aan de vooravond van het referendum, *Het Parool*, 13 mei 1995.

⁸ *Het Parool*, 22 maart 1995

⁹ *Het Parool*, 7 maart 1995

¹⁰ *Het Parool*, 15 april 1995

¹¹ Ben A. Bles, *a.w.*, p. 129

¹² Ben A. Bles, *a.w.*, p. 102

¹³ René Zwaap, 'Ome Schel, berg u maar!', *De Groene Amsterdammer*, 10 mei 1995

¹⁴ *Het Parool*, 18 mei 1995

¹⁵ M.J.E.M. van Dam, J. Berveling, G.H.J.M. Neelen en A.C. Wille, 'Draagvlak gezocht. Beslissen over veranderingen in het binnenlands bestuur', in: *Bestuurskunde*, jrg. 5, nr. 7, 1996, pp. 317-329.

¹⁶ *Het Parool*, 20 april 1995

¹⁷ Zie ook: Ed van Thijn, *BM*, Augustus, 2003, pp. 229-230.

¹⁸ ROA-brochure, *ROA – Van Zeevang tot Aalsmeer*, juni 1992.

¹⁹ Op 1 januari 1998 is Metro Toronto, de roepnaam van de Metropolitan Council in de regio Toronto, opgeheven en zijn de verschillende gemeenten in één grote gemeente, Toronto City, samengevoegd. Daardoor ontstond een megastad met 2,5 miljoen inwoners. De jaren daarvoor had de regiobevolking zich in toenemende mate gekeerd tegen het regiobestuur, maar dat heeft de uiteindelijke annexatie niet kunnen verhinderen. Zelfs een (adviserend) referendum mocht niet baten. De politieke wil om het aantal bestuurslagen te verminderen bleek uiteindelijk doorslaggevend. Grappig detail is dat de bestuurlijke reorganisatie (de helft van het management moest verdwijnen) die met de samensmelting gepaard ging mede geleid werd door een ex-Nederlander: Peter van der Laan.

²⁰ *Het Parool*, 10 mei 1995

²¹ R.J. in 't Veld, 'Ambtelijk overgewicht drukt zwaar op stadsprovincie', in: *Binnenlands Bestuur*, 10 maart 1995.

²² *Haarlems Dagblad*, 13 mei 1995

²³ Willem van Spijker en Ruud Voigt, *De stadsprovincie. Een terugblik*. Amsterdam, mei 1996 (interne ROA-uitgave)

²⁴ *Het Parool*, 8 maart, Van Spijker en Voigt, *a.w.*, p.8.

²⁵ Van Spijker en Voigt, *a.w.*, p.24

²⁶ Zie ook: Ed van Thijn, *a.w.*, pp.159-160.

²⁷ Jos van der Lans, *De toekomst kent geen grenzen. Naar een nieuwe bestuurlijke cultuur in de regio Amsterdam. Verslag van drie rondetafelgesprekken over de toekomst van het regionaal bestuur in de regio Amsterdam*, uitgave Regionaal Orgaan Amsterdam, december 1995

²⁸ Idem, p. 26

²⁹ Dagelijks Bestuur Regionaal Orgaan Amsterdam, *Samenwerking met perspectief. Bouwstenen om verder te gaan met de regionalisering van beleid en bestuur in de regio Amsterdam. Een voorstel*. 28 mei 1996, pp. 3-5.

³⁰ <http://www.regionalesamenwerking.amsterdam.nl/>

³¹ Speech ROA-voorzitter dhr. Cohen ter gelegenheid van de Regioraadsvergadering, d.d. 28-02-2006. <http://www.roa.nl/live/index.jsp?nav=423&loc=19303&det=16028>

³² Cedric Price, *The city as an egg*. Arch+ 109/110, Aachen, 1991.

³³ Zie voor een informatief overzicht van het verloop van het gunningsproces de reconstructie van Ruud de Kort, *Gunningsproces OV-concessie Amsterdam 2003-2006. Een reconstructie*. Interne notitie, ROA.

³⁴ Uit: Verslag Regioraad, d.d. 26 oktober 2004.

³⁵ Inmiddels is de wens van Aboutaleb tot een eigen Amsterdamse jeugdzorg wel in de verkiezingsprogramma's van de belangrijkste politieke partijen in Amsterdam terecht gekomen.

³⁶ *De Volkskrant*, 17 maart 2004

³⁷ Afscheidsbrief aan de voorzitter van de ROA-raad en de ROA-raadsleden van Bouwe Olij, 14 september 2004.

³⁸ Brief dagelijks bestuur ROA aan Bouwe Olij, 1 november 2004.

³⁹ Speech ROA-voorzitter dhr. Cohen bij gelegenheid van de Regioraadsvergadering, d.d. 28-02-2006.

⁴⁰ B&A-groep, *Evaluatie bestuurlijke samenwerking regio Amsterdam. Deel 1 Eindrapport*. Den Haag, 5 september 2000, p. 6.

⁴¹ B&A-groep, *a.w.*, p.8.

⁴² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden*, Den Haag, zomer 2005, pp. 27-28.

⁴³ Aukje van Roessel, 'Acht zonder stuurman', in: *de Groene Amsterdammer*, 21 oktober 2005.

⁴⁴ Handelingen Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, nr. 6, 15 november 2005, p. 255.

⁴⁵ De regionale agenda 2006-2010 is het overdrachtsdocument van de oude Regioraad (lichting 2002-2006) aan de nieuwe Regioraad, die in juni 2006 wordt geïnstalleerd.

⁴⁶ 'Jorritsma en Cohen tekenen "liefdesverklaring"', in: *Almere Perspectief*, jrg. 15, nr. 1, maart 2006, pp. 10-11.

Colofon

Kleine geschiedenis van de Stadsregio Amsterdam is een uitgave van Inmerc bv

Tekst Jos van der Lans

Fotografie Maarten van de Velde

Grafisch ontwerp Impulsar, Uitgeest

© 2006 Inmerc bv, Wormer

ISBN-10 90 6611 613 7

ISBN-13 978 90 6611 613 9

NUR 754, 693

De uitgever heeft er naar gestreefd de auteursrechten van de illustraties volgens de wettelijke bepalingen te regelen. Zij die menen nog zekere rechten te kunnen doen gelden, kunnen zich tot de uitgever wenden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanische, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).