

Januari 2012

**Regionale  
Kracht**

*Regionale Samenwerking voor een  
Krachtig Openbaar Bestuur*

**Stadsregio Arnhem Nijmegen:  
Besturen in Dialoog?**

**Julien van Ostaaijen, Tamara Metze**

**M.m.v. Casper Geurtz, Melika Levelt, H el ene Aalsma, Sabine van Zuydam**

## Onderzoekers project Regionale Samenwerking voor een Krachtig Openbaar Bestuur

Amsterdam Institute for Social Science Research, Universiteit van Amsterdam:

Prof. Dr. W.G.M. Salet (Voorzitter)

Dr. M. Levelt

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg

Dr. T.A.P. Metze

Dr. J.J.C. van Ostaaijen

C. Geurtz MSc, MA

Dr. L. de Graaf

### Deelnemende organisaties



[www.regionalekracht.nl](http://www.regionalekracht.nl)

© AISSR Universiteit van Amsterdam

# Inhoud

Voorwoord .....	4
1 Inleiding.....	5
2 Een korte profielschets van de Stadsregio Arnhem Nijmegen .....	8
3 Theoretisch kader: het regionaal regime.....	11
4 De bouwopgave(n) in Arnhem Nijmegen onder Tempo KAN!.....	14
5 De bouwopgave(n) in Arnhem Nijmegen na 2009.....	19
6 Vergelijken en leren .....	25
Literatuur .....	30
Geïnterviewden en bezochte bijeenkomsten.....	32

## Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek naar regionale samenwerking rondom de verstedelijkingsopgave in de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Dit onderzoek past binnen een groter onderzoeksproject: *Regionale samenwerking voor een krachtig openbaar bestuur*. U leest in de inleiding hoe dit rapport zich daartoe verhoudt. We willen voor de totstandkoming van dit onderzoek onze dank richting al onze gesprekspartners uitspreken. In het bijzonder zijn we veel dank verschuldigd aan Marjolijn van de Zandschulp en Suzanne Hesseling, die vanuit de stadsregio de eerste contactpersonen voor dit onderzoek waren, en Jorn Matthijse en Mirjam Koopman voor hun hulp bij de afronding van het onderzoek. Hun opmerkingen en reflectie tijdens het proces zijn waardevol gebleken en hebben naar de mening van de auteurs de kwaliteit van dit rapport verbeterd. Dat neemt niet weg dat voor alle onjuiste of onwelgevallige zaken enkel en alleen ondergetekende verantwoordelijk is.

*Julien van Ostaaijen, januari 2012*

# 1 Inleiding

## 1.1 Dit onderzoek als deel van een geheel

Het onderzoek naar de verstedelijkingsopgave in de Stadsregio Arnhem Nijmegen behoort tot een groter onderzoeksproject genaamd: *Regionale samenwerking voor een krachtig openbaar bestuur*. Dit project komt voort uit een samenwerking ('consortium') tussen het NICIS (*Netherlands Institute for City Innovation Studies*), de universiteit van Tilburg, de universiteit van Amsterdam, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de regio Drechtsteden, de regio Stedendriehoek, de Stadsregio Amsterdam en de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Dat consortium richt zich op regionale samenwerking in Nederland, hoe het eruit ziet en hoe het verbeterd kan worden. Het bestaan van regionale samenwerkingsstructuren die niet formeel zijn ingebed als bestuurslaag met eigen directe of indirecte verkiezingen roept immers allerlei vragen op over de efficiëntie, effectiviteit en democratische legitimiteit van het beleid dat zij voortbrengen. Het doel van het consortium is om samen tot inzichten te komen die kunnen helpen de regionale samenwerking te verbeteren.<sup>1</sup>

De deelnemers aan het consortium hebben onderling besloten zich te richten op een concreet thema dat in de afgelopen jaren in alle deelnemende regio's belangrijk is geweest: de verstedelijkings-/woningbouwopgave. Dit onderzoeksrapport is daarom te lezen als een zelfstandige beschouwing over de verstedelijkingsopgave in de regio Arnhem Nijmegen, maar is tevens een van de deelonderzoeken binnen het consortium.

## 1.2 De verstedelijkingsopgave in Arnhem Nijmegen

In de Stadsregio Arnhem Nijmegen ligt een flinke verstedelijkingsopgave. In de periode 2010-2020 gaan gemeenten aan de slag met de afspraak om 26.000 woningen te bouwen. In de daaraan voorafgaande vijf jaar was dat een opgave van bijna 25.000 woningen. De twee perioden kennen de nodige verschillen, getuige al het feit dat de huidige periode twee keer zo lang is voor nagenoeg hetzelfde aantal woningen. De eerste periode, ook wel bekend onder 'Tempo KAN!' kenmerkte zich door een ambitieuze bouwopgave waarvoor vrijwel alle gemeenten hun productie begonnen op te schroeven. In de eindfase daarvan ontstond echter het besef dat de regio wel eens veel minder van de inmiddels gemaakte bouwplannen nodig heeft. De woningbouwopgave vermindert, vooral aan de periferie van (delen van) de stadsregio, en dat heeft gevolgen voor de huidige en toekomstige bouwplannen. De stadsregio en de verschillende gemeenten hebben ieder hun eigen manier om op de veranderende omstandigheden te reageren. Soms spelen gemeenten er in een vroeg stadium op in, soms worden de ontwikkelingen in twijfel getrokken of zelfs ontkend. Hoe dan ook, deze *agendaverandering* binnen de regio heeft gevolgen voor de manier waarop de lokale en regionale

---

<sup>1</sup> Zie ook [www.regionalekracht.nl](http://www.regionalekracht.nl).

actoren in de regio met elkaar omgaan. Die samenwerking, althans rondom het verstedelijkingsvraagstuk, staat in dit onderzoek centraal.

De samenwerking tussen allerlei publieke (en private) actoren wordt in de bestuurskundige literatuur wel aangeduid met de term *governance*. Governance refereert dan aan een gefragmenteerde samenleving waarin niet één actor - ook niet de overheid - het alleezeggenschap over het publiek domein heeft. Governance is decentraal, horizontaal en kent een netwerk-karakter (Rhodes, 1996; Peters & Pierre, 1998). Een stadsregio, zoals in de regio Arnhem Nijmegen, waarin het regionale orgaan slechts beperkte hiërarchie over de deelnemende gemeenten heeft, is daar een goed voorbeeld van. In het voorbeeld van de verstedelijkingsopgave zijn de hiërarchische middelen om gemeenten aan te sturen momenteel beperkt. Kan de stadsregio met andere middelen wel sturen en resultaten halen? Zijn er lessen te leren uit de twee woningbouwperioden over hoe samenwerking het beste vormgegeven kan worden? En op wat voor manier kunnen betrokkenen (ambtenaren en bestuurders) uit de stadsregio en de deelnemende gemeenten de samenwerking met elkaar verbeteren? Al deze vragen leiden tot de volgende centrale vraagstelling die in samenwerking met onze contactpersonen bij dit onderzoek is geformuleerd:

Hoe en wat kunnen ambtenaren en bestuurders in de stadsregio en haar gemeenten leren van hun samenwerking rondom woningbouw in een win-win situatie en een herverdelingssituatie om de samenwerking in de toekomst te verbeteren?

Om deze vraag te beantwoorden, wordt in dit onderzoek een aan governance gerelateerd concept gebruikt, dat van een *regionaal regime*. Een regionaal regime is te omschrijven als een duurzame constellatie van (semi-)autonome actoren die een regionale agenda uitvoeren (Van Ostaaijen, 2010; Stone, 1989). Voor een krachtig regime, wat wil zeggen een regime dat in staat is haar agenda uit te voeren, zijn vier factoren van belang: een regionale *agenda*, een *coalitie* die deze agenda uit kan voeren, de benodigde *hulpmiddelen* om deze uit te voeren en een *samenwerkingsmodus*, een manier waarop de verschillende actoren met elkaar omgaan. Deze vier factoren maken samen het regime. Door deze factoren als richtinggevend kader te gebruiken voor het onderzoek in de Stadsregio Arnhem Nijmegen, bekijken we hoe rondom de verstedelijkingsopgave is samengewerkt en wat daarbij de resultaten zijn.

Dit theoretisch concept leidt samen met de centrale vraagstelling tot de volgende achterliggende vragen, die zowel voor de 'win-win' periode (Tempo KAN!) en de huidige herverdelingsoperatie als achterliggend kader in de interviews en in de hoofdstukken zijn gebruikt:

- Hoe ziet het regionale regime rondom de verstedelijkingsopgave eruit?
- Wat zijn verschillende redenen voor samenwerking?
- Hoe verliep de samenwerking?
- Wat waren belangrijkste kritische/cruciale momenten in de afstemming tussen de deelnemers?
- Wat waren dilemma's?
- Welke mechanismen en logica's lagen achter die botsingen of dilemma's in die situatie?
- Hoe zijn de dilemma's opgelost?
- En droeg dit bij aan de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van de samenwerking?

### 1.3 Onderzoeksaanpak: lerende verhalen

Het construeren van lerende verhalen lijkt veel op een gewone evaluatie. De onderzoekers maken een analyse van documenten en interviewen sleutelpersonen. Op twee punten is zij echter afwijkend: vaak worden in evaluaties alleen vanuit de literatuur criteria geformuleerd om te de legitimiteit en effectiviteit van samenwerking te beoordelen. Met lerende verhalen willen we als onderzoekers juist ruimte creëren voor een evaluatie aan de hand van criteria die in de praktijk belangrijk worden gevonden. Daarnaast trekken wij als onderzoekers niet alleen lessen uit de evaluatie, de mensen in de praktijk zijn actief betrokken bij het formuleren van lessen voor hun eigen praktijk, in dit geval de regionale samenwerking. Zij zijn mede 'auteurs' van de verhalen en van de lessen. Voor deze methodiek zijn ongeveer 25 interviews gehouden met ongeveer 20 personen: betrokkenen bij de stadsregio en betrokkenen bij de verstedelijkingsopgave, bestuurders en ambtenaren. Al hun namen en de data waarop ze zijn geïnterviewd, zijn te vinden in de bijlagen. Daarnaast zijn er verschillende (thema)bijeenkomsten bijgewoond en zijn relevante documenten geanalyseerd. Deze zijn achter in dit rapport te vinden. De interviews in 2010 waren algemene oriënterende interviews, bedoeld om de belangrijkste opgaven en dilemma's in de (stads)regio naar boven te halen. De interviews in 2011 waren specifiek gefocust op de verstedelijkingsopgave (in de bijlage staan de interviews daarom in chronologische volgorde). De onder paragraaf 1.2 gegeven vragen dienden als leidraad voor de interviews en de bestudeerde documenten.

### 1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk geeft achtergrondinformatie over de Stadsregio Arnhem Nijmegen. In het derde hoofdstuk wordt het theoretisch kader van het regionaal regime toegelicht. In hoofdstuk vier en vijf wordt respectievelijk de samenwerking in de Tempo KAN! en de huidige periode (2010-2020) geanalyseerd. In het laatste hoofdstuk (zes) worden deze perioden vergeleken en worden daar lessen uit getrokken.

## 2 Een korte profielschets van de Stadsregio Arnhem Nijmegen

In dit deel presenteren we de informatie over zowel de ontwikkeling als de structuur en organisatie van de stadsregio.

### 2.1 Van samen vervoeren naar samen werken, taken en bevoegdheden

“De Stadsregio Arnhem Nijmegen werkt namens en voor twintig gemeenten aan een aantrekkelijke, goed bereikbare en internationaal concurrerende regio, bestemd voor inwoners, bedrijven en bezoekers” (missie van de Stadsregio Arnhem Nijmegen, website Stadsregio Arnhem Nijmegen 3/5/2010).

De regio Arnhem Nijmegen telt ongeveer 740.000 inwoners op een oppervlakte van ruim 1000 vierkante kilometer. Het is één van de meest verstedelijkte regio's van Nederland (website Stadsregio Arnhem Nijmegen). De stadsregio heeft haar oorsprong in een samenwerking tussen de twee steden die nog steeds een dominante rol spelen in dit regionale samenwerkingsverband van, inmiddels, 20 gemeenten.<sup>2</sup> Eind jaren '80 werd de regio Arnhem Nijmegen in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening aangewezen als 'stadsregio'. De taak van deze in totaal dertien stadsregio's was dat “stedelijke functies op het terrein van werkgelegenheid, volkshuisvesting en sociaal-culturele voorzieningen versterkt en geïntegreerd moe[s]ten worden” (Boogers, 1997: 65). Waar andere stadsregio's konden voortbouwen op langdurige intergemeentelijke samenwerking was dat hier niet het geval. Nijmegen en Arnhem kenden tot die tijd wel samenwerkingsverbanden met omliggende gemeenten, maar veel minder met elkaar. Veel bestuurders zagen in de samenwerking tussen de twee grote steden en omliggende gemeenten desalniettemin de mogelijkheid om een ommekeer te brengen in het industrieel verval en de massawerkloosheid die beide regio's kenmerkten (Boogers, 1997: 76).

Vanaf eind jaren '80 werd de stadsregio geleidelijk bevoegd voor steeds meer taken. De regio kreeg de concessiebevoegdheid voor het openbaar vervoer, wat later werd uitgebreid met planologische en juridische taken. In het regionaal plan uit 1995 kwamen ook bedrijventerreinen aan de orde, vooral gericht op de overslag van containers. Anno 2011 is de bouw van woningen steeds meer onder de aandacht gekomen. Binnen de organisatie van de stadsregio zijn er twee clusters. Het ene cluster 'regionale ontwikkeling' valt uiteen in ruimte, wonen, werken en bestuur. Het andere cluster is 'mobiliteit'. Hieronder vallen onder meer de openbaar vervoer concessies. Uit het regionaal (structuur)plan 2005-2010 volgen de volgende vier doelstellingen: *economie*, het versterken van het

---

<sup>2</sup> Arnhem, Beuningen, Duiven, Doesburg, Groesbeek, Heumen, Millingen aan de Rijn, Montferland, Mook en Middelaar, Lingewaard, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Ubbergen, Westervoort, Wijchen, Zevenaar.



economisch vestigingsklimaat in (inter)nationaal perspectief), *mobiliteit*, het verbeteren van de bereikbaarheid in het regionale kernnet van (snel)wegen en OV en het beter integreren van mobiliteit per auto, trein, bus en de fiets, *landschap*, het vergroten van de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van het landelijk gebied voor de natuur en voor de recreatie, en *wonen*, het verbeteren van de kwaliteit van het wonen in stad, dorp en landelijk gebied (Regionaal Plan 2005-2020: 14).

De uitgaven die de stadsregio op deze terreinen doet, worden betaald door de deelnemende gemeenten, die ieder € 3,15 per inwoner afdragen, subsidies van het Rijk, bijdragen aan projecten door gemeenten binnen de stadsregio, het treasuryresultaat, Europese subsidies, gelden van de provincie Gelderland en gelden van derden (Resultaten 2006-2010 / Jaarverslag 2009: 59).

## 2.2 Stysteemkenmerken: WGR plus

De Stadsregio Arnhem Nijmegen is één van de zeven stadsregio's in Nederland. Stadsregio Arnhem Nijmegen is sinds 2007 een 'Wgr-plusregio' heeft bij wet vastgestelde taken en bevoegdheden. De Stadsregio Arnhem Nijmegen heeft drie bestuursorganen: het algemeen bestuur (de Stadsregioraad), het dagelijks bestuur (het College van Bestuur) en een onafhankelijke voorzitter. De Stadsregioraad telt 37 leden, die worden aangewezen door en uit de gemeenteraden van de twintig stadsregiogemeenten en/of de colleges van burgemeester en wethouders (website Stadsregio Arnhem Nijmegen). Het College van Bestuur bestaat uit een voorzitter en maximaal vijf andere leden. De vijf leden worden benoemd door en uit de Stadsregioraad. De voorzitter wordt 'van buiten' benoemd door de Stadsregioraad en is dus niet actief in een van de aangesloten gemeenten.

De Stadsregioraad vergadert vijf keer per jaar, afwisselend in Arnhem en Nijmegen. Daarnaast zijn er drie 'Commissies van Advies' waar de politieke discussie over voorstellen aan de Stadsregioraad worden gevoerd. De stadsregiobestuurders zijn ook actief in de portefeuillehoudersoverleggen, overleg tussen de lokale bestuurders in de regio. Voor elk van de vier aandachtsvelden van de stadsregio is er een portefeuillehoudersoverleg: ruimte, wonen, werken, mobiliteit (maar ruimte en wonen overleggen soms gezamenlijk). Daarnaast zijn er rondom dezelfde thema's ook ambtelijke overleggen. Bij de stadsregio werken anno 2010 ongeveer 40 tot 45 mensen en ongeveer een tiental externen. Al deze mensen worden via de stadsregio betaald. Daarnaast zijn er enkelen die vanuit de gemeente of provincie zijn gedetacheerd.

## 2.3 Betrokkenheid van deelnemende gemeenten en provincie

Omdat de stadsregio een samenwerking is tussen de verschillende regiogemeenten, is de betrokkenheid en de rol van die gemeenten een belangrijke factor in de werking van de stadsregio. "Je moet de gemeenten meekrijgen", aldus de secretaris. De betrokkenheid van de gemeenten vindt op verschillende niveaus plaats. Allereerst is er een mandaatoverlap. De regioraad en het regiobestuur (minus de stadsregiovoorzitter) zijn raadslid, wethouder of burgemeester in een van de aangesloten gemeenten. Op die manier kunnen ze in hun gemeenten terugkoppelen wat er regionaal speelt. Daarbij is er natuurlijk wel een verschil tussen de functies. Een burgemeester of

wethouder zal allereerst aan het college terugkoppelen, een raadslid zal dat eerder aan de raad doen. De raadsleden in de regioraad kunnen overigens zowel uit de coalitie als uit de oppositie komen. In Arnhem en Nijmegen, die beide meerdere afgevaardigden in de regioraad hebben, worden de stukken eerst onderling doorgesproken om een gezamenlijk standpunt in te kunnen nemen.

Daarnaast is er ook directe communicatie vanuit de regio naar de gemeenten. Zo is er vooral na de lokale verkiezingen veel informatie richting gemeenteraadsleden over wat de stadsregio inhoudt, onder andere door middel van presentaties in de gemeenten. Ook gaat de besluitenlijst van het dagelijks bestuur standaard naar de gemeentesecretarissen en griffiers. De achterliggende stukken kunnen opgevraagd worden. De stukken van de regioraad gaan via een leesmap ter inzage naar de deelnemende gemeenten. Bij grote onderwerpen (zoals de verstedelijkingsopgave) worden soms op 'regiodagen' alle gemeenteraadsleden uitgenodigd. Tenslotte zijn er veel individuele/persoonlijke contacten. Op onderwerpniveau weten ambtenaren van gemeenten en regio elkaar ook te vinden. De relatie met de provincie staat daarbij wat meer op afstand. Hoewel er inhoudelijk goede contacten zijn, is er volgens de stadsregio vanuit de provincie wat onbekendheid over nut en noodzaak van de stadsregio. Vanuit de stadsregio is er soms ook het beeld dat de provincie met veel meer medewerkers veel minder slagkracht heeft. Dat heeft er eveneens mee te maken dat het aandachtsveld van de provincie een stuk groter is dan dat van de stadsregio.

Overigens zijn er daarnaast nog andere partners die bij de stadsregio betrokken zijn en probeert de stadsregio via hen ook maatschappelijk draagvlak te creëren. "We zijn inhoud gedreven", aldus de voorzitter. Dat wil zeggen dat voor sommige onderwerpen buiten-provinciale (zelfs buiten-Nederlandse) gemeenten en private actoren, zoals het bedrijfsleven, met de samenwerking mee kunnen doen. Individuele burgers staan nog wel vaak op enige afstand van dergelijke activiteiten van de stadsregio. Zij weten over het algemeen niet of nauwelijks wat een stadsregio doet. Bij participatieprocessen zijn het vooral gemeenten en maatschappelijke partners die betrokken zijn, zoals bij de planvorming leidend tot het Regionaal Plan.

## 3 Theoretisch kader: het regionaal regime

In dit hoofdstuk presenteren we het theoretisch kader dat in de verdere analyse van de verstedelijkingsopgave in de regio Arnhem Nijmegen centraal staat: het regionaal regime.

### 3.1 Inleiding

Governance, zoals hiervoor gebruikt, refereert aan een situatie waar niet één actor - ook niet de overheid - het alleenzeggenschap over het publiek domein heeft, maar er samenwerking tussen verschillende min of meer autonome instituties nodig is om een gezamenlijke agenda uit te voeren, om iets te bereiken. Gerelateerd aan het debat over governance wordt er in de Amerikaanse literatuur ook gesproken van regimes (Stone, 1989; Stoker, 1995; Mossberger, 2009; Van Ostaijen, 2010). Een regime is een combinatie van actoren die binnen zo'n gefragmenteerd veld sturing en richting kunnen aanbrengen. Het regime begrip wordt hier echter vooral geïntroduceerd als analytisch kader. Lijkt de samenwerking in de Stadsregio Arnhem Nijmegen op de uitgangspunten van een regionaal regime? Om die vraag te kunnen beantwoorden, moeten we eerst scherper krijgen wat een (regionaal) regime is.

### 3.2 Het regionaal regime

In 1989 verschijnt het boek *Regime Politics Governing Atlanta 1946–1988*. In dat boek gebruikt de auteur, Clarence Stone, het concept van een 'urban regime' om het bestuur van de stad Atlanta te beschrijven. Stone definieert een urban regime als "the informal arrangements by which public bodies and private interests function together to make and carry out governing decisions" (Stone, 1989). Stone beschrijft Atlanta als een relatief rustige en voortvarende stad, dit in tegenstelling tot andere steden in het zuiden van Amerika. De verklaring daarvoor, aldus Stone, is de stabiele samenwerking tussen twee belangrijke actoren: de politieke top in het stadhuis en de zakenelite in de stad. Met die laatste ging het vooral om de grote spelers als Coca Cola en niet zozeer om de kleinere spelers als het midden- en kleinbedrijf.

De politieke top van Atlanta vertegenwoordigde in de decennia na de Tweede Wereldoorlog steeds meer de grote en groeiende zwarte middenklasse in de stad, terwijl de blanke zakenelite de middelen had om te investeren. De belangen van beide groepen waren in eerste instantie verschillend, maar ook tot op zekere hoogte complementair. De zwarte middenklasse wilde meer woningen en minder regels met betrekking tot discriminatie en separatie. De zakenelite daarentegen wilde Atlanta, van oudsher een spoorstad, aanpassen aan de nieuwe tijd, een tijd van autosnelwegen en wegvervoer. Zij wilde Atlanta opstuwen in de vaart der volkeren en klaarmaken voor nieuwe economische groei, zonder dat dit gepaard zou gaan met onrust. Dat laatste zou het imago van de stad geweld aandoen en 'business' benadelen. Veel van de zakenmensen uit die tijd,

ook de Coca Cola CEO, waren opgegroeid in Atlanta en hadden een persoonlijke betrokkenheid bij de ontwikkeling van de stad.

Het bijzondere van de samenwerking in Atlanta was de bemoeienis van de zakenelite. Die bezat het geld om de overkoepelende agenda van bouwen en enige tolerantie uit te voeren. Een agenda die overigens mooi is verwoord in de slogan 'a city too busy to hate'. De samenwerking was bovendien stabiel en daarmee onafhankelijk van personen. Daarom kon ze ook bestaan gedurende verschillende decennia. Stone's Atlanta urban regime bezat via de deelname van politieke actoren wel een klassiek democratisch element, maar veel van de samenwerking tussen politiek en privaat vond plaats buiten de democratische instituties. Dat zorgde voor snelheid en slagvaardigheid, waardoor veel projecten en ontwikkelingen in gang konden worden gezet die het belang van de stad, verwoord door de partners, konden bevorderen.

Het idee van een regime zoals in Atlanta - een stabiele publiek-private samenwerking dat zaken voor elkaar kreeg - is daarnaast ook gebruikt om het bestuur van verschillende andere steden te analyseren (zie onder meer John, 2001; Van Ostaaijen, 2010). Dat gold ook voor het regionale niveau (zie onder meer Hamilton, 2002; 2004; Horlings, 2010). Ook hier kan de (economische) ontwikkeling soms herleid worden tot publiek-private samenwerkingsverbanden, al lijkt de rol van lokale politici iets kleiner. In regionale verbanden opereren politici doorgaands buiten het gebied waar hun electorale achterban zit. Ze zijn met andere woorden vanwege electorale redenen wat minder in de regio geïnteresseerd (Hamilton, 2002).

Het regime begrip is in de loop der jaren wat breder toepasbaar gemaakt. Zolang de oorspronkelijke uitgangspunten van een regime – met name duurzame samenwerking tussen relatief onafhankelijke actoren – niet in het geding komt, is dat ook goed mogelijk. Op die manier kan een regime zelfs enkel bestaan uit publieke actoren (Stone laat de 'verplichting' dat een regime deels uit private actoren dient te bestaan zelf ook vallen: Stone, 2005; Van Ostaaijen, 2010). Een definitie die meer bij die opvatting van een regime hoort, is 'een informele constructie waarbinnen (semi-)autonome actoren samenwerken om een agenda van gezamenlijk belang uit te voeren' (Van Ostaaijen, 2010). Regimes kunnen daarmee ook gebruikt worden voor regionale publiek-publieke samenwerking, zoals samenwerking binnen een stadsregio. Bij elk lokaal of regionaal regime horen vervolgens vier kenmerken waaruit een regime bestaat (Stone, 2005: 29, zie ook Van Ostaaijen, 2010):

- een agenda om een reeks van problemen aan te pakken;
- een bestuurlijke coalitie gevormd rondom die agenda;
- hulpbronnen voor de uitvoering van de agenda;
- een samenwerkingsmodus tussen de leden van de bestuurlijke coalitie.

Het regime model veronderstelt dat wanneer deze vier elementen op elkaar zijn afgestemd – met andere woorden, wanneer actoren over voldoende middelen beschikken en deze aanwenden voor een bepaalde agenda – die agenda ook daadwerkelijk uitgevoerd kan worden. Een stevig regime kent dus een coalitie van belangrijke actoren/besluitvormers die zich aan een agenda committeren en voldoende hulpbronnen hebben voor de uitvoering van deze agenda. Een (goed functionerend) regime is dus doelgericht en effectief.

De vier regime-kenmerken vormen zo een analyse kader om te kijken naar de aspecten en kenmerken van samenwerking (Van Ostaaijen, 2010). Uit de toepassing hiervan kunnen lessen worden getrokken voor de manier waarop in de regio Arnhem Nijmegen met de verstedelijkingsopgave is omgegaan.

Een effectief regime is overigens niet per definitie ook een legitiem regime. Veel regime actoren zijn onttrokken aan democratische controle (bijvoorbeeld private partners, zie ook Stone, 1989). Bovendien sluit een regime ook uit; actoren die niet nodig zijn voor het goed functioneren van een regime hebben er niet altijd toegang toe. Zo kan het zijn dat de effectiviteit van een regime ten koste gaat van het organiseren van een breed draagvlak (zie ook Hamilton, 2002; 2004).

## 4 De bouwopgave(n) in Arnhem Nijmegen onder Tempo KAN!

### 4.1 Inleiding

Via een convenant tekenen de Stadsregio Arnhem Nijmegen, het Rijk, de provincie Gelderland en drie gemeenten namens alle gemeenten in de regio in 2004 een convenant om 24.591 woningen te bouwen. Het feit dat diverse bestuurslagen betrokken zijn geweest bij het ondertekenen geeft aan dat woningbouw een opgave betreft waar samenwerking met veel actoren van belang is. Sterker nog, de meeste partners bouwen zelf geen woningen. De stadsregio is daarvoor afhankelijk van gemeenten, die op hun beurt afhankelijk zijn van woningcorporaties, projectontwikkelaars en andere (private) actoren om de woningen daadwerkelijk te realiseren. Om de bouwdoelstelling te halen is het daarom noodzakelijk coalities te sluiten met partners die een rol kunnen spelen in de bouwopgave. De stadsregio moet daarom samenwerken met de gemeenten en de gemeenten weer met private partners, et cetera. Het regime begrip sluit daarop aan. Het regime gaat er namelijk vanuit dat het mogelijk is binnen een dergelijk gedifferentieerd veld toch tot één stevige agenda en coalitie te komen die de uitvoering van een dergelijke agenda mogelijk maakt. In onze analyse richten we ons, conform de vraagstelling, enkel op de publieke kant en de lessen voor bestuurders en ambtenaren; de private actoren spelen in dat perspectief slechts een afgeleide rol.

### 4.2 Tempo KAN! als regionaal regime?

“Vijf jaar geleden begonnen wij met de twintig gemeenten in de Stadsregio Arnhem Nijmegen aan een gezamenlijke onderneming. We spraken met de toenmalige minister van VROM Sybilla Dekker af dat we vóór 2010 twee keer zo veel woningen zouden bouwen als in de vijf voorafgaande jaren. Het zou geen enkel probleem worden ons daaraan te houden. We moesten alleen de gemeenten ertoe overhalen meer betaalbare woningen te bouwen. Daar ontwierp de Stadsregio een mooie regeling voor. Klaar is Kees, nu alleen nog even uitvoeren wat op papier zó gedaan kon worden”. Met dit citaat geeft voormalig stadsregiobestuurder Gosse Noordewier de attitude bij aanvang van de Tempo KAN! periode aan (Cüsters, 2009: 9). Met hetzelfde citaat geeft Noordewier ook de essentie van een goed functionerend regionaal regime aan: een duidelijke agenda (bouwen) met een duidelijke coalitie die in staat is dat uit te voeren.

### 4.3 Agenda

Het belangrijkste van een (regionaal) regime is dat er een duidelijke (regionale) agenda is die door voldoende belangrijke actoren gedragen wordt. Die belangrijkheid wordt bepaald door de mate waarin een actor voldoende hulpmiddelen voor het uitvoeren van die agenda in kan zetten. Onder

Tempo KAN! is aan die voorwaarde voldaan. Met het in oktober 2004 tussen Rijk, provincie, stadsregio en gemeenten gesloten convenant wordt de regionale agenda concreet. In de periode 2005-2010 zouden in de regio Arnhem Nijmegen 24.591 woningen gebouwd worden.

In zijn terugblik op de Tempo KAN! periode beschrijft de journalist Custers (2009) de redenen waarom deze agenda aansloeg. De aantrekkelijkheid heeft te maken met de specifieke wensen van gemeenten of gemeentebestuurders, maar kent ook dieper liggende wortels. De woningbehoefte refereert volgens hem aan “een breder gevoeld en al langer bestaand besef dat het eigenlijk van de gekke was dat Nederland er zestig jaar na de Tweede Wereldoorlog nog steeds niet in was geslaagd om de woningnood op te heffen” (Custers 2009: 20). Met die gedachte behoeft het belang van ‘bouwen’ eigenlijk nauwelijks toelichting. Ook voor veel gemeentebestuurders is bouwen vaak een aantrekkelijke gedachte. Het biedt zichtbare resultaten, wat in de relatief korte periode van vier jaar die bestuurders vaak hebben om zaken te verwezenlijken, een aanlokkelijke opgave is. Veel lokale actoren, met name gemeentebestuurders, voelen zich daarom tot de coalitie rondom de verstedelijkingsagenda van de regio Arnhem Nijmegen aangetrokken.

#### 4.4 Coalitie

Zoals het convenant al aantoont, wordt de regionale (bouw)agenda ondersteund door een veelheid van belanghebbende actoren. Het is belangrijk dat de actoren die belangrijk zijn voor het uitvoeren van de agenda - hier vooral de gemeenten - bij de coalitie betrokken zijn. Overigens hoeft ook weer niet iedereen de regionale agenda te onderschrijven. Waar het om gaat, is dat een regime voldoende slagkracht ontwikkelt om een bepaalde agenda uit te voeren en dat tegenstanders niet in staat zijn een voldoende krachtig tegen-regime te ontwikkelen die het eigen regime of uitvoering van die agenda bedreigen (Stone, 1989). Dat is ook het geval in de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Niet iedereen is het eens met de regionale agenda (of de manier waarop deze wordt uitgevoerd). Soms gaat het moeizaam, zijn gemeenteraden niet overtuigd van de noodzaak of wordt de bouw in de uitvoering vertraagd. Maar vanuit de meeste publieke actoren in de regio ondersteunen de agenda dat bouwen voor de periode 2005-2010 een belangrijke prioriteit is. Vooral lokale bestuurders zijn blij dat ze nu extra gelegitimeerd zijn om te bouwen en veel ambtenaren vinden het leuk om aan dit concreet en ambitieuze project te werken. Ook met woningcorporaties worden afspraken gemaakt en veel private partijen zijn enthousiast. Er heerst kortom “alom een optimistische sfeer” bij de start van het convenant (zie ook Custers, 2009: 31, zie ook pagina’s 26-30).

De coalitie vaart vooral wel bij stevige wethouders. Al zit niet elke wethouder er even goed bovenop. Andere wethouders komen erachter dat ze hun eigen ambities ook mooi op de regionale agenda aan kunnen laten sluiten (Custers 2009: 79). Wat nog wel lastig is, althans voor de mensen van de stadsregio, is dat de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 weer allerlei nieuwe mensen op het pluche brengen. Driekwart van de wethouders met de woonportefeuille wordt in die tijd vervangen (Custers 2009: 80-82). Een betrokkene uit die tijd bevestigt in een interview dat al die nieuwe bestuurders “niet automatisch gecommiteerd” waren aan de bouwopgave. Het vergt dus de nodige moeite om hen op de hoogte te brengen van wat er speelt, laat staan de agenda snel te ondersteunen. Toch lukt dat over het algemeen wel., al kost het enige tijd voordat al de nieuwe bestuurders goed zijn ingewerkt, zowel voor de lokale als de regionale zaken.

## 4.5 Hulpmiddelen

In de verdere ontwikkeling en uitvoering van de agenda heeft de Stadsregio Arnhem Nijmegen een belangrijke rol. De stadsregio werpt zich op als een actieve aanjager van de woningbouwproductie. Daarvoor heeft ze belangrijke hulpmiddelen tot haar beschikking. Een juridisch instrumentarium, maar zeker ook de 52,7 miljoen euro die het Rijk in het vooruitzicht stelt om de bouwopgave te realiseren. Met dat bedrag heeft de stadsregio een goede stimulans in handen om gemeenten te bewegen te bouwen, zeker voor wat betreft de gewenste aantallen voor sociale woningbouw. Voor gemeenten die toch al overtuigd waren van de agenda was dat laatste niet altijd bepalend “zonder die paar duizend Euro zouden we ook wel bouwen” (interview met een lokaal bestuurder). Desalniettemin blijft het ook voor die gemeenten een mooie bron van (extra) inkomsten.

Een van de meest zichtbare instrumenten van de stadsregio om de gemeenten te helpen hun productie op te drijven, zijn de woningbouwregisseurs. Zij helpen gemeenten met het oplossen van problemen die zich voordoen. Het stimuleren van gemeenten gaat de stadsregio op het eerste gezicht gemakkelijk af. De agenda sluit aan op de lokale agenda's en er is de wortel (geld in de vorm van subsidies) en de stok (afdwingbaarheid). Bovendien is de stadsregio soepel in haar opstelling. Binnen bepaalde contouren staat ze onbeperkt bouwen toe. Vrijwel alle gemeenten vinden dat een aangename verbetering ten opzichte van de voorgaande periode, waarin de provincie woningbouwcontingenten oplegde.

Onder die ogenschijnlijke gemeenschappelijkheid zitten echter wel regelmatig stevige ontmoetingen tussen stadsregio en gemeenten. De woningbouwregisseurs willen namelijk dat gemeenten de agenda uitvoeren en vinden het daarvoor allereerst hun taak om bepaalde basisinformatie op orde te krijgen. Dat gaat dan met name om de (productie)cijfers. Het blijkt dat gemeenten nog veel 'zachte' plancapaciteit hebben (nog niet in bestemmingsplannen vastgelegd) die moet worden omgezet in harde plancapaciteit (in bestemmingsplannen vastgelegd) om het gewenste aantal woningen te behalen. In 2006 gaan de woningbouwregisseurs daarvoor zelfs vijf keer bij alle gemeenten langs (Cüsters 2009: 40). De stadsregio monitort vervolgens de voortgang van de bouwproductie. Daarbij spelen ook weer allerlei vragen, zoals: wat telt nu als een woning? En: wat telt als een opgeleverde woning? Soms kunnen woningen die niet in de CBS cijfers te vinden zijn toch meetellen voor de doelstelling van de 24.591 woningen. Andere keren zijn gemeenten creatief met het opsplitsen van bestaande eenheden zodat ook hun aantal 'opgeleverde woningen' stijgt (Cüsters 2009: 57-58).

Er is echter ook nog ontevredenheid over de regionale agenda en aanpak. De stadsregio is allereerst door haar profilering op de opgave (althans dit wordt door gemeenten zo gezien) ook een gemakkelijk doelwit als zaken niet goed gaan. Soms is dat terecht, maar een andere keer gebruiken wethouders volgens sommige regiobestuurders wat makkelijk de - voor veel gemeenteraadsleden abstracte stadsregio - als zondebok. Zij zeggen dan dat ze onwelgevallige beslissingen nu eenmaal 'van de stadsregio' moeten nemen. En dit bevordert niet het beeld van een stadsregio als verlengd lokaal bestuur, als een samenwerkingsverband dat van de gemeenten is. Het wekt meer de indruk



van een hiërarchisch bovengeschiedt orgaan. “Wethouders toonden zich niet altijd ambassadeurs van de stadsregio,” zo blijkt een van de regiobestuurders terug.

#### 4.6 Samenwerking

Bij het regime zijn verschillende actoren van belang. Wij focussen ons hier vooral op de publieke actoren. Wat in de gesprekken opvalt, is dat samenwerking rondom Tempo KAN! vooral plaatsvindt tussen stadsregio en gemeenten, en dan vooral via één-op-één gesprekken tussen stadsregio en individuele gemeente en veel minder tussen gemeenten onderling. Voor veel gemeenten is het rondom een bouwagenda ook niet nodig om veel met andere gemeenten te overleggen. Je zou er dan binnen vijf minuten uit zijn (“we gaan door met bouwen”, aldus een lokale betrokkene). Een van de participanten vanuit de stadsregio heeft zich er desondanks wel over verbaasd: “ik had de cohesie tussen gemeenten in deze regio groter verwacht,” waarmee hij bij de toelichting vooral doelt op het gebrek aan samenwerking.

De focus op één-op-één overleggen wil overigens niet zeggen dat de gemeenten totale vreemden voor elkaar zijn. In het regionale portefeuillehoudersoverleg wordt kennis uitgewisseld waarmee wethouders in hun gemeente hun voordeel kunnen doen. Als het echter gaat over de uitvoering van de agenda, voeren gemeenten vooral overleg met de stadsregio en (voor het praktische uitvoeren, het bouwen) met private partijen, niet met andere gemeenten. Dat overleg met de stadsregio wordt verschillend ervaren. De woningbouwregisseurs voeren vaak stevige gesprekken om de juiste cijfers boven tafel te krijgen en maken daarmee niet altijd (ambtelijke) vrienden. Verder wordt de eerdergenoemde monitoring die de Stadsregio op zich neemt ten opzichte van de ontwikkelingen in de gemeenten vaak als ‘monitoring’ gevoeld, als een controle. Als alles goed gaat, is er niks aan de hand. Als de productie achterblijft, heb je iets uit te leggen. Dat strookt niet altijd met het beeld van een gelijkwaardige relatie tussen stadsregio en gemeenten, laat staan een beeld dat de stadsregio ‘van gemeenten’ is. Sommige gemeenten beginnen de woningbouwregisseurs daarom langzaam ook wat minder tegemoet te werken. Het leveren van cijfers gaat dan bijvoorbeeld ineens langzamer (zie ook Cüsters 2009: 101). Natuurlijk is er daarnaast ook ontevredenheid bij groepen burgers die niet altijd blij zijn met de woningbouwplannen of tegen bepaalde bouwlocaties zijn. Maar zoals al gezegd, deze ‘tegenstanders’ slagen er niet in de regionale agenda daadwerkelijk te veranderen. Daarvoor is de coalitie rondom de verstedelijkingsopgave te breed en zijn de tegenstanders ervan te zwak om een alternatief ‘regime’ te ontwikkelen.

Veel overleg, ook dat tussen gemeenten en stadsregio, heeft vaak baat bij persoonlijke banden. Er moet vertrouwen ontstaan tussen personen. Dat is iets wat door de personeelwisselingen na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 soms weer opnieuw opgebouwd moet worden. Het is in dat opzicht wel positief dat de verantwoordelijke stadsregiobestuurder Gosse Noordewier na 2006 bij de opgave betrokken blijft. Aan de andere kant ontstaat wantrouwen vaak door verkeerde beelden die mensen van elkaar hebben, vaak bij het ontbreken van persoonlijk contact (zie ook Cüsters 2009: 108). In persoonlijke banden moet geïnvesteerd worden. Pas in de loop van 2008 lopen de onderlinge contacten van gemeenten op. Er wordt ook geprobeerd duidelijk te maken dat de gemeenten van elkaar afhankelijk zijn en dat als een gemeente achterblijft, dit ook gevolgen heeft

voor de andere gemeenten. Het echte *naming and shaming* wordt overigens wel overwogen, maar daar wordt voorzichtig mee opgetreden (Cüsters 2009: 60).

#### 4.7 Samenvattend

In de tijd van Tempo KAN! voert het devies 'bouwen, bouwen, bouwen' de boventoon. Het door Rijk, provincie, regio en gemeenten gesloten convenant vormt daar de meest concrete weerslag van en zorgt voor een duidelijke agenda om de woningbouwproductie in gemeenten (verder) op te voeren. De stadsregio bezit, onder meer met een juridisch instrumentarium en geld, de middelen om de gemeenten sterker aan de uitvoering van de agenda te houden. De samenwerking uit zich vervolgens wel vooral in één-op-één relaties tussen stadsregio en gemeenten. Hoewel de stadsregio daarmee een belangrijke rol in het stimuleren van de productie vervult, wordt de stadsregio hierdoor niet altijd als 'van de gemeenten' gezien. Het debat over de cijfers is daarvan zowel een oorzaak als gevolg. Het regime dat zich ontwikkelt rondom de bouwopgave heeft daarmee enigszins een wat hiërarchisch karakter.

## 5 De bouwopgave(n) in Arnhem Nijmegen na 2009

### 5.1 Inleiding

De toepassing van het regime model is ook voor de periode na 2009 interessant, omdat er een nieuwe agenda opkomt die in zekere zin met de oude agenda wedijvert. We hebben al gezien dat, om een nieuw regime te vormen, die nieuwe agenda zich moet verzekeren van de benodigde *coalitie* van actoren die samen genoeg *hulpmiddelen* bezitten en een vorm van *samenwerking* hebben gevonden om die agenda uit te voeren. Het is de vraag of dat met de nieuwe opkomende agenda, kort samen te vatten als 'bouwtemporiserings', lukt. Er is immers in de periode voor 2009 juist een stevig engagement ontwikkeld om méér te gaan bouwen.

Als we de situatie in de regio Arnhem Nijmegen vangen in regime termen, wordt snel duidelijk wat er aan de hand is. Een nieuwe agenda (inspelen op krimp / bouwtemporiserings) komt op en strijdt met de oude agenda (bouwen) om dominantie. De nieuwe agenda kan echter alleen 'winnen' (lees: een nieuw regime vormen) als er voldoende medestanders en hulpmiddelen voor zijn. Er moet dus rondom de nieuwe agenda een brede coalitie worden gevormd. De actoren die deel van de coalitie uitmaken, moeten niet alleen voldoende hulpmiddelen hebben om de agenda uit te voeren, er moet ook een werkbare vorm van samenwerking ontstaan. De vraag is of daar in de regio Arnhem Nijmegen na 2009 sprake van is.

### 5.2 De agendaverandering

Binnen de Stadsregio Arnhem Nijmegen komt, naarmate de Tempo KAN! periode vordert, het thema 'bevolkingskrimp' steeds prominenter naar voren. Het wordt duidelijk dat er voor een nieuwe periode een nieuwe opgave ligt. Gemeenten zouden zich voor moeten bereiden op perioden waarin de woningbehoefte lager ligt dan het woningbouwprogramma dat in de pijplijn zit. Voor de stadsregio breekt een periode aan waarin de opgave lastiger wordt. Niet meer is er één opgave ('bouwen'). De verwachte demografische ontwikkelingen leiden ertoe sommige gemeenten te moeten overtuigen om delen van hun woningbouwprogramma te temporiseren of te schrappen. Aan de andere kant is nog steeds een aanzienlijke woningvoorraad vereist. Sommige gemeenten hebben daarom ook (nog steeds) aansporing nodig om (meer) te bouwen. Er wordt voor 2010-2020 een nieuw convenant afgesloten voor de bouw van 26.000 woningen, minder dan de voorgaande periode, maar nog steeds een behoorlijk aantal.

De stadsregio start wederom met het uitdragen van de agenda naar de gemeenten. Via presentaties maakt ze duidelijk dat er in de regio een nieuwe situatie ontstaat. De commissie Bodegraven, die de validiteit en toekomstbestendigheid van lokale woningbouwplannen beoordeelt (commissie Bodegraven: 6) draagt ook bij aan de boodschap dat onbeperkt bouwen tot het verleden behoort. In deze begintijd is het voor veel gemeenten echter een lastige boodschap. Zij hadden tot die tijd vanuit de stadsregio vooral de boodschap gehoord om meer te gaan bouwen. Verschillende gemeenten hebben daarvoor ook behoorlijk wat investeringen gedaan – ze hebben financieel hun nek uitgestoken. Nu zouden ze hun beleid ineens weer om moeten gooien. Verschillende gemeenten hebben daar grote moeite mee.

### 5.3 Coalitie

Net als onder Tempo KAN! heeft elke bouwopgave alleen kans van slagen als ze verzekerd is van de deelname van een voldoende brede coalitie. De Stadsregio Arnhem Nijmegen gaat daarom actief aan de slag om vooral gemeenten van de nieuwe opgave te overtuigen. Deze nieuwe opgave is ook voor de stadsregio zelf wettelijk. Zij stimuleerden gemeenten namelijk vooral meer te bouwen. De middelen waren op die agenda afgestemd. Zoals een medewerker van de stadsregio zegt: “We zijn in 2005 begonnen een Ferrari in elkaar te sleutelen. Maar we hebben alleen geen rem gebouwd en nu we die nodig hebben, zitten we in de problemen”.

De stadsregio merkt dat gemeenten in eerste instantie terughoudend en soms zelfs afwijzend op de nieuwe agenda reageren. “Na het rapport van die commissie [Bodegraven] stond elke wethouder bij ons op de stoep om te beweren dat hun gemeente echt anders is,” aldus een van de betrokkenen in de stadsregio.

Het duurt dan ook niet lang voordat de gemeenten met verschillende strategieën deze agenda trachten te weerleggen of op zijn minst te nuanceren. Een discussie over de cijfers hoort daar (wederom) bij. Veel gemeenten beweren in eerste instantie dat zij toch echt meer woningen nodig hebben dan de stadsregio voorziet. Het verwachte aantal benodigde woningen haalt de stadsregio uit CBS gegevens, maar worden soms gewoon niet geloofd.. De stadsregio ziet voor zichzelf de opgave om de (HPC) plannen van de gemeenten meer in overeenstemming te brengen met het verwachte aantal benodigde woningen. Voor een aantal gemeenten betekent dit nog een bouwopgave, maar voor veel gemeenten betekent dit dat ze hun plannen voor wat betreft aantallen naar beneden moeten bijstellen.

De Koersnota, waarin de stadsregio in 2010 een strategie presenteert en waar vooral in het middengebied zou worden gebouwd, bleek veel gemeenten dan ook lijnrecht tegenover de stadsregio te zetten. Zowel de strategie als de onderliggende bevolkingsprognoses worden onderdeel van het conflict en de politieke strijd. Die strijd is soms hard. Sommige colleges accepteren de inmenging van de stadsregio niet en staan soms letterlijk bij de stadsregio op de stoep. In een enkel geval is er zelfs een schadeclaim voor gederfde inkomsten naar de stadsregio gestuurd. Ook het tempo waarmee afspraken gemaakt zouden moeten worden, stoot veel gemeenten tegen de borst. De wens om in de herfst van 2010 klaar te zijn, wordt in veel gemeenten als onrealistisch beschouwd.

Toch begint bij gemeenten langzaam het besef door te dringen dat de bouwopgave verandert. Daar draagt een aantal factoren aan bij. Allereerst is het beeld wat de stadsregio de gemeenten voorhoudt een beeld dat ook vanuit andere kanten steeds meer opduikt. Dan gaat het zeker ook om landelijke ontwikkelingen. Het thema krimp en bevolkingsdaling is immers een thema wat daar ook steeds meer in de aandacht staat. Onder meer in een gezamenlijke publicatie van het Rijk, de VNG en het IPO wordt aandacht gevraagd voor het thema: “Omgaan met bevolkingsdaling vergt bewustwording bij betrokken partijen en erkenning dat bevolkingsdaling een onomkeerbaar proces is. De bestuurlijke aanpak moet niet gericht zijn op het tegengaan van de afname van bevolking of aantal huishoudens. Dit leidt alleen maar tot concurrentie tussen gemeenten en regio’s om bewoners en bedrijven. Het gaat er om de gevolgen van krimp aan te pakken, de ongewenste effecten te beperken en kwaliteit aan het gebied toe te voegen” (Rijk, VNG & IPO, 2009: 6).

De gevolgen van de crisis worden met de jaren voor gemeenten ook steeds meer zichtbaar; het meest concreet in de contacten met private partijen, die ook stevig door de crisis zijn getroffen. “Ze bellen niet meer” of “ik moet er zelf veel meer achteraan” is wat sommige wethouders met enige verbazing constateren over projectontwikkelaars (en ambtenaren) die veel minder dan eerst de wethouders met plannen contacteren. Projectontwikkelaars beginnen vaak niet meer met bouwen voordat een groot deel verkocht is. Voor veel gemeenten en bestuurders is dat echter nog lastig te verkroppen. Zij hebben immers – gestimuleerd door de stadsregio – vele plannen in ontwikkeling en het zou toch zonde zijn deze niet uit te voeren.

Daaropvolgend is er een derde reden waarom de agenda over bouwtemporisering en bevolkingskrimp langzaam maar zeker tot gemeenten en gemeentebestuurders doordringt. Dat hangt namelijk ook samen met personele wisselingen. De gemeenteraadsverkiezingen van 2010 leiden namelijk tot het aantreden van verschillende nieuwe wethouders en regiobestuurders. Enkelen van hen hebben een wat andere kijk op de woningbouwopgave en hebben minder (persoonlijke) binding met bouwprojecten uit het verleden. Overigens verandert in die periode ook het ambtelijk en bestuurlijk ‘team’ binnen de stadsregio. Eind 2009 / begin 2010 komen er nieuwe mensen die met de verstedelijkingsopgave aan de slag gaan.

#### 5.4 Hulpmiddelen

De Stadsregio Arnhem Nijmegen ziet zich dus voor een nieuwe situatie geplaatst. Niet alleen is er een nieuwe agenda die zij noodzakelijk acht, ze staat tegenover gemeenten die gewend zijn aan de vorige agenda en slechts langzaam hun agenda aanpassen. In het boek van Cüster (2009) wordt de woningbouwproductie opgave toepasselijk met een (olie)tanker vergeleken. Onder Tempo KAN! bleek het heel lastig om de woningbouwproductie in de praktijk op te voeren. Dat gebeurde wel, maar veel langzamer dan gehoopt. Langzaam komt de tanker echter op stoom. Om die tanker vervolgens op redelijk korte termijn weer af te laten remmen of van koers te laten veranderen, blijkt dan ook minstens even lastig.

Daar komt nog bij dat, in vergelijking met de Tempo KAN! periode, de stadsregio veel minder hulpmiddelen tot haar beschikking heeft. Met name geld is hier een gemis. Dat heeft gevolgen voor gemeenten en bestuurders die dat merken. “Er zijn veel regionale overleggen. Ik heb daarin een

selectie gemaakt van degenen die ik belangrijk vind. Mijn criterium daarvoor is allereerst wat het voor [naam gemeente] oplevert en of het voor mijn netwerk interessant is" (interview met lokaal bestuurder). Ook de landelijke politieke ontwikkelingen zijn niet in het voordeel van de stadsregio's. Eind 2010 treedt het kabinet Rutte aan met het voornemen om de WGR+ af te schaffen. En zonder dat er dat eerste jaar van het kabinet hieromtrent veel concreets gebeurt, draagt het wel bij aan de onzekerheid binnen de regio's en de discussie rondom de stadsregio.

Het is in die context dat ook de provincie weer wat meer op de voorgrond treedt. De provincie lijkt in eerste instantie het initiatief vooral aan de stadsregio te laten, maar dan wel met de verwachting dat er uit het stadsregionale proces resultaten komen. Dat wordt ook bij de stadsregio beseft. "De provincie vindt de stadsregio belangrijk als deze voor alle gemeenten kan praten" (interview met regionaal bestuurder). Het is een belangrijk uitgangspunt voor de stadsregio als ze het onderhandelingsproces met gemeenten start. Maar de provincie kan ook ingrijpen als de gemeenten er onderling niet uitkomen. De provincie wordt in de jaren dus een wat meer dominante speler, zij het nog op de achtergrond; met haar mogelijke interveniërende rol ten opzichte van de woningbouwopgave wordt dan ook zeker rekening gehouden.

Al met al worden gemeenten kritischer ten opzichte van de stadsregio. Bezuinigingen (de crisis raakt ook de gemeenten) noopt ze tot het maken van keuzes en daarmee wordt ook de bijdrage van gemeenten aan de stadsregio niet vergeten. Het leidt onder meer tot vragen over wat de stadsregio nog moet doen; wat zijn de 'kerntaken' van de stadsregio of wat zouden deze moeten zijn?

Al deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat de stadsregio enigszins terugvalt op wat wel de basis van regionale samenwerking wordt genoemd: praten, het wekken van vertrouwen en overtuigen. Het gaat om de "verbindende kracht", zoals een van de leidinggevendenden binnen de stadsregio dat uitdrukt. Het is dan ook niet toevallig dat uit deze perioden uitspraken vanuit de stadsregio komen als "we zijn wat onze mensen kunnen doen" en "de slaagkans [van de opgaven] hangt voor meer dan 70% af van de mensen die er zijn". Het gaat, kortom, om een andere manier van samenwerken.

## 5.5 Samenwerking

De Stadsregio Arnhem Nijmegen raakt steeds meer doordrongen van het besef dat de bouwopgave in de regio veel meer door gemeenten zelf gedragen moet worden. Het gezag van de stadsregio is, zo is al gebleken, niet dusdanig dat de nieuwe agenda van bouwtemporisering zondermeer wordt overgenomen. Dat valt met een dergelijke ingrijpendheid ook niet te verwachten (minder bouwen raakt gemeenten immers in hun portemonnee, zo wordt dat gevoeld). De stadsregio is dus op zoek naar manieren waarop zij dat proces kan bespoedigen en waarop gemeenten zelf de noodzaak ervaren dit te doen. Dat wordt gevonden in de subregionale overleggen.

Er zijn vijf subregio's: Zuidoost, Zuidwest, Arnhem-Noord, de Liemers en het Middengebied. Het aangaan van de dialoog op subregionaal niveau gebeurt zowel ambtelijk als bestuurlijk. Een ambtelijk duo vanuit de stadsregio gaat langs bij ambtenaren uit de betreffende gemeente. Daarna(ast) is er een gesprek tussen de twee bestuurlijke colleges, meestal in de vorm van de portefeuillehouder van de stadsregio en de desbetreffende wethouder(s). Door te overleggen in

dergelijk verband hoopt de stadsregio dat gemeenten eerder inzien dat samenwerken, en dus geven en nemen, nodig is om de regionale opgave voor elkaar te krijgen. Het gevolg is wel dat de stadsregio veel minder kan 'sturen'. De subregionale overleggen werken immers allemaal verschillend en - belangrijker - in verschillende tempo's.

Veel lokale betrokkenen geven aan het subregionaal overleg een goede ontwikkeling te vinden. Veel ambtenaren en bestuurders in gemeenten geven namelijk aan dat zij het belang van regionale samenwerking inzien, maar dan vooral met gemeenten in hun buurt - gemeenten met wie ze concurreren om (nieuwe) inwoners. In het subregionale overleg zitten gemeenten niet meer om de tafel met gemeenten die tot een andere (subregionale) woningmarkt behoren. "Iemand wil in een gemeente nabij Arnhem wonen of wellicht nabij Nijmegen. Die [naast elkaar gelegen] gemeenten concurreren met elkaar, maar een gemeente nabij Arnhem concurreert niet met gemeenten om Nijmegen" (interview met een lokaal bestuurder).

Toch blijft het afstemmen met andere gemeenten iets wat gemeenten moeten 'leren'. Procesafspraken lukken vaak nog wel en verschillende gemeenten vinden dat ook een prima resultaat. "We hebben afgesproken dat als we bouwprojecten hebben die mogelijk botsen, we met elkaar gaan praten" (interview met een lokaal bestuurder). Soms worden er ook compromissen over aantallen bereikt, maar vaak is het ook nog lastig het lokale belang ondergeschikt te maken aan het (sub)regionale belang. Er zijn ook lokale bestuurders en betrokkenen op stadsregionaal niveau die het resultaat uit de subregionale overleggen dan ook jammer genoeg wat mager vinden. Eind 2011 wordt daarom ook gestart met het maken regionale, subregionale en individuele afspraken, in zogenaamde bestuurlijke overeenkomsten (BOV's). Het blijft lastig om het lokale niveau te overstijgen. Ter illustratie: als tijdens de regioconferentie van 2010 [een jaarlijkse debatbijeenkomst van de stadsregio waar alle raadsleden uit de regio voor uitgenodigd worden] de ongeveer 80 raadsleden uit de regio gevraagd worden wie 'voor het regionaal belang is', gaat ongeveer een derde van de handen omhoog. Deze gaan echter bijna allemaal weer - met het nodige gegniffel - naar beneden als de voorzitter de stelling herformuleert tot 'regionaal gaat boven lokaal'. Later op die bijeenkomst worden die stellingen enigszins bevestigd door presentaties van lokale bestuurders. Zij praten ook graag over hun lokale projecten. Toch dragen de subregionale overleggen bij aan meer wederzijds begrip. "Het [de bouwtemporisering] is misschien wat gemakkelijker als je ziet dat anderen het ook moeten doen" (interview met een lokaal bestuurder). En er zijn natuurlijk ook thema's waarop het wederzijdse belang duidelijk is. "Als wij aan onze [gemeente]grens dure woningen wegzetten en [de buurgemeente] doet dat ook, dan is dat natuurlijk niet altijd handig" (interview met een lokaal bestuurder). Aan de andere kant zijn er altijd nog gemeenten die daaraan met enige tegenzin meedoen. "Waarom zouden we drie, vier keer per jaar overleggen als alles goed loopt?" (interview met een lokaal bestuurder). Desalniettemin neemt (sub)regionale samenwerking in deze periode toe. Maar dat gebeurt naast de subregionale overleggen lang niet altijd via de stadsregio. Een van de regiogemeenten zet bijvoorbeeld in op het opzetten van een subsidiebureau met zes gemeenten. Andere gemeenten denken na over het samenvoegen van organisatieonderdelen, zoals bijvoorbeeld rondom ICT. Bovendien zijn er nog allerlei andere regionale overleggen waar een of meerdere gemeenten binnen de stadsregio bij betrokken zijn, bijvoorbeeld de stadsregionale randgemeenten die tegen de 'Achterhoek' aanliggen. Bestuurders

worden - mede als gevolg van de (crisis)tijd - ook enigszins kritischer ten opzichte van al die overleggen. Het gaat dan met name om de vraag “wat levert het voor [onze gemeente] op?”

Terugkomend op de subregionale overleggen en de bouwopgave, kan worden geconstateerd dat de subregionale overleggen niet alles ineens omdraaien. Wel dragen ze bij aan het besef dat de bouwagenda is veranderd, dat gemeenten daarop in moeten spelen en dat het daarbij (soms) handig is met buurgemeenten te overleggen. Sommige gemeenten laten zich langzaam overtuigen, anderen hebben al eerder besloten hun plannen enigszins terug te brengen (de veranderende markt draagt daar zeker ook aan bij). Andere gemeenten, bijvoorbeeld gemeenten die flink in de bouwagenda hebben geïnvesteerd, blijven ook hopen op een goede afloop.

## 5.6 Samenvattend

Nog tijdens de ontwikkeling van het ‘Tempo KAN! regime’ komt een nieuwe agenda op. In de nieuwe periode zal ingespeeld moeten worden op een periode van minder bouwen / krimp. De Stadsregio Arnhem Nijmegen tracht gemeenten van deze nieuwe agenda te overtuigen. Dat lukt deels, al dragen ook allerlei (externe) factoren ertoe bij dat gemeenten zich (langzaam) aanpassen, de markt voorop. In die periode, waarin de stadsregio ook de meeste hulpmiddelen van voorheen mist, worden gemeenten wat kritischer ten opzichte van de rol van de stadsregio. Bezuinigingen en de positionering van de stadsregio in het verleden leiden (althans vanuit het perspectief van lokale bestuurders) tot een discussie die op moment van dit schrijven nog niet is afgerond. Gemeenten gaan deels op initiatief van de stadsregio ook meer onderling overleggen. Dit levert resultaten op en gemeenten erkennen dat ze de laatste jaren steeds meer wederzijds afhankelijk zijn van hun buurgemeenten. Voor de woningbouwopgave lijken subregionale overleggen daarvoor een adequate schaal. De echte test voor het commitment in deze overleggen zal echter moeten blijken als de resultaten uit de subregionale overleggen worden vertaald in één-op-één afspraken tussen gemeenten en stadsregio, de zogenaamde Bestuurlijke Overeenkomsten, de BOV’s.



## 6 Vergelijken en leren

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: hoe en wat kunnen ambtenaren en bestuurders in de stadsregio en haar gemeenten leren van hun samenwerking rondom woningbouw in een win-win situatie en een herverdelings situatie om de samenwerking in de toekomst te verbeteren? Bij de uitvoering van dat onderzoek hebben we er expliciet voor gekozen om te leren van de twee verschillende perioden. Daarbij zijn er verschillende leerpunten. Als we de twee perioden eerst beschrijven in termen van regionale regimes, dan zijn geen van beide regimes die precies aan het ideaaltype voldoen.

### 6.1 De regionale regimes rondom de verstedelijkingsopgave

Wat de agenda betreft, is er in de regio sprake van een agendaverandering. De regio Arnhem Nijmegen krijgt na een periode van (meer) bouwen te maken met een periode van bouwtemporiserings. Beide agenda's hebben echter wel een ongeveer dezelfde coalitie nodig. Deze bestaat uit de stadsregio (met Rijk en provincie meer op de achtergrond, zeker in het begin), gemeenten - daarbinnen colleges, raden en ambtenaren - en allerlei private partners. In dit onderzoek richtten wij ons vooral op de rol van de publieke actoren, de stadsregio en de gemeenten in het bijzonder. Al deze actoren en hun hulpmiddelen (geld, professionaliteit, bevoegdheden) zijn nodig voor het uitvoeren van de bouwagenda, zowel onder Tempo KAN! als daarna. De grootste verschuiving in die hulpmiddelen is te vinden bij de stadsregio, die het na Tempo KAN! met aanzienlijk minder hulpmiddelen moet doen. Dat heeft, zoals we zullen zien, gevolgen voor de werking van het regime.

Overigens is het niet zo dat er één coherente coalitie is die de agenda uitvoert. Er is veel verschil tussen gemeenten. Dat heeft te maken met de grootte (in dit geval Arnhem en Nijmegen versus de rest), maar ook met de ligging. Gemeenten die ver van elkaar liggen (bijvoorbeeld gemeenten ten zuiden van Nijmegen ten opzichte van de gemeenten ten noordoosten van Arnhem) vinden dat ze niet veel met elkaar (te maken) hebben. Dat geldt ook voor verstedelijking en woningbouw. Identiteit en de woningmarkt volgen niet de grenzen van de stadsregio. Overigens hoeft het niet zo erg te zijn dat er geen één regionale coalitie is, maar in dit geval heeft het ook gevolgen voor de samenwerking. Tijdens Tempo KAN! voert onderlinge samenwerking niet de boventoon; de uitvoering van de agenda krijgt op lokaal en regionaal publiek niveau vooral gestalte door één-op-één relaties tussen stadsregio en gemeenten. Met deze één-op-één relaties en daarmee de afwezigheid van structurele en stevige onderlinge samenwerking op het thema wijkt het Tempo KAN! regime af van het oorspronkelijk regime-model. Aan de andere kant is er wel aan een belangrijke voorwaarde voldaan: er wordt gebouwd en de agenda wordt uitgevoerd. Het regime functioneert en is daarmee effectief. Voor wat betreft de legitimiteit is er draagvlak bij de belangrijkste actoren die voor de verstedelijkingsopgave van belang zijn. Maar het moet ook gezegd worden dat het draagvlak in brede kring, dus bij de burgers, minder duidelijk is. Voor de meeste burgers is regionale

samenwerking, ook rondom de verstedelijkingsopgave, een proces dat op afstand plaatsvindt en waar de affiniteit niet altijd groot mee is (zie ook hoofdstuk 2).

De manier waarop de relaties onder Tempo KAN! worden vormgegeven en de ervaring die daar wordt opgedaan, werkt door in de periode daarna. De één-op-één relaties zorgen voor maatwerk: de woningbouwregisseurs weten vaak op een stevige manier verschillende problemen in de uitvoering bloot te leggen, wat in veel gevallen bijdraagt aan een versnelling. Aan de andere kant zorgt die houding ervoor dat de stadsregio wat minder vaak als zijnde ‘van gemeenten’ wordt beschouwd. Het is de stadsregio die het ons komt vertellen, is een beeld wat toch nog hardnekkig in verschillende gemeenten leeft. De effecten hiervan blijven tijdens Tempo KAN! echter beperkt. Zolang het regime effectief is en resultaten haalt, worden dergelijke zaken niet hoog opgespeeld.

Als echter nieuwe ontwikkelingen het regime veranderen - crisis, nieuwe agenda, nieuwe coalitie - komen dergelijke tegenstellingen meer naar de voorgrond. Nu het niet meer gaat om het verdelen van welvaart, maar om het ‘verdelen van pijn’, wordt duidelijk dat het proces van onderlinge cohesie, dat met de subregionale overleggen een impuls heeft gehad, erg kwetsbaar is. Het afsluiten van de BOV's worden als een belangrijke test van dat commitment gezien.

*De regionale regime analyse kort samengevat*

	<b>Tempo KAN!</b>	<b>2009-</b>
<b>Agenda</b>	Bouwen	Bouw en bouwtemporiserings/-beperking
<b>Coalitie</b>	Stadsregio (en Rijk en provincie), gemeenten en lokale/private partners	Stadsregio (en Rijk en provincie), gemeenten en lokale/private partners
<b>Hulpmiddelen</b>	Stadsregio beschikt over geld en bevoegdheden; gemeenten voeren uit	Stadsregio valt door verlies aan hulpmiddelen meer terug op faciliteren en overtuigen.
<b>Samenwerking</b>	Vooral één-op-één relaties tussen stadsregio en gemeenten. Zorgt voor maatwerk, maar wordt door sommige gemeenten ook als oplegging ervaren.	Subregionaal overleg creëert meer gevoel voor wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeenten. Moeilijke opgave en context leiden ook tot kritiek richting stadsregio.

## 6.2 De Stadsregio Arnhem Nijmegen

De geschiedenis van de stadsregio gaat terug tot eind jaren tachtig (vorige eeuw). Een perspectief op de stadsregio is dat van ‘verlengd lokaal bestuur’, een stadsregio voert taken uit die de gemeenten daaraan overlaten omdat een stadsregio dat beter of efficiënter kan.

In de verstedelijkingsopgave is de rol van de stadsregio vooral *initiërend* en *faciliterend*. Als initiator draagt de stadsregio in beide regimes de bouw- en bouwtemporiseringsagenda actief uit. Bij de bouwbeperking speelt ze een actieve rol om de gemeenten ervan te doordringen dat ze op een

andere manier met de bouwopgave om moet gaan. Het is ook een rol die een stadsregio - zeker ten opzichte van de wat kleinere gemeenten - goed kan spelen: het signaleren van ontwikkelingen en het doorvertalen daarvan richting regio(gemeenten). Aan de andere kant is de stadsregio ook de facilitator van het uitvoeren van de agenda en van intergemeentelijk overleg. Via ambtelijke en portefeuillehoudersoverleggen worden ambtenaren en bestuurders samengebracht. In de verstedelijkingsopgave wordt ook op subregionaal niveau samenwerking gefaciliteerd.

Desalniettemin ondervindt de stadsregio de gevolgen van de huidige tijd en blijft zij niet buiten schot bij de bezuinigingsoperaties van gemeenten. Er komt kritiek vanuit gemeenten die vinden dat de stadsregio niet altijd meer 'van gemeenten' is. Dat gevoel bestond al eerder, maar - hier vooral kijkend naar de verstedelijkingsopgave - werd enigszins verbloemd door het relatieve succes van Tempo KAN! Dat in sommige gemeenten het beeld van de stadsregio is veranderd, komt dus deels door het gedrag van de stadsregio zelf, onder meer in de 'controle' van de productiecijfers. Het zijn echter ook de lokale bestuurders die eraan hebben bijgedragen. De stadsregio wordt door hen niet altijd als een ondersteunende entiteit uitgedragen. Soms is het voor veel bestuurders zelfs abstract genoeg om deze soms in de rol van zondebok te plaatsen ("het mag niet van de stadsregio"). Desalniettemin is een stadsregio nog steeds verlengd lokaal bestuur. Haar legitimiteit ligt daar ook in verbonden. Als gemeenten of gemeentebestuurders van mening zijn dat de stadsregio te ver van hen verwijderd staat of teveel een eigen agenda voert, dan stonden zij zelf aan de wieg van dat proces.

De roep om het teruggaan naar een stadsregio die dichter bij gemeenten staat, werkt dus twee kanten op. Aan de ene kant gaat het om een stadsregio die stevig haar voelsprietten bij gemeenten uit heeft staan en een agenda hanteert die daarbij aansluit. Aan de andere kant is de stadsregio gebaat bij lokale ambassadeurs. De stadsregio is sterk afhankelijk van (de beelden van) lokale bestuurders. Vooral bestuurders die betrokken zijn bij de stadsregio of ermee te maken hebben, zijn de stadsregio en bepalen daarmee het beeld dat er van hen verder in de regio bestaat. Als zij zichzelf actief bij het regionale werk betrekken, voelen zij zich wellicht meer deel van de besluitvormingsprocessen die er plaatsvinden en kunnen zij dat op een goede manier (richting gemeenteraden) communiceren. Dit is tegelijkertijd dan ook weer een opgave voor de stadsregio zelf.

### 6.3 Cruciale momenten en lessen

Wat waren nu de cruciale momenten in de samenwerking binnen de regio? Uit de regime analyse volgt dat de relatie tussen gemeenten en stadsregio een ontwikkeling doormaakt, startend vanaf Tempo KAN! De afgelopen jaren is daarin een aantal belangrijke momenten te analyseren. Allereerst is daar het besluit om de vaart achter de verstedelijkingsopgave te zetten en de wens vanuit de stadsregio om daar in oktober 2010 mee klaar te zijn. Dit wordt achteraf erkend als een belangrijk leermoment. Deze regionale agenda sloot namelijk niet aan op het tempo van gemeenten en vergrootte de afstand tussen beide. Regionale samenwerking is immers ook een proces van het kweken van vertrouwen. In 2010 kost dat wat meer tijd vanwege de noodzaak de nieuwe agenda in te laten dalen en het verschijnen van nieuwe mensen (met name de nieuwe bestuurders na de gemeenteraadsverkiezingen) die daaraan en aan elkaar moesten wennen.

Dat proces, wat ook vooral in gemeenten zelf plaatsvond, is een tweede cruciaal moment. Hoewel het hier niet echt één moment betreft, is het groeiende besef bij gemeenten dat krimp ook bij hen een rol kan spelen een belangrijk moment. Het vergroot de bereidheid van gemeenten om zich aan de agenda aan te passen en de stadsregio daarin enigszins te volgen. Het is moeilijk aan te geven hoe groot de rol van de stadsregio in dit proces van bewustwording was, maar ze speelde daarin zeker een rol. Door middel van presentaties, onderzoeken en het aanhalen van derden, was ze - zeker voor kleine gemeenten - steeds overtuigender in haar analyse. Het feit dat dezelfde (krimp)geluiden ook op andere plaatsen, zoals in de rest van Nederland of binnen de eigen lokale ambtenarij of van private actoren/ de markt, vaker te horen waren, droeg bij aan het besef dat er een nieuwe aanpak nodig was.

Nadat de stadsregio terugkwam op de versnelling, neemt ze ook een aantal besluiten, waarmee wordt beoogd weer meer verantwoordelijkheid bij de gemeenten te leggen. Het subregionaal overleg is in dat verband te zien als een ontwikkeling waarbij de gemeenten er zelf uit dienen te komen. De stadsregio neemt hier weer haar rol van facilitator aan. Ook een soepelere opstelling ten opzichte van de aantallen, de 50/50-regel, waarbij minsten 50 procent in het betaalbare segment gerealiseerd dient te worden, en bouwlocaties passen daarbij. Het is een opstelling met verschillende gevolgen. Door de verschillende subregionale overleggen (en verschillende snelheden en uitkomsten daarvan) is regie minder goed mogelijk. Bovendien werken gemeenten ook op andere terreinen meer samen. Niet altijd is de stadsregio daarbij. Wel zorgen de subregionale overleggen ervoor dat gemeenten wat meer op elkaar georiënteerd raken. Een laatste cruciaal moment ten slotte is het afsluiten van de bestuurlijke overeenkomsten (BOV's). Deze fase, op het moment van schrijven nog niet afgerond, zal laten zien of de gemeenten zich ook committeren aan concrete afspraken binnen de regionale bouw- en bouwtemporeringsagenda.

Het voorgaande leidt ten slotte ook tot enkele bevindingen/lessen voor ambtenaren en bestuurders binnen de regio, die wellicht tot betere onderlinge samenwerking kunnen leiden. Allereerst dient de rol van de stadsregio als facilitator en initiator er een te zijn die zowel stadsregio als gemeenten goed ligt. De stadsregio zou een voortrekkende rol bij regionale ontwikkelingen kunnen hebben. Dat betekent niet dat ze een agenda als het ware dwingend oplegt (voor zover al mogelijk), maar wel dat ze relevante ontwikkelingen (zoals krimp) signaleert en doorspeelt naar de gemeenten. Daarnaast is het proces van intergemeentelijke samenwerking, zeker op het terrein van de verstedelijking, de laatste jaren goed op gang gekomen. Voor de stadsregio ligt er een rol dat proces verder te begeleiden en te faciliteren, en waar nodig in te bemiddelen. Dat betekent dat op sommige terreinen haar rol wellicht kleiner wordt. Dat is geen zwakte. Het toont juist aan dat de onderlinge saamhorigheid in de regio gegroeid is en de stadsregio daarbij moet zoeken naar een andere rol.

Een tweede bevinding is dat in win-win situaties de basis gelegd moet worden voor de herverdelingssituatie. Het is voor de stadsregio belangrijk om in de 'goede tijden' te werken aan legitimiteit en draagvlak. Hulpmiddelen die dan ruimer voorhanden zijn (bijvoorbeeld geld) helpen gemeenten het gevoel te laten krijgen dat de stadsregio echt 'van hen' is. In slechte tijden heb je dan een stevige(re) basis om ook (kerntaken)discussies goed te voeren. In de regio Arnhem Nijmegen was dat gevoel er te weinig.

Een derde is dat de stadsregio haar waarde moet bewijzen, maar ook gebaat is bij lokale ambassadeurs. In het verlengde van de eerste aanbeveling dient de stadsregio betrokken te blijven bij wat er in gemeenten speelt en op die manier een agenda op te stellen die ook duidelijk meerwaarde heeft ten opzichte van het werk in de individuele gemeenten - bijvoorbeeld via een stevige lobby agenda richting provincie, Rijk of Europa. Aan de andere kant kan de stadsregio dat alleen maar doen als ze rugdekking heeft van de lokale bestuurders. Het is hun stadsregio en dat dienen ze ook uit te dragen naar andere lokale spelers (zoals de gemeenteraad) die verder van de stadsregio af staan.

De volgende aanbeveling volgt uit het vorige. Het is belangrijk om stevig te investeren in de coalitie. Regionale samenwerking bestaat uit de meerwaarde die dat kan bieden, maar ook uit het vertrouwen van mensen die dat moeten bewerkstelligen. Zeker bij personele wisselingen, zoals bij de gemeenteraadsverkiezingen, is het goed daar extra in te investeren. Het gaat dan om het creëren van persoonlijke relaties en vertrouwen door zichtbaarheid en behulpzaamheid waardoor de stadsregio ook voor die betrokkenen niks aan legitimiteit inboet.

De laatste aanbeveling ten slotte is het zoeken naar de juiste schaal. De grenzen van een stadsregio zijn flexibel. Als voor verschillende onderwerpen verschillende schalen het beste resultaat opleveren, dan werkt maatwerk het beste. Zo bleken de subregionale overleggen een betrokkenheid te creëren die op (stads)regionale schaal voorheen veel moeilijker mogelijk was. Voor een stadsregio is dit een lastige ontwikkeling, al is ze het al enigszins gewend geraakt zich op meerdere niveaus te profileren. "Ten opzichte van Europa en de Tweede Kamer moeten wij sterk zijn, ten opzichte van de gemeenten moeten we ons juist bescheiden opstellen," aldus een van de geïnterviewde bestuurders. Het is in een dergelijk doorgevoerde flexibiliteit waar een van de grootste krachten van regionale samenwerking en in het verlengde daarvan de stadsregio's ligt.

# Literatuur

## Wetenschappelijk en journalistiek

- Boogers, M.J.G.J.A. (1997). Het Onderste uit de KAN. Maatschappelijk draagvlak voor stadsregionaal bestuur in het knooppunt Arnhem-Nijmegen. Delft: Uitgeverij Eburon
- Cüsters, J. (2009). Ondergaan en ondernemen: De versnelling van de woningbouw in de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Den Haag: Sdu uitgevers
- Hamilton, D.K. (2002). Regimes and regional governance: The case of Chicago. *Journal of Urban Affairs*, 24(4), 403-423
- Hamilton, D.K. (2004). Developing regional regimes: A Comparison of two metropolitan areas. *Journal of Urban Affairs*, 26(4), 455-477
- Horlings, I. (Ed.) (2010). Vital coalitions, vital regions: Partnerships for sustainable regional development. Wageningen: Wageningen Academic Publishers
- John, P. (2001). Local governance in Western Europe. London: Sage
- Kübler, D. & Heinelt, H. (2005). Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place. In Heinelt, H. & Kübler, D. (Eds.), *Metropolitan governance: Capacity, democracy and the dynamics of place* [pp. 8-28]. New York: Routledge
- Mossberger, K. (2009). Urban regime analysis. In Davies, J. & Imbroscio, D. (Eds.), *Theories of urban politics* [40-54]. London: Sage Publications
- Ostaaijen, J.J.C. van (2010). *Aversion and Accommodation: Political Change and Urban Regime Analysis in Dutch Local Government: Rotterdam 1998-2008* (Doctoral dissertation, Universiteit van Tilburg, 2010). Delft: Eburon
- Peters, G. & Pierre, J. (1998). Governance without government: Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 223-243
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667
- Stoker, G. (1995). Regime theory and urban politics. In Judge, D., Stoker, G., & Wolman, H. (Eds.), *Theories of urban politics* [pp. 54-71]. London: Sage Publications

Stone, C.N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas

Stone, C.N. (2005). Looking Back To Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis. *Urban Affairs Review*, 40(3), 309-341.

## Beleidsdocumenten

Commissie Bodegraven (2009). Het kan nog twee kanten op: Advies over de verstedelijkingsopgave 2010-2020 van de Stadsregio Arnhem Nijmegen.

Knooppunt Arnhem Nijmegen (2005). Hoe werkt de regio? Bestuurlijke vernieuwing in de Stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN). Nijmegen: Knooppunt Arnhem Nijmegen (concept)

Knooppunt Arnhem Nijmegen (2006). Zo werkt de regio! Voorstellen voor de bestuurlijke vernieuwing voor de Stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN). Nijmegen: Knooppunt Arnhem Nijmegen (concept)

Rijk, VNG & IPO, Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling, Den Haag.

Stadsregio Arnhem Nijmegen. De Stadsregio: Profiel. Geraadpleegd op 3 mei 2010 via: [http://www.destadsregio.nl/page.asp?menu\\_id=1&menu2\\_id=14&thema\\_id](http://www.destadsregio.nl/page.asp?menu_id=1&menu2_id=14&thema_id)

Stadsregio Arnhem Nijmegen. Home. Geraadpleegd op 3 mei 2010 via: <http://www.destadsregio.nl/index.asp>

Stadsregio Arnhem Nijmegen (2007). Regionaal plan 2005-2020. Nijmegen: Stadsregio Arnhem Nijmegen

Stadsregio Arnhem Nijmegen (2010). Resultaten 2006-2010: Jaarverslag 2009. Nijmegen: Stadsregio Arnhem Nijmegen

Stadsregio Arnhem Nijmegen (2010). Koersnota: Verstedelijking 2010-2020 met een doorkijk naar 2040. Nijmegen: Stadsregio Arnhem Nijmegen

# Geïnterviewden en bezochte bijeenkomsten

## *Geïnterviewden in chronologische volgorde*

- Marjolijn van de Zandschulp, projectleider regionale ontwikkeling Stadsregio Arnhem Nijmegen, 29 april 2010, 12 juli 2010, 29/9/2010 (telefonisch), 24 november 2010.
- Bob Visser, senior beleidsadviseur Stadsregio Arnhem Nijmegen, 31 augustus 2010.
- Carol van Eert, directeur stadsregio / secretaris college van bestuur Stadsregio Arnhem Nijmegen, 31 augustus 2010.
- Jaap Modder, bestuursvoorzitter Stadsregio Arnhem Nijmegen, 27 september 2010.
- Elma van Heerde, beleidsmedewerker wonen gemeente Beuningen, 10 augustus 2011.
- Dick Boschman, medewerker volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en grondzaken gemeente Duiven, augustus 2011.
- Ger Klaassen, beleidsmedewerker VROM, gemeente Ubbergen, 16 augustus 2011.
- Tim Overbeek, beleidsmedewerker wonen en stedelijke vernieuwing / ruimtelijke ontwikkeling, gemeente Rheden, 16 augustus 2011.
- Suzanne Hesseling, adviseur wonen en ruimte, Stadsregio Arnhem Nijmegen, 23 augustus en 31 oktober 2011.
- Stefan Tempelman, beleidsmedewerker strategie ruimtelijke ordening, gemeente Overbetuwe, 29 augustus 2011.
- Sonja Sprokkereef, regiostrateeg Rivierenland en Stadsregio Arnhem Nijmegen, provincie Gelderland, 29 augustus 2011.
- Frank van Rooijen, wethouder Overbetuwe en portefeuillehouder werken en wonen Stadsregio Arnhem Nijmegen, 3 oktober 2011.
- Piet de Bruijn, wethouder Wijchen en portefeuillehouder Financiën en Sociale Zaken, Stadsregio Arnhem Nijmegen, 3 oktober 2011.
- Mathijs Triou, BMC, gedetacheerd Stadsregio Arnhem Nijmegen, 10 oktober 2011.
- Hannie Kunst, wethouder stedelijke ontwikkeling, cultuurhistorie, maatschappelijk vastgoed en personeel en organisatie, Nijmegen, 24 oktober 2011.
- Bert de Jong, directeur portfolio- en klantenbeleid woningcorporatie Vivare en voormalig woningbouwregisseur Stadsregio Arnhem Nijmegen, 24 oktober 2011.
- Rita Weeda, wethouder Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Welzijn (breed), Integratie, Inburgering en Sport, Renkum, 31 oktober 2011.
- Mirjam Koopman, Projectleider Regionale Ontwikkeling, Stadsregio Arnhem Nijmegen, 31 oktober 2011.
- Arthur Boone, wethouder Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Recreatie, Toerisme en Grondzaken, Westervoort, 4 november 2011.
- Gerrie Elfrink, wethouder volkshuisvesting, sport en vastgoed, Arnhem, 4 november 2011.
- Jan Provoost, projectleider bestuurlijke overeenkomsten Stadsregio Arnhem Nijmegen, 11 november 2011.



*Geobserveerde bijeenkomsten*

- Regioconferentie 2010, thema woningbouw, 30 november 2010 in het Wijnfort (Lent).
- Commissie Ruimte en Wonen, Stadsregio Arnhem Nijmegen, 16 juni 2011.
- Stadsregioraad, Stadsregio Arnhem Nijmegen, 30 juni 2011.