UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Epiloog: Conflict in samenwerking: voorbij een optelsom van belangen

Salet, W.; Metze, T.; Levelt, M.

Publication date
2012
Document Version
Final published version
Published in
Conflict in samenwerking: de geloofwaardigheid van regionale verstedelijking

Link to publication

Citation for published version (APA):
Salet, W., Metze, T., & Levelt, M. (2012). Epiloog: Conflict in samenwerking: voorbij een optelsom van belangen. In M. Levelt, T. Lupi, & T. Metze (Eds.), *Conflict in samenwerking: de geloofwaardigheid van regionale verstedelijking* (pp. 71-73). NICIS Institute.

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:10 Oct 2026

Conflict in samenwerking

De geloofwaardigheid van regionale verstedelijking

NICIS INSTITUTE

Nicis Institute - 2012

ISBN: 9789077389942

NUR: 740

Uitgave:
Nicis Institute
Laan van Nieuw Oost Indië 300
2596 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag
info@nicis.nl
www.nicis.nl
T 070 344 09 66
F 070 344 09 67

Redactie
Melika Levelt, Universiteit van Amsterdam
Tineke Lupi, Nicis Institute
Tamara Metze, Universiteit van Tilburg

Auteurs
Melika Levelt, Universiteit van Amsterdam
Tamara Metze, Universiteit van Tilburg
Willem Salet, Universiteit van Amsterdam

Casper Geurtz, Universiteit van Tilburg
Julien van Ostaaijen, Universiteit van Tilburg
Laurens de Graaf, Universiteit van Tilburg
Linze Schaap, Universiteit van Tilburg
Sabine van Zuydam, Universiteit van Tilburg

Tekstredactie: Hanneke van Rooijen, Nicis Institute

Vormgeving: az grafisch serviceburo bv, Den Haag

Druk: Hemu grafische dienstverlening

Oplage: 500

Deze publicatie is gebaseerd op de resultaten van een onderzoek gefinancierd in het kader van het programma Kennis voor Krachtige steden. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag vermenigvuldigd, opgeslagen in geautomatiseerde gegevensbestanden of openbaar gemaakt, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

Maart 2012

© Nicis Institute

Conflict in samenwerking

De geloofwaardigheid van regionale verstedelijking

Tilburg University
Universiteit van Amsterdam
Nicis Institute

Inhoud

Over deze publicatie 7

Voorwoord 9

1. De regio op zoek naar geloofwaardigheid 11

2. Regionale samenwerking in het Huis van Thorbecke 21

Intermezzo: Geloofwaardige samenwerking vanuit een maatschappelijk perspectief 33

3. Dwarskijk op regionale samenwerking: structuurproces 37

4. Spiegelcases: scenario's voor alternatieve handelingsperspectieven 55

5. Epiloog: Conflict in samenwerking; voorbij een optelsom van belangen 71

Literatuur 75

Bijlagen 81

Let op!
Wijk in
aanbouw

Over deze publicatie

Binnen het onderzoeksprogramma 'Kennis voor krachtige Steden' van Nicis Institute zijn meer dan veertig projecten in uitvoering. Dit rapport komt voort uit een van deze onderzoeken, namelijk het onderzoek Regionale samenwerking voor een krachtig openbaar bestuur. Ieder onderzoeksproject wordt uitgevoerd door een consortium van één of enkele universitaire onderzoeksgroepen en een aantal stedelijke partijen. Het is een samenwerkingsverband tussen wetenschappers en professionals uit de stedelijke praktijk.

Het consortium voor dit onderzoek bestond uit:
- Universiteit van Amsterdam
- Universiteit van Tilburg
- Drechtsteden
- Stadsregio Arnhem Nijmegen
- Stadsregio Amsterdam
- Regio Stedendriehoek
- Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Nicis Institute

Het project stond onder leiding van prof. dr. Willem Salet van de Universiteit van Amsterdam. De stedelijke lead voor dit project lag bij de Gemeente Dordrecht.

Het onderzoek werd uitgevoerd door dr. Tamara Metze, Casper Geurtz, MA MSc. en dr. Julien van Ostaaijen van de Universiteit van Tilburg en Dr. Melika Levelt van de Universiteit van Amsterdam. Verder werd vanuit de Universiteit van Tilburg medewerking verleend aan dit onderzoek door dr. Laurens de Graaf, dr. Linze Schaap, Sabine van Zuydam en Hélène Aalsma.

Deze publicatie had niet tot stand kunnen komen zonder de kennis die werd ingebracht vanuit de steden en de regio's tijdens de praktijkbijeenkomsten en workshops van het consortium en in interviews die voor het onderzoek werden gehouden. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de teksten in deze publicatie ligt uiteraard geheel bij de auteurs.

Voorwoord

Wim Hafkamp
Wetenschappelijk directeur Nicis Institute

De inwoners van steden en stedelijke regio's blijven voor hun dagelijkse activiteiten en velerlei voorzieningen – publiek of niet – allang niet meer binnen de grenzen van hun gemeente. De regionalisering van stedelijke activiteiten is een feit en maatschappelijke opgaven zoals wonen, werken, zorg, onderwijs, veiligheid en vervoer verdienen aandacht op dit schaalniveau. Het is een proces dat niet ophoudt bij de grenzen van de huidige stadsregio's, zoals blijkt uit de discussie enkele jaren geleden over de plannen voor een 'MegaMall' bij Tilburg waar ook de gemeenten Breda en 's Hertogenbosch actief bij betrokken waren. Door de huidige economische recessie zijn de middelen om regionaal te ontwikkelen sterk verminderd; er is in enkele gemeenten zelfs sprake van krimp. Hiermee verandert de rol van de regio, maar niet haar betekenis. Taak is het nu de 'pijn' te verdelen.

De stad, de gemeente, heeft een centrale positie in het Huis van Thorbecke en dat huis staat al meer dan 150 jaar. Ook de provincie is als schakel tussen gemeenten en het Rijk enigszins verankerd, al staat deze bestuurslaag geregeld ter discussie. Voor de regio is echter geen natuurlijke plaats en het accommoderen van de ruimtelijke schaalvergroting in economie en maatschappij in het openbaar bestuur vormt hiermee een ware uitdaging. Structurele oplossingen, zoals de samenvoeging van gemeenten in stedelijke regio's of stadsprovincies, zijn in feite een voortzetting van Thorbecke's georganiseerde, compacte stad. Hetzelfde geldt voor de stadsdelen en deelgemeenten die in grote steden als Amsterdam en Rotterdam werden gecreëerd, maar waar men nu van terugkomt. De regionale stad heeft niettemin een vorm van governance nodig willen we ontwikkelingen niet door de tucht van de markt laten bepalen.

In dit vraagstuk is samenwerken de gebruikelijke reflex in Nederland, maar ook dat is geen eenvoudige oplossing. Samenwerken leidt in de ogen van critici al snel tot oeverloos polderen, of diep conflict. Het is dus zaak om het gebied tussen bestuurlijke samenwerking en (top-down) sturing nader te verkennen, en dan niet alleen in abstracte, bestuurlijke zin, maar ook vanuit specifieke praktijken. Juist daar past het om onderzoek te doen in de geest van het programma Kennis voor Krachtige Steden: wetenschap in coproductie. Dat is wat onderzoekers van de universiteiten van Amsterdam en Tilburg de afgelopen jaren gedaan hebben met *practitioners* uit de Drechtsteden, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Stadsregio Amsterdam en de Stedendriehoek. Deze professionals waren zo moedig hun weerbarstige lokale praktijk met elkaar te delen en van daaruit te zoeken naar de meerwaarde van regionale samenwerking onder druk. In het bijzonder Marjolijn van de Zandschulp en Suzanne Hesseling (Stadsregio Arnhem-Nijmegen); Christophe van der Maat en Ester Westeijn (Drechtsteden); Gerrit van der Plas en Maarten Nip (Stadsregio Amsterdam); Huub Hooiveld, Harold van Ganzenwinkel en Ellen Luten (Regio Stedendriehoek) leverden een actieve bijdrage aan het onderzoek. De resultaten van hun werk hebben een betekenis die de eigen stedelijke regio ver te buiten gaat.

KETTERING MARKET PLACE
COUNTY HEARING AID CENTRE

1. De regio op zoek naar geloofwaardigheid

Melika Levelt, Tamara Metze en Willem Salet

Een nieuwe opdracht

De regio staat weer eens stevig onder druk. Tegelijkertijd is regionale samenwerking – als vorm van samenwerking tussen gemeenten – niet meer weg te denken uit het Nederlandse bestuur. Terwijl het kabinet de regio's met de afschaffing van de Wet Gemeenschappelijke Regio's plus (Wgr-plus) als formele bestuurlijke structuur overbodig heeft verklaard en ook binnen de regio's een nieuwe discussie is losgebarsten over nut en noodzaak van de regio, blijft regionale samenwerking een urgent thema. Dit komt omdat veel maatschappelijke opgaven op bovenlokaal niveau liggen en gemeenten alleen al daarom voortdurend met elkaar te maken hebben. Dit blijkt ook uit de verplichte bovenlokale samenwerking die door het Rijk wordt opgelegd voor onder andere het jeugdbeleid en werk & inkomen.

Bovenlokale samenwerking bestaat al tientallen jaren in zowel landelijke als in stedelijke regio's. Over de meeste gemeenschappelijke regelingen is helemaal geen discussie, omdat dat zaken zijn van praktische dienstverlening die door samenwerking tussen gemeenten op het juiste schaalniveau het meest efficiënt kunnen worden uitgevoerd. In het geval van de regionale brandweer of ambulancevervoer is regionale samenwerking evident. Eén van de vier regio's die in voorliggend onderzoek werden geselecteerd, de Drechtsteden, heeft zelfs een aantal uitvoeringsdiensten geregionaliseerd waardoor maar liefst 850 personen in regionaal verband werkzaam zijn (meer dan alle Wgr-plus regio's samen), zonder dat hierover veel beroering is ontstaan. De desbetreffende gemeenten kiezen voor deze schaal van doelmatig bestuur.

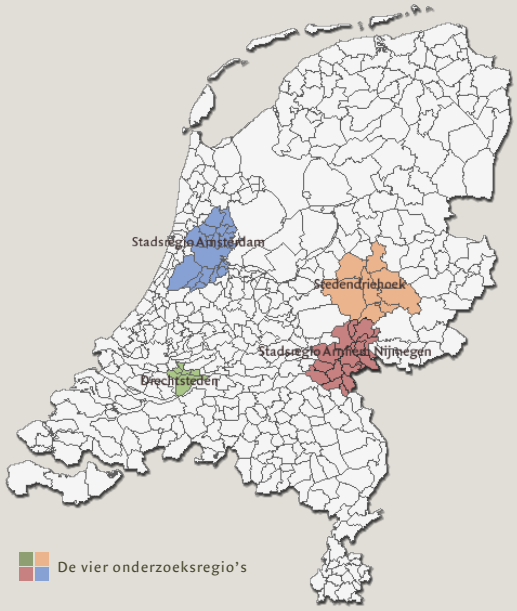
Over de strategische vraagstukken van regionale woningherverdeling en over vragen van gemeenschappelijke woningbouwontwikkeling laait daarentegen voortdurend de discussie op. Om de urgentie van de huidige uitdaging goed te kunnen doorgronden is het nodig drie stadia van gemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden te onderscheiden:

a. Regionale herverdeling in de jaren 70 tot midden jaren negentig
In deze periode raken de centrale steden in problemen terwijl de omliggende kernen groei doormaken. De samenwerking staat in het teken van herverdeling van de welvarende rand ten gunste van de arme stad: een spel van winnaars en wantrouwende verliezers; geen opmaat voor vrijwillige samenwerking. In deze gevallen kan een autoriteit de vanzelfsprekende oplossing bieden: een provincie of het Rijk kan de knoop doorhakken en moeilijke en impopulaire beslissingen nemen. Met de mogelijke invoering van een stadsprovincie probeert het Rijk in deze periode bovenlokale samenwerking af te dwingen op basis van haar formele autoriteit. De regio's moeten echter zelf de voorwaarden vaststellen. Mede hierdoor mislukt de stadsprovincie grandioos. Het plan voor een stadsprovincie Amsterdam wordt bijvoorbeeld in 1995 in een referendum weggestemd. De doelmatige samenwerking gaat door, maar op strategisch niveau blijft de regionale herverdeling steken in een belangenstrijd.

Wgr en Wgr-plus

Veel samenwerkingsverbanden in Nederland maken gebruik van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) of de Wet Gemeenschappelijke Regelingen Plus (Wgr-plus) om meer formeel ingebed te zijn.

De Wgr biedt gemeenten al sinds 1950 de mogelijkheid om samen te werken binnen een wettelijk kader. De huidige Wgr stamt uit 1985. Intergemeentelijke samenwerking wordt daarin nadrukkelijker als een vorm van verlengd lokaal bestuur gezien en niet als een zelfstandige bestuurslaag. Onder deze regeling kunnen gemeenten zelf van onderop samenwerkingsverbanden vormen.



De Wgr-plus kwam tot stand in 2006, maar heeft een voorloper in de Kaderwet Wgr-plus. Deze wet biedt een kader voor samenwerking tussen gemeenten met een veel verplichtender karakter dan de Wgr. Onder de Wgr-plusregeling hebben samenwerkingsverbanden vanuit het Rijk wettelijke taken gekregen op het gebied van regionaal verkeers- en vervoersbeleid (waaronder ook de concessieverlening voor het openbaar vervoer), bouwen, wonen, de woonomgeving en milieubeleid. De regio's die onder deze regeling vallen hebben het mandaat op dit terrein beleid te maken en krijgen hier veelal ook geld voor vanuit Den Haag. Ook provincies kunnen wettelijke bevoegdheden en middelen, zoals jeugdzorg, aan deze regio's overdragen. Wanneer de Wgr-plus wordt afgeschaft, zullen deze geldstromen waarschijnlijk niet meer direct aan de regio's worden uitgekeerd. Omdat de provincie de grenzen van de samenwerking vaststelt, kunnen gemeenten kunnen echter niet zomaar kiezen wel of niet aan deze verbanden deel te nemen.

In de meeste Nederlandse Wgr (-plus) gebieden is het regionale ambtenarenapparaat beperkt. Het beleid wordt er vooral getrokken en uitgevoerd door ambtenaren in dienst van de betrokken gemeenten

b. De competitieve regio (medio jaren negentig -2010)

Tegen de eeuwwisseling maken stedelijke centra en omliggende gebieden een ongekende groei door. Opvallend is de nieuwe aantrekkingskracht en economische voorspoed van de centrale steden. De regionale uitdaging is om internationaal competitief te zijn. De agenda van herverdeling verandert in een win-win agenda van gemeenschappelijke ontwikkeling met een gemeenschappelijke externe rivaal: andere concurrerende regio's. Een autoriteit is in deze situatie compleet overbodig, partijen worden allemaal beter van onderlinge samenwerking. De centrumgemeente wordt niet meer gewantrouwd, en de samenwerking tussen gemeenten verloopt voorbeeldig.

c. Herverdeling van schaarste (2010 - heden)
Vanwege de economische stagnatie en ernstige financiële crisis verandert de agenda opnieuw. De strategie van gemeenschappelijke regionale ontwikkeling moet rap worden teruggedraaid, terwijl de inkomsten lokaal vaak al zijn ingecalculeerd. De individuele gemeenten verkeren in verschillende posities, de belangen lopen uiteen en er ontstaan weer win-verlies situaties, of nog erger: situaties van verlies versus minder verlies. Vooral de stilstand op de huizenmarkt is van grote invloed op de woningbouwopgaven in de regio's. Waar tot 2008 gebouwd werd voor een steeds toenemende behoefte, is de vraag naar nieuwe woningen sindsdien drastisch afgenomen. Dit betekent dat de planningscapaciteiten moeten worden aangepast en regio's voor een opgave van herverdeling van schaarste komen te staan. Tegelijkertijd hebben zij niet de formele autoriteit om moeilijke beslissingen door te drukken.

Daarnaast is ook duidelijk dat het huidige kabinet de bestuurlijke en ambtelijke drukte wil terugdringen. In de aanbiedingsbrief van minister Donner bij de Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting van 10 oktober 2011 wordt gesproken over een compacte en efficiënte overheid. De deelgemeenten worden afgeschaft en ook de Wgr-plus komt te vervallen. Wel wil het kabinet bestaande samenwerkingspraktijken en regionalisering bevorderen. Kortom, intergemeentelijke samenwerking die van onderop ontstaat, wordt toegejuicht. Regiobesturen worden ontmoedigd. Hoewel het kabinet dus niet helemaal af wil van regionalisering, en er in de Randstad zelfs verder op aan dringt, is de weg van de Wgr-plus afgesloten. Bestaande regio's hoeven van het Rijk geen steun te verwachten bij hun pogingen schaarste op vrijwillige basis te herverdelen. Wat kan dan nog wel de rol van regio's zijn in het tot stand brengen van geloofwaardige regionale samenwerking? Dat is de grote vraag.

Het historisch overzicht laat zien dat de uitdaging waarvoor de gemeentelijke samenwerking in stedelijke regio's nu wordt gesteld, niet nieuw is. Opnieuw is er discussie over de manier van herverdeling van de verschillen tussen gemeenten. Anders dan in de jaren zeventig en tachtig is er nu geen sprake van gemeenten in min en plus situaties. Voor alle gemeenten geldt een ombuigingstaak, waarbij sommigen iets minder slecht in de markt zijn gesitueerd dan andere gemeenten.

Aan het begin van die ombuigingstaak kon de intergemeentelijke samenwerking nog bogen op krediet en sociaal kapitaal dat in de achterliggende periode van groei was opgebouwd. Inmiddels wordt de bereidheid tot samenwerking ernstig op de proef gesteld. De vraag is waarom gemeenten in een wat sterkere positie zich zouden matigen ten gunste van andere gemeenten, terwijl de verleiding groot is de eigen verliezen op ingecalculeerde groei zo klein mogelijk te houden. Volgens de spelltheorie[1] is een besluit van boven af, en dus een hiërarchische organisatie, nodig om onder zulke omstandigheden oplossingen te vinden. Voor gemeenten in een kansrijkere positie is het immers aantrekkelijker om van de samenwerking, die van hun vrijwillige deelname afhangt, weg te lopen. Als hiërarchie niet van bovenaf kan worden opgelegd – zoals vaak het geval is in regionale samenwerking – kan een partij proberen via *bottom-up* strategieën geloofwaardige autoriteit te verwerven. Een regiobestuur zal interactie moeten aangaan met haar gemeenten in consensusvorming of een onderhandelings-

[1] De spelltheorie draait om de strategische interactie tussen actoren en de beslissingen die ze daarin nemen. De basisaanname is dat mensen rationele handelen, dat wil zeggen kiezen voor het alternatief dat hen de meeste winst oplevert.

proces (Van den Heuvel en de Wit, 2009). Of dit lukt, hangt vaak vooral af van het maatschappelijk resultaat: is de samenwerking nodig, nuttig en efficiënt? Daarnaast is de rol die zo'n partij aanneemt en het proces dat zij organiseert, cruciaal: faciliteert, katalyseert of intermedieert zij in onderhandelingen, consensusbouw of gezamenlijke feitenconstructie? Geloofwaardige autoriteit verwerven in een vrijwillige samenwerking en de samenwerking legitiem houden in tijden van schaarste zijn bijzonder complexe opgaven. Die opgaven staan in deze bundel centraal.

In de huidige situatie zullen oplossingen voor gemeentelijke samenwerking in het onderlinge samenspel van de gemeenten gevonden moeten worden. Een andere optie is een nieuwe proactieve houding van de provincies, die bij de terugtrekbewegingen van het Rijk opeens in een sleutelpositie geraken. De uitdagingen dienen zich inmiddels aan op verschillende strategische beleidsgebieden.

Voor woningbouw en de ruimtelijke ordening betekent dit dat zich een nieuwe concurrentiestrijd ontvouwt tussen gemeenten. Zij willen de schaarse voorzieningen en woningen alsnog binnen de eigen gemeentegrenzen kunnen handhaven of aantrekken. De vraag is hoe deze rivaliteit zich verhoudt tot de ruimtelijke perspectieven en regels die in een periode van groei zijn opgesteld. Zijn deze gemeenschappelijke ruimtelijke uitgangspunten nog van toepassing in een periode van krimp, en kan het aanpassen van plannen volgens dezelfde proporties gewaarborgd worden? Dit betreft bijvoorbeeld de uitgangspunten om in stedelijke concentraties en bij selecte knooppunten van openbaar vervoer hogere concentraties van woningen te realiseren, terwijl in de teruglopende markt wellicht meer kansen voor ontwikkeling bestaan in het buitengebied. Het betreft ook de investeringen in kantoorruimte, waarvoor vaak de inkomsten al ingecalculeerd zijn in de respectievelijke gemeentebegrotingen.

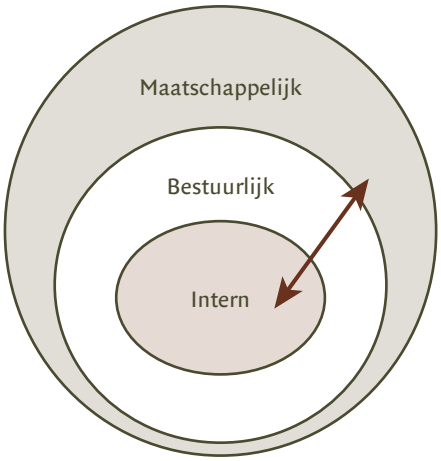
Kortom, de legitimiteit en geloofwaardigheid van de samenwerking staan onder druk en dit is ook binnen de samenwerkingsverbanden goed te voelen. Waar voorheen twijfels aan de legitimiteit van het samenwerkingsverband en een regionaal bestuur konden worden weggenomen door te verwijzen naar de formele status (Wgr en Wgr-plus), de wijze van besluitvorming (o.a. ratificatie in gemeenteraden), en economische – en woningbouwsuccessen, zijn dit in het huidige tijdsgewricht minder geldige argumenten om de samenwerking te handhaven. Regionale samenwerkingsverbanden moeten nu nog explicieter dan voorheen kunnen laten zien wat de meerwaarde van samenwerking is in termen van effectiviteit en efficiëntie ten opzichte van individueel handelen door gemeenten of provinciaal beleid. Natuurlijk kampten regio's altijd al met een concurrentiestrijd met bijvoorbeeld de provincie en ook tussen deelnemende gemeenten. Economische tegenspoed maakt de tegenstellingen tussen gemeenten echter scherper. Gemeenten vragen zich eerder af wat ze terug krijgen voor de samenwerking en of het voor de eigen gemeente wel effectief en efficiënt is op het regionale niveau afspraken te maken. Nu een formele status (in het geval van de Wgr-plus) en economisch hoogtij niet langer helpen de samenwerking te handhaven, dringt zich steeds vaker de vraag op of samenwerking eigenlijk wel effectief en efficiënt is, en daarmee, nog wel legitiem en geloofwaardig.

Geloofwaardige regionale samenwerking: barrières en drivers

Wanneer wordt onder deze veranderde omstandigheden samenwerking toch als nuttig, noodzakelijk en acceptabel ervaren? Met andere woorden, wat zijn de *drivers* van regionale samenwerking? Als het financieel iets oplevert, bijvoorbeeld? Omdat ambtenarenapparaten efficiënter en beter kunnen werken, zoals in Drechtsteden het geval was? Of omdat er economische kracht gebundeld wordt (denk aan Brainport maar ook aan de Stadsregio Arnhem Nijmegen)? Bovendien kan een gezamenlijke lobby opgezet worden om bijvoorbeeld nationaal en Europees geld binnen te halen. Ook wordt samenwerking aangegaan om minder last te hebben van bureaucratische rompslomp en soms kan het niet anders: dan zijn gemeenten zo afhankelijk van elkaar dat zij wel moeten samen werken, bijvoorbeeld op het gebied van veilig transport van gevaarlijke stoffen (zoals een van de redenen voor samenwerking in de Drechtsteden).

In sommige gevallen is regionale samenwerking een kans en in andere gevallen noodzaak. Regionale samenwerking wordt wel gezien als een hulpstructuur voor gemeentelijk en provinciaal beleid en besluitvorming voor onderwerpen waar in die bestuurslagen niet uit te komen is (cie. Toekomst Stadsregionale Samenwerking, 2009; Ministerie van BZK, 2008 en 2010a).Het is niettemin evengoed een vorm van *bottom up* gemeentelijke herindeling (Korsten, 2004). In gevallen waar *top down* afdwingen van die herindeling niet succesvol is, kan heel pragmatisch gezocht worden naar samenwerking tussen gemeenten waarbij de gemeentelijke identiteit gehandhaafd blijft. Zolang de meerwaarde wordt gevoeld, kan de politieke strijd dan zoveel mogelijk vermeden worden. Ook is regionale samenwerking in veel gevallen een poging om betere oplossingen dan gemeenten, provincies en Rijk, voor de regio te bedenken en uit te voeren. Vooral bij het versterken van de economische kracht is dit de inzet. De regio staat dan voor een nieuwe manier van samenwerken, bijvoorbeeld met bedrijfsleven, om ook tot innovaties te kunnen komen. Daarbij gaat het om verdeling van financiële middelen maar ook om inhoudelijke samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid, zoals het Triple Helix model van Brainport en de *social innovation* agenda van midden Brabant.

Wij zijn geïnteresseerd in de interne geloofwaardigheid, de bestuurlijke geloofwaardigheid en de maatschappelijke geloofwaardigheid van regionale samenwerking. Hieronder verstaan we: de mate waarin regionale samenwerking is geaccepteerd onder de deelnemende gemeenten en het regionaal orgaan (intern), bij provincies en het Rijk (bestuurlijk) en onder maatschappelijke partijen, zoals woningcorporaties, burgers en bedrijven. De geloofwaardigheid van de regionale samenwerking is in onze ogen nauw verbonden met de legitimiteit van de regio's. Alleen als deelnemende gemeenten geloven dat de samenwerking effectief, efficiënt en/of innovatief is, zullen zij geloven dat zij moeten samenwerken. Als dit het geval is, is de kans groter dat er ook bestuurlijk, bij gemeenten, provincie en Rijk, die overtuiging is (en andersom, zie figuur 1). Bovendien, hoewel dit in ons onderzoek vooral in de buitenlandse casus (en heel kort in de media-analyse) aan bod komt, geldt dit ook voor maatschappelijke organisaties en burgers: zij zullen regionale samenwerking beter accepteren wanneer de samenwerking effectief, efficiënt en/of innovatief is.



Figuur 1: **Geloofwaardigheid van regionale samenwerking op drie niveaus; wederzijdse beïnvloeding**

Wij onderzochten in detail hoe de samenwerking in de praktijk verloopt en hoe de geloofwaardigheid, met name intern en tot op zekere hoogte bestuurlijk, tot stand komt. Daartoe moeten er in de samenwerking barrières worden overwonnen en zijn er *drivers* die omarmd worden. Hierboven zijn de *drivers* voor samenwerking al aan bod gekomen: efficiëntie en effectiviteit die met samenwerking te behalen vallen, maatschappelijk resultaat, innovaties, en adressering van problemen op het juiste schaalniveau. Samenwerking wordt vanuit gemeenschappelijke problemen en kansen vormgegeven. Dit maakt de samenwerking legitiem. Een belangrijke barrière voor samenwerking, een belangenconflict, beschreven we ook: herverdeling van schaarste is een lastigere opgave dan verdeling van winsten. Andere barrières zijn, bijvoorbeeld, culturele of identiteitsverschillen tussen gemeenten of tussen beleidsdomeinen, een slecht procesontwerp voor samenwerking, politiek opportuun gedrag etc. (zie bijvoorbeeld Halvorsen et al., 2005; Hartley, 2005; Ansell en Gash, 2012; Sørensen en Torfing, 2012).

Voor dit onderzoek waren we derhalve niet zozeer geïnteresseerd in de (organisatie)-structuur of juridische inbedding van de samenwerking. Hoewel daar natuurlijk wel verschillen in bestaan (zie de kaders in dit hoofdstuk) beschouwen we de structuur van de samenwerking slechts als het decor dat mede bepalend is of het lukt over barrières in samenwerking heen te komen. In dit boek ligt de nadruk vooral op de manieren waarop de regio's, de deelnemende gemeenten, en provincie en Rijk met de barrières omgaan en op welke wijze zij de interne geloofwaardigheid van de samenwerking in stand trachten te houden (of niet). Daarbij worden verschillende strategieën beschreven die de regio's, de gemeenten en betrokken provincies hanteren. Deze strategieën monden in hoofdstuk 3 uit in scenario's voor een geloofwaardige regionale samenwerking op het gebied van wonen.

We veronderstellen kortom dat het overwinnen van barrières in samenwerking kan zorgen dat de samenwerking zelf aan geloofwaardigheid wint. Geloofwaardigheid is iets wat in het proces van samenwerking ontstaat en op langere termijn de legitimiteit van de samenwerking kan bestendigen. Het maakt voor de interne geloofwaardigheid vooral uit welke rol de regio zelf neemt: heeft zij op

eigen kracht autoriteit opgebouwd, is zij faciliterend, treedt zij op als mediator of als katalysator? Ook de relaties met de provincie en uiteraard de deelnemende gemeenten zijn cruciaal voor de geloofwaardigheid van de samenwerking.

De aanpak

In dit boek beantwoorden we de vraag hoe de interne geloofwaardigheid van regionale samenwerking, vooral in Wgr en Wgr-plus verband, wordt gewaarborgd. Dit doen we door te kijken naar de manieren waarop regio's omgaan met barrières en *drivers* voor een geloofwaardige regionale samenwerking op het gebied van wonen. Daarbij is ook de vraag welke rol de bestuurders en ambtenaren in de regio kunnen aannemen als zij zich niet op een formele autoriteit, financiële middelen, of zelfs niet op een meerwaarde van samenwerking, kunnen beroepen. Kortom, hoe kan de samenwerking in zijn geheel, en de rol van een regionaal orgaan in het bijzonder, geloofwaardige autoriteit uitoefenen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, brachten we in kaart wat op bepaalde momenten *drivers* en barrières in de samenwerking zijn. Bovendien onderzochten we hoe met de barrières, die allen een geloofwaardigheidstest opwierpen, werd omgegaan, en wat daarvan het resultaat was. Was de uitkomst een regionale uitkomst of niet meer dan een optelsom van gemeentelijke belangen?

Aan dit boek ligt een consortium van Kennis voor Krachtige Steden, het onderzoeksprogramma van Nicis Institute, ten grondslag. Aan dit onderzoeksconsortium namen vier regio's deel: Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Regio Stedendriehoek en de Drechtsteden. In een Wgr-plus regio (Stadsregio Arnhem Nijmegen) en in de twee Wgr regio's Stedendriehoek en Drechtsteden bekeken we processen van besluitvorming over de woningbouwopgave. In de Stadsregio Amsterdam onderzochten we hoe de nieuwe verdeelsleutel voor sociale huurwoningen tot stand kwam, hoe nieuwe regels voor het in aanmerking komen voor zo'n woning eruit zien, en wat hun impact is. Naast deze vier Nederlandse regio's bekeken we twee buitenlandse samenwerkingsverbanden, één in Engeland en één in Vlaanderen. Hieruit kunnen alternatieve handelingsperspectieven worden afgeleid voor de regio, voor deelnemende gemeenten, voor de provincie en het Rijk, en zelfs voor maatschappelijke organisaties en burgers, in het geval de interne geloofwaardigheid onder druk komt te staan.

Voor iedere casus hebben we interviews gehouden met sleutelfiguren in het meest recente proces om tot verstedelijkingsafspraken te komen. In totaal hebben we 61 interviews in Nederland afgenomen en twaalf in de twee buitenlandse regio's. Bovendien zijn we aanwezig geweest bij ambtelijke en bestuurlijke bijeenkomsten waar de woningbouw geagendeerd was. We hebben 25 keer op deze wijze participerende observaties gehouden. In de bijlagen is een overzicht van alle interviews en bezochte bijeenkomsten opgenomen. Daarnaast bestudeerden we van iedere casus relevante (beleids-)documenten. Voor alle vier de Nederlandse regio's en de twee buitenlandse cases maakten we een profielschets met daarin de basisgegevens over de samenwerkings – en besluitvormingsstructuur, de samenwerking met andere maatschappelijke actoren, en de belangrijkste kwesties in de regio. Daarnaast onderzochten we in vijf van de zes gevallen het meest recente proces om tot woningbouwaf-

spraken te komen. Voor deze processen stelden we een tijdlijn op met daarop de kritische momenten waarop barrières en *drivers* voor samenwerking zichtbaar werden. Daarbij brachten we mogelijke dilemma's van die momenten in kaart en rapporteerden we over hoe daar mee om werd gegaan. Tot slot bekeken we wat het resultaat van die handelingen was: bleef de samenwerking in de ogen van de deelnemers geloofwaardig of werd de blik vooral op de eigen gemeente of provincie gericht?

Leeswijzer

Deze publicatie richt zich op regionale samenwerking in de praktijk, en meer specifiek op de manier waarop betrokkenen handelen als de samenwerking – in dit geval rondom woningbouw en woningverdeling – onder druk komt te staan. In hoofdstuk 2 maken we een korte uitstap naar de theorie en plaatsen we regionale samenwerking in het Nederlandse bestuurlijke landschap. Daarnaast worden in tekstkaders de kerngegevens van de vier regio's beschreven. Hierna worden in een intermezzo de resultaten van de media-analyse, waarin regionale samenwerking vanuit maatschappelijk perspectief centraal staat, besproken. In hoofdstuk 3 volgt de analyse van de vier Nederlandse regio's met een dwarskijk op regionale samenwerking. We hebben de onderzoeksresultaten verwerkt in een fictieve casus, de Regio Stedengroep, met daarin sleutelmomenten, barrières en handelingsperspectieven. Tevens geven tekstkaders de recente opgaven in de vier onderzochte Nederlandse regio's weer. In hoofdstuk 4 komen de resultaten uit het internationale onderzoek aan bod, de casus Meetjesland en North Northamptonshire. Tot slot worden in hoofdstuk 5, de epiloog, enkele conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan voor geloofwaardige regionale samenwerking in Nederland.

2. Regionale samenwerking in het Huis van Thorbecke

Linze Schaap en Tamara Metze

Inleiding

Het 'Huis van Thorbecke'; zo noemen velen de bestuurlijke inrichting van Nederland. Het is een mooie en krachtige metafoor. Het Huis van Thorbecke bestaat uit drie verdiepingen en heeft *checks* en *balances*. Wie de metafoor toepast op de praktijk van het Nederlands binnenlands bestuur zal somber worden: het Huis is rommelig geworden, tal van uitbouwen ontsieren de fraaie oorspronkelijke architectuur. Vooral samenwerkingsverbanden zijn daarvoor verantwoordelijk. Dit zijn enkel 'hulpstructuren'. In het huidige politieke klimaat is dit vooral de wind die waait: regionale samenwerking levert een extra en overbodige bestuurslaag op. Daarom wil de regering terug naar het casco van het huis. De vraag is dan wat de fundamenten zijn en welke verdiepingen we echt nodig hebben: de gemeenten, de provincie en het Rijk? Is de rest dan overbodig?

Ook in veel bestuurskundig onderzoek wordt intergemeentelijke samenwerking gezien als een afwijking van het Huis van Thorbecke die alleen gerechtvaardigd is als er doelmatigheidsvoordelen zijn (Herweijer 2007; Van den Heuvel en De Wit 2009). De focus op organisatievormen versterkt bovendien het beeld van de extra aanbouw, 'de hulpstructuren', en leidt snel tot een idee van overmaat aan organisatie en bureaucratie. De preoccupatie met structuren doet bovendien de ogen sluiten voor een organische benadering van het binnenlands bestuur; en laat een organische opvatting nu juist zijn wat Thorbecke voor ogen stond.

In dit hoofdstuk zullen we eerst laten zien dat in het binnenlands bestuur ruimte is om processen van samenwerking zonder of met een specifieke organisatievorm te bestuderen en uit te proberen. Thorbecke's organische benadering is juist op regionale samenwerking van toepassing. Daarna zullen we dieper in gaan op twee mogelijke democratische verbeteringen die zich bij een meer organische benadering voordoen: de maatschappelijke legitimering van regionale samenwerking en een optimalisering van die samenwerking in procestermen.

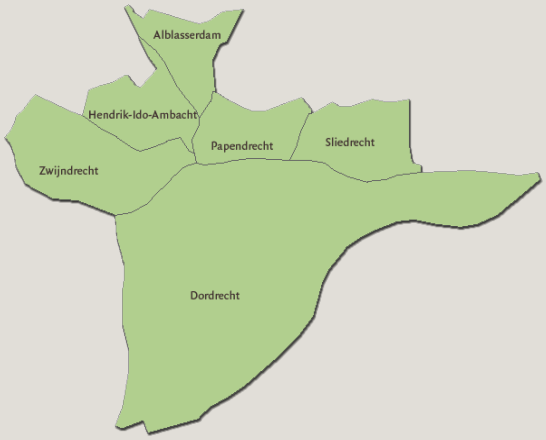
Het 'Huis van Thorbecke'?

Het is een groot en stevig verankerd misverstand dat Thorbecke een 'Huis' gebouwd heeft. Thorbecke was geen architect, veeleer een bioloog. Toonen (1987) heeft overtuigend laten zien dat Thorbecke een organische staatsleer aanhing (zie ook Derksen en Schaap, 2010). In de kern van zijn denken stonden organische verhoudingen en wederzijdse afhankelijkheden tussen de bestuurslagen centraal, en zeer beslist géén vetomacht van autonoom opererende gemeenten (of provincies, of centrale actoren).

Regio Drechtsteden: profielschets

De regio Drechtsteden bestaat uit zes gemeenten (Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht). Het gebied telt 281.000 inwoners op 22.585 vierkante kilometer in de provincie Zuid-Holland. Het project Drechtoevers, dat de herinrichting van de oevergebieden langs de Beneden Merwede, Oude Maas en Noord omvatte, betekende in 1990 de start van de samenwerking. Sinds 2006 zijn de Drechtsteden een Wgr-plus regio (Brouwer et al., 2007).

Woningbouw, kantoorruimteontwikkeling en gebiedsontwikkeling in de bredere zin worden gezien als natuurlijke aanknopingspunten voor gemeentelijke samenwerking. Bijzonder in de Drechtsteden is de intensieve samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties, zoals de belastingdienst en het Service Centrum. Sinds 8 maart 2006 is de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) van kracht. De GRD begon relatief klein in omvang, maar groeide uit tot een stevige organisatie, waar momenteel zes 'uitvoeringsdochters' met zo'n 850 werknemers zijn ondergebracht. Mede hierdoor gaat in de Drechtsteden ongeveer een derde van het budget van de betrokken gemeenten om.



De Drechtraad en het Drechtstedenbestuur zijn de belangrijkste politieke instituten. De Drechtraad is het algemeen bestuur waarin alle politieke partijen uit de gemeenten indirect zijn vertegenwoordigd. Het Drechtstedenbestuur is een dagelijks bestuur met eigen taken en bevoegdheden. Het bestaat uit negen leden: een wethouder of burgemeester uit iedere gemeente, plus een voorzitter. Het bestuur doet voorstellen aan de Drechtraad. Afhankelijk van de aard van het voorstel in de Drechtraad wordt deze ook in de gemeenteraden besproken.

De bestuurlijke constructie heeft een bijzondere uitingsvorm in de Drechtstedendinsdag. Dat is de dag waarop de colleges op één locatie vergaderen om daarna gezamenlijke portefeuillehouders overleggen te hebben. In de namiddag / avond wordt de Drechtraad (carrousel) georganiseerd.

In de Drechtraad is iedere fractie van de gemeenteraden met één persoon vertegenwoordigd. Deze persoon staat voor één stemgewicht. Dat betekent dat partijen dus zich niet noodzakelijk per gemeente vertegenwoordigen, maar ook per partij. Zo praten de vertegenwoordigers soms met alle CDA'ers uit de regio en soms met hun collega's van de PvdA uit bijvoorbeeld Sliedrecht. Deze toenadering op basis van partijen heeft inmiddels geleid tot het opnemen van regioparagrafen in partijprogramma's van politieke partijen. In de Drechtraad wordt een stemverhouding gehanteerd, waarbij elke gemeente zoveel stemmen vertegenwoordigt als bij de laatst gehouden gemeenteraadsverkiezingen geldig in de gemeente zijn uitgebracht. Voor het tot stand komen van een beslissing is vereist dat ten minste zestig procent van het totaal aantal mogelijk uit te brengen stemmen vóór de beslissing stemt. Bij stemmingen over amendementen is dat een meerderheid van het totaal aantal mogelijk uit te brengen stemmen.

Naast de 'uitvoeringsdochters' en bestuurlijke organen, zijn verschillende ambtelijke overleggen en organisatieonderdelen opgericht om de samenwerking in de Drechtsteden vorm te geven. Ondanks dat gegeven blijft de organisatie van de Drechtsteden relatief slank, doordat veel ambtelijke kracht wordt 'ingehuurd' bij de verschillende gemeenten. Deze ambtelijke overleggen zorgen ervoor dat er ook op dit niveau goed kan worden samengewerkt omdat er ook hier sprake is van persoonlijke contacten. Overleggen die genoemd kunnen worden zijn het portefeuillehouders overleg, ONS-D (het verband van gemeentesecretarissen dat eens in de 14 dagen bijeen komt), het Managementoverleg GRD, en het griffiersoverleg.

Thorbecke sloot in zijn denken aan bij de Duitse Historische School en analyseerde de staat daardoor in termen van een biologisch organisme. De staat is zo bekeken een georganiseerd volk, waarbinnen verschillende gelijkwaardige groepen leven. Iedere groep (deel) is op zichzelf belangrijk, zoals ook voor het lichaam het hart, de nieren en andere lichaamsdelen zelfstandige betekenis hebben. Als één of meer van de delen ontbreekt, kan het geheel niet meer volledig worden genoemd en niet meer goed functioneren. Tegelijkertijd kunnen de delen niet zonder het geheel. Binnen de staat behoort het gelijkwaardige belang van ieder deel tot uitdrukking te komen door erkenning van de eigen zelfstandigheid (autonomie). En daarbij is de gemeente geen onderdeel van de nationale overheid, maar vormen gemeenten, provincies en nationale overheid alle drie een deel van het grotere geheel, de staat.

Juist de zelfstandige kracht van al deze delen, dus ook die van de gemeenten, moest ten faveure van het geheel worden gestimuleerd, voorzover dat niet zou leiden tot de vernietiging van het stelsel als geheel. In moderne termen zouden we wellicht zeggen: de zelfstandigheid van de delen moet het leervermogen van het geheel vergroten. Gemeenten hadden voor Thorbecke een autonoom recht. Daarmee respecteerde hij ook hun eigen ontstaansgrond. Zij werden niet door de Grondwet ingesteld, maar werden gehandhaafd: autonomie werd daarbij niet verleend, maar erkend als een eigen recht en tegelijk geregeld en beperkt.

Als we gemeenten beschouwen als deel van een lerend en zichzelf verbeterend organisme, dan kunnen we ook anders denken over samenwerkingsverbanden. Immers: in een organische opvatting is zelfstandigheid van de gemeente geen absoluut gegeven of zelfs maar een nastrevenswaardig doel. Absolute zelfstandigheid leidt immers tot het ontstaan van vetomacht; *checks en balances* moesten die tegengaan (in Thorbecke's aanpak: toezichtsrelaties). In het hedendaags openbaar bestuur is samenwerking juist een uitdrukking van *checks en balances*. We zouden kunnen zeggen: met samenwerken kunnen gemeenten ervoor zorgen dat ze kunnen functioneren ondanks dat hun schaal niet altijd past bij de taken die ze hebben. Of, omgekeerd: doordat maatschappelijke vraagstukken om aanpak op verschillende schaalniveaus vragen (Dahl en Tufte, 1973), is het onmogelijk de bestuurlijke schaal aan te passen aan die van de vraagstukken; maatschappelijke vraagstukken maken gemeenten afhankelijk van elkaar. Dan is samenwerking een manier om de kracht van gemeenten overeind te houden. Enigszins prikkelend zouden wij dan ook willen poneren, dat de hoofdstructuur van het Nederlandse binnenlands bestuur niet bestaat uit de driedeling gemeente-provincie-rijk (het vermeende 'Huis van Thorbecke'), maar veeleer uit samenwerking.

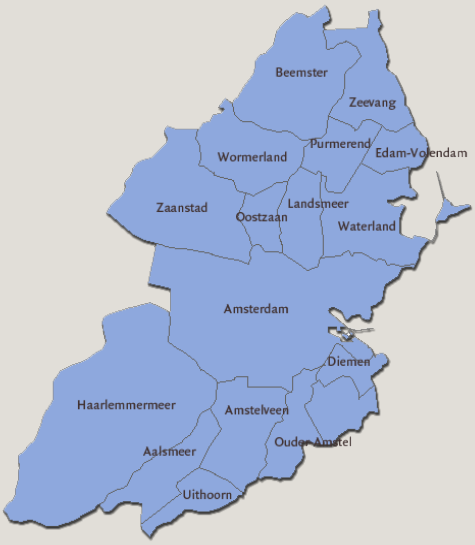
Zo'n andere blik vereist ook een andere insteek voorde huidige bestuurskundige discussies: die focussen vooral op de instrumentele inrichting van het huis. Hoe de formele *checks en balances* in orde

te krijgen: democratische legitimatie via structuren. Maar ook, hoe de samenwerking vorm te geven. Daarbij zie je vooral kopieën van de al bestaande representatieve democratische structuren: een raad, een uitvoerend orgaan (vaak bestaand uit wethouders) en ambtelijke ondersteuning en uitvoerende diensten. Dit soort onderzoek leidt bijvoorbeeld tot aanbevelingen over verschillende modellen van samenwerking, zoals de Centrumgemeente, de netwerksamenwerking, de matrixorganisatie, de SETA (Samen en toch apart), model Ten Boer, en het Intergemeentelijk Shared Service Centre (Korsten et al. 2006; Herweijer, 2007; Ministerie van BZK, 2010b).

Stadsregio Amsterdam: profielschets

De Stadsregio Amsterdam beslaat 16 gemeenten met in totaal ruim 1,42 miljoen inwoners. Zo'n 783 duizend daarvan wonen in Amsterdam. Zaanstad en Haarlemmermeer volgen met ieder ruim 140 duizend inwoners, Amstelveen en Purmerend zitten rond de 80 duizend. De overige gemeenten hebben minder dan 30 duizend inwoners. De kleinste gemeente, Zeevang, heeft slechts ruim zesduizend inwoners. De samenwerking in de Stadsregio Amsterdam ontstond in de jaren zestig toen men besloot om regionale beleidsvragen gezamenlijk aan te gaan pakken; bijvoorbeeld de vraag hoe bereikbaarheid in de regio verbeterd kon worden. In 1997 werd het een kaderwetgebied en in 2006 een Wgr-plusgebied. Het groeikernenbeleid uit de jaren zeventig en de daaruit volgende forensenstromen door de regio, vooral in de noord-zuidrichting, maakten het belangrijk om goede infrastructuur- en openbaar vervoerverbindingen in de regio te realiseren. Dit verklaart waarom de samenwerking in de Stadsregio bestaat uit Amsterdam en verder vooral uit groeigemeenten ten noorden en zuiden van de stad (Van der Lans, 2006).

De Stadsregio Amsterdam houdt zich bezig met de beleidsterreinen openbaar vervoer, infrastructuur, ruimte, wonen en mobiliteit, economie, en jeugdzorg. Hoewel er als Wgr-plusregio een flink pakket aan (wettelijke) taken ligt, kan de Stadsregio voor de uitvoering van plannen niet zonder de inzet van de deelnemende gemeenten. Op het bureau van de Stadsregio werken zo'n zeventig ambtenaren vooral aan beleidsvoorbereiding en begeleiding van de uitvoering. De Stadsregio Amsterdam wordt bestuurd door de Regioraad en een dagelijks bestuur. De Regioraad bestaat uit 62 bestuurders en raadsleden uit de deelnemende gemeenten. De burgemeester van Amsterdam zit de regioraad voor. Het dagelijks bestuur bestaat uit zeven burgemeesters en wethouders van de grootste deelnemende gemeenten en wordt gekozen uit en benoemd door de Regioraad. Elk lid van het dagelijks bestuur houdt zich bezig met één of meer beleidsterreinen. De burgemeester van Amsterdam is voorzitter en verantwoordelijk voor algemene en bestuurlijke aangelegenheden.



Besluiten over wettelijke taken van de Stadsregio worden niet door de gemeenteraden genomen maar door het dagelijks bestuur of anders de Regioraad. In de Regioraad kunnen amende-

menten worden ingediend op voorstellen. Voor het overige beleid legt het dagelijks bestuur beleid voor aan de Regioraad en, afhankelijk van de zwaarte van het stuk, aan de verschillende gemeenteraden. Niet altijd wordt beleid formeel in elke gemeente vastgesteld. Regio-ambtenaren (de projectleider of de portefeuillehouder) gaan met beleidsplannen van het dagelijks bestuur meestal echter wel langs alle gemeenteraden en raadscommissies.
Naast het dagelijks bestuur zijn er portefeuillehouders overleggen waarin wethouders van de zestien gemeenten zitting hebben. Deze worden voorgezeten door de betreffende portefeuillehouder uit het dagelijks bestuur. De ambtelijke tegenhanger van deze overleggen zijn de klankbordgroepen waarin de adviseurs van de verschillende wethouders van de gemeentes bij elkaar zitten. De klankbordgroepen en de portefeuillehouders overleggen zijn samen de plek waar beleid wordt voorbereid en lokaal en regionaal beleid worden afgestemd.

Daarbij blijft echter de vraag naar wat een optimale organische samenwerking is, liggen. Samenwerking niet in termen van een huis, maar in termen van een organisme. Dit is een vraag die bovendien direct gerelateerd is aan de maatschappelijke geloofwaardigheid van bestuur. Als het gemeenten niet lukt om in de kracht van regionale samenwerking te geloven, dan zullen maatschappelijke partners dat zeker niet doen.

Maatschappelijke legitimiteit: voorbij de organisatiestructuur

Is regionale samenwerking wel democratisch? Zo luidt veelal de vraag, en niet ten onrechte (zie bijv. Schaap, De Graaf en Van Ostaaijen, 2010). Als we kijken naar de organisatievorm van dit soort samenwerking en de uitwerking daarvan dan kunnen we drie dingen constateren.

Ten eerste dat gemeenteraden moeite hebben met het beïnvloeden van intergemeentelijke besluitvorming en het ter verantwoording roepen van collegeleden voor de bereikte resultaten (ROB, 2000). Leden van B&W (en onderhandelende ambtenaren) kunnen zich tamelijk onafhankelijk opstellen; beleidsvorming in samenwerkingsverbanden is nogal discreet. In de tweede plaats wordt deze afname van de democratische zeggenschap niet gecompenseerd door intergemeentelijke democratie: er bestaat hooguit een controlerend orgaan samengesteld door en uit de raden van de deelnemende gemeenten. Democratische legitimatie is dan indirect (Ruano en Schaap, 2007). En de desbetreffende raadsleden hebben van de kiezers een lokaal mandaat gekregen, geen intergemeentelijk of regionaal. Een derde probleem is dat in het politiek-bestuurlijke discours ‘democratie’ eerst en vooral betekent: representatie. Het politieke primaat van de volksvertegenwoordiger staat stevig overeind. Dat zien we ook terug in de evaluatie van de stadsregio’s door de Commissie-Nijpels: voor zover die evaluatie aandacht besteedt aan de democratische legitimatie, gaat het uitsluitend over betrokkenheid van de raden (cie. Toekomst Stadsregionale Samenwerking, 2009).

Dit gebrek aan organisatorische democratische inbedding kan voor de maatschappelijke legitimiteit ook gevolgen hebben: de bereidheid in de samenleving de beslissingen te accepteren van een regioraad

kan afnemen – iets wat geldt voor beleidsnetwerken in het algemeen (Börzel en Panka, 2007). Een mogelijke oplossingsrichting zou zijn om de democratische representatie van de regio te verbeteren via een organisatorische weg: de raad moet bijvoorbeeld rechtstreeks gekozen worden door inwoners. Er is nog wel wat te sleutelen aan de kant van de inputlegitimiteit. Ook een toenemende bestuurskracht (het strategische vermogen vraagstukken aan te pakken en daartoe allianties aan te gaan), met andere efficiëntere en effectievere oplossingen voor problemen die anders in het regionale gat vallen, legitimeert regionale samenwerking. Dit is de kant van de outputlegitimiteit. Tot slot kunnen ook de *throughput* en feedbacklegitimiteit[2] verbeterd worden: respectievelijk zorgen dat burgers en maatschappelijke partners beter betrokken zijn in een transparanter besluitvormingsproces en op een transparante, democratische manier verantwoording afleggen. Echter, dit zijn oplossingen die zich richten op de versterking en inbedding van een extra kamer in het Huis van Thorbecke. Een weg die niet wenselijk is omdat regionale samenwerking nu juist vaak begint om problemen in de structuur van het huis te omzeilen. Zij heeft vaak tot doel de smeerolie te zijn tussen de al bestaande kamers.

Een andere oplossingsrichting hangt samen met een andere opvatting van democratie waarin conflictoplossing niet alleen democratisch is als iedere actor gerepresenteerd is, maar waarbij alle mogelijke interpretaties van een probleem en daarbij behorende oplossingen "vertegenwoordigd" zijn geweest: discursieve representatie (Dryzek, 2010). Bovendien is legitimiteit in een dergelijk model wel gebaseerd op effectiviteit en efficiëntie. Echter, dit niet gebaseerd op de dominante output-variant, maar gebaseerd op de traditie van het pragmatisme, in termen van geaccepteerde outcomes: zijn deelnemers in de samenwerking tevreden over de resultaten en lost het maatschappelijke problemen op (en niet zijn alle afgesproken inspanningen verricht) (Scharpf, 1999; Teisman, 1992; Herweijer, 2007; Van den Heuvel en de Wit, 2009; Van Tatenhove, 2009)? Dit is een democratie-dimensie die in de huidige democratie-opvattingen, door de nadruk op representatie van belangen in de beste organisatievorm, vaak onderbelicht is.

In een meer organische opvatting van het Huis van Thorbecke speelt ook een meer organische benadering van legitimiteit een rol (interne geloofwaardigheid): de manier van samenwerken is alleen acceptabel als daar bij tijd en wijle een reflectief gesprek over gevoerd wordt met de directe deelnemers in de samenwerking (waar doen we het voor, hoe doen we het, moeten we het anders doen?). De samenwerking moet ook aan externe geloofwaardigheid winnen: dit reflectief gesprek moet ook met anderen belanghebbenden gevoerd worden: maatschappelijke organisaties, woningcorporaties, universiteiten, bedrijfsleven, provincie, en het Rijk. Vooral met maatschappelijke actoren van belang; dat heeft Brainport bijvoorbeeld goed begrepen (Van Ostaaijen en Schaap, 2012). In Brainport in de regio Eindhoven, gericht op economische en technologische ontwikkeling, werken niet alleen overheden (gemeenten) samen, maar ook kennisinstellingen en bedrijven. Die betrokkenheid van maat-

[2] Zie over input, output, throughput en feedbacklegitimiteit als elementen van democratische legitimatie: Scharpf, 1999, 2004; Engelen en Sie Dhian Ho, 2004; Edelenbos et al., 2006; Van Tatenhove, 2008, 2009). *Input-legitimiteit* verwijst naar de acceptatie van vertegenwoordigers en samenhangende belangen die bij het beleid zijn betrokken en de manier waarop. *Proces-legitimiteit* (de acceptatie van het proces) wordt bepaald door de mate van transparantie van het procesverloop, de duidelijkheid over de vorm van participatie en de verantwoordelijkheden van de betrokkenen. Van *output-legitimiteit* is sprake als het samenwerkingsverband oplossingen biedt voor de problemen en de resultaten en maatregelen door de betrokkenen geaccepteerd worden. *Feedback-legitimiteit*, ten slotte, verwijst naar de manier waarop het samenwerkingsverband verantwoording aflegt voor beleidsresultaten aan raden, staten en burgers (Van Tatenhove 2009).

schappelijke actoren en hun belangen maakt de legitimiteit sterker, ondanks het feit dat de gemeenteraden enigszins op afstand staan. Dit gaat verder dan proces-legitimiteit: de niet-overheidsactoren nemen niet alleen deel aan de besluitvorming, maar zij bepalen mede het hoe van de samenwerking: wat moet er op de agenda, wie moeten er betrokken worden?

Regio Stedendriehoek: profielschets

Wanneer in 2001 de gemeenten Apeldoorn, Deventer en Zutphen in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden aangewezen als regionaal stedelijk netwerk, starten deze gemeenten samen met Voorst en Gorssel, en later ook met Brummen, met het opstellen van een Ruimtelijke Visie Stedendriehoek 2030. Nadat in 2002 het kabinet Balkenende-I de Vijfde Nota intrekt, wordt de samenwerking aan de ruimtelijke visie toch gecontinueerd en het Stedelijk Netwerk Stedendriehoek opgericht. In 2005 fuseert dit Stedelijk Netwerk met de Regio Stedendriehoek dat net haar voornaamste taken (brandweer en GGD) heeft zien opgaan in andere regio's. Zo ontstaat de huidige Regio Stedendriehoek. Het is een regio onder de Wgr-regeling, bestaande uit zeven gemeenten verdeeld over twee provincies. Tezamen hebben ze bijna 410.000 inwoners. De regio Stedendriehoek werkt samen op zeven portefeuilles: Uitvoeringsagenda, Milieu & Plattelandsontwikkeling, Regionale Grondzaken, Economische Zaken, Verkeer en Vervoer, Sociaal, Ruimtelijke Ontwikkeling & Wonen. In 2010 zijn de portefeuilles in zes strategische thema's (A1, IJsselzone, Groene Pracht, Wonen en Werken, Samenwerking Ondernemers, Onderwijs, Onderzoek en Overheid en Sociale Kracht) en Lobby en Communicatie overgegaan. Voor elk thema is in het dagelijks bestuur een andere bestuurder van één van de deelnemende gemeenten verantwoordelijk.

Het dagelijks bestuur bestaat uit een wethouder of burgemeester van elke gemeente, één adviseur vanuit de Provincie Overijssel en één vanuit de Provincie Gelderland. Hiernaast functioneert een Regioraad die bestaat uit veertien leden (van elke gemeente twee bestuurders) en zeven vervangende leden (van elke gemeente één), inclusief de leden van het dagelijks bestuur. De Regioraad komt vier keer per jaar bij elkaar. Beleidsdiscussies worden vooral gevoerd in de verschillende deelsessies van de Bestuurlijke Carrousel die voorafgaand aan de Regioraad worden georganiseerd. Daaraan nemen, naast de verantwoordelijke wethouders uit alle gemeenten en de portefeuillehouder voor de regio op het onderwerp van de sessie, ook gedeputeerden van de provincies Gelderland en Overijssel deel.

De Stedendriehoek heeft een bureau met ongeveer zeven fte ambtenaren die vanuit de verschillende gemeenten zijn gedetacheerd. Dit

bureau is voornamelijk belast met lobby, communicatie en uitvoering. Verder is de samenwerking afhankelijk van de inzet van lokale ambtenaren. Het bureau van de Stedendriehoek speelt, in overleg met de griffiers, een belangrijke rol bij het betrekken van de gemeenteraden bij het beleid in de Stedendriehoek.

Zeven regiocoördinatoren treden op als ambtelijk adviseur van één van de portefeuillehouders in het dagelijks bestuur, meestal niet van de eigen gemeente. De regiocoördinatoren blijven in dienst van de gemeente waar ze al werkzaam zijn. Van daaruit hebben zij acht uur per week beschikbaar voor hun taak als regiocoördinator. Zij sturen de werkgroepen aan waarin met ambtenaren uit verschillende gemeenten aan concrete projecten van de Stedendriehoek wordt gewerkt. Die werkgroepen worden niet per se door de regiocoördinator voorgezeten: soms is één van de lokale ambtenaren uit de werkgroep de voorzitter. Ook zijn er regionale werkgroepen die niet door een regiocoördinator worden getrokken.

In het proces van samenwerken waar Thorbecke's huis gewoon blijft staan en er geen nieuwe bestuurslagen ontworpen worden, staat de vraag naar het *hoe* van samenwerken voorop. Hoe wordt een belangenstrijd uitgevochten, hoe worden coalities gevormd, nieuwe betekenissen en kansen gecreëerd? Dit is in ieder huis van de democratie van belang. Sterker nog, het is het middelpunt van besluitvorming.

Grensoverschrijdend samenwerken

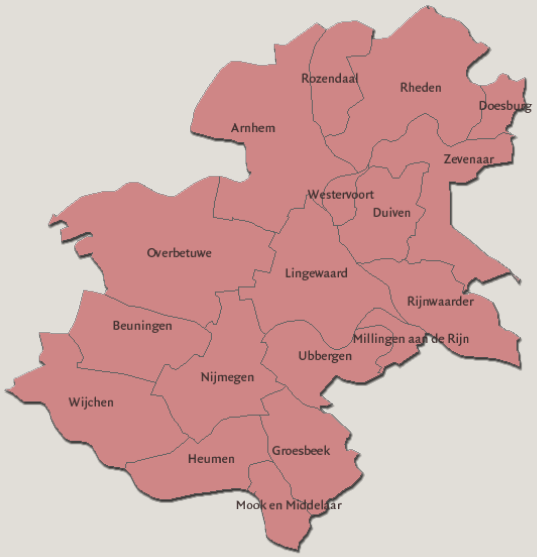
Als het *hoe* van het samenwerken voorop komt te staan, dan is het belangrijk om te constateren dat de regionale organen steeds minder autoriteit hebben die gebaseerd is op een formele positie binnen een hiërarchische structuur. De regio staat niet boven de gemeenten, zij staat er naast, tussen, of is zelfs in dienst van gemeenten. Vooral de Wgr-plus regio's konden zich nog wel beroepen op een autoriteit gebaseerd op hiërarchie, maar die zal met het wegvallen van de regeling ook komen te vervallen. Daardoor dringt de volgende vraag zich nog sterker op dan voorheen: hoe kunnen verschillende gemeenten in 'directe interactie' een gemeenschappelijk beleid, visie en besluitvormingsmodel ontwikkelen? Dat gebeurt via allerhande uitwisselingsmechanismen, zoals overleg, onderhandeling, uitruil van belangen, of gemeenschappelijke onderneming (Mandelbaum,1991; Susskind et al. 1999; Ostrom, 1986, Janssen en Ostrom 2006).

Echter, in de samenwerking waar een onderlinge afhankelijkheid van gemeenten wordt erkend, kan ook een faciliterende rol van een regionaal orgaan, of van een andere derde onafhankelijke, geaccepteerd worden. Dahl constateerde dit al in de jaren vijftig, maar het thema blijkt – ook in Nederland – nog altijd zeer actueel en relevant in huidig onderzoek (Dahl, 1961; Klijn en Teisman 1991; Kickert, 1993; Healey, 1997; Teisman, 1997; Klijn en Koppenjan, 1998; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999; Sørensen en Torfing, 2005; Hajer, 2009). In deze vormen van samenwerking spreken actoren gezamenlijk af wat de juiste processen van besluitvorming zijn. Bovendien ligt aan de basis een onderling vertrouwen en zijn er geen wettelijke sancties om samenwerking mee af te dwingen (Sørensen en Torfing, 2005). Dit maakt deze situaties dan ook anders dan het pure afdingen in onderhandelingen waar iedere deelnemer toch vooral voor zichzelf het onderste uit de kan probeert te krijgen. In vrijwillige samenwerking staat juist een zoektocht naar complementariteit centraal, naar win-win situaties.

In dit soort situatie zijn ten minste drie elementen van belang: ten eerst een meer adaptieve of zelfs gezamenlijke vorm van leiderschap, een proces waarin alle belangen en interpretaties aan bod komen, en een situatie waarin tot een uitwisseling van argumenten en ideeën gekomen kan worden. Met adaptief leiderschap wordt bedoeld dat managers en bestuurders– maar ook een regio – gewenst gedrag en resultaten proberen te faciliteren in plaats van op te leggen en te dirigeren (Lichtenstein et al. 2006; Hajer 2009; Heifetz et al. 2009; Crosby en Bryson, 2010). Eén van de manieren waarop adaptief leiderschap vormgegeven kan worden, is het bewerkstelligen van een samenwerkingsproces waardoor "*things happen*" (Huxham en Vangen, 2000; Ansell en Gash, 2008, 2012). Dat betekent dat door de juiste actoren met een goede agenda en bronnen bij elkaar te brengen, deze deelnemers samen kunnen beslissen welke kant ze opgaan. Daarbij kan een leider, bijvoorbeeld een regionaal orgaan, verschillende rollen aannemen. Een rol als "steward" (rentmeester), bijvoorbeeld, die de integriteit van het proces bewaakt; of een rol als mediator die als scheidsrechter optreedt en helpt in het maken van keuzes en die zorgt voor goede relaties tussen deelnemers; of de rol van katalysator die deelnemers ondersteunt bij het identificeren en realiseren van nieuwe waarden (Ansell en Gash, 2012).

Stadsregio Arnhem Nijmegen: profielschets

De Stadsregio Arnhem Nijmegen is een samenwerkingsverband van twintig gemeenten onder de Wgr-plus regeling. De regio telt ongeveer 720.000 inwoners op een oppervlakte van ruim 1.000 vierkante kilometer, waarmee het één van de meest verstedelijkte gebieden in Nederland is. De stadsregio heeft haar oorsprong in de samenwerking tussen de gemeenten Arnhem en Nijmegen en zij spelen nog steeds een dominante rol. Eind jaren '80 werd de regio Arnhem Nijmegen in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening aangewezen als stadsregio. Het doel hiervan was stedelijke functies op het terrein van werkgelegenheid, volkshuisvesting en sociaal-culturele voorzieningen te versterken en te integreren. Nijmegen en Arnhem hadden tot die tijd wel samenwerkingsverbanden met omliggende gemeenten, maar veel minder met elkaar. Bestuurders zagen de stadsregio als kans om het industrieel verval en de massawerkloosheid waar beide steden mee kampten te keren (Boogers, 1997).



Vanaf eind jaren '80 kreeg de stadsregio geleidelijk aan meer taken en bevoegdheden. Dit betrof onder meer het openbaar vervoer, wat later werd uitgebouwd naar planologische en juridische taken. In het huidige regionaal (structuur)plan, dat in 2007 is opgesteld, staan de thema's economie, mobiliteit, landschap en wonen centraal (Regionaal Plan 2005-2020).

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. 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 één van de aangesloten gemeenten. Binnen de stadsregio zijn er drie Commissies van Advies waar de politieke discussie over voorstellen aan de Stadsregioraad worden gevoerd. Dit zijn de commissie Ruimte & Wonen, de commissie Mobiliteit & Werken, en de commissie Bestuur & Financiën. De commissies worden voorgezeten door drie voorzitters die zijn gekozen door en uit de Stadsregio, maar geen stadsregiobestuurder zijn. De leden komen uit de Regioraad en de plaatsvervangers van de Regioraad (al wordt een externe wethouder niet geweigerd).
De Stadsregioraad vergadert eens per maand, afwisselend in Arnhem en Nijmegen. Daarnaast zijn er ongeveer om de twee maanden portefeuillehoudersoverleggen en ambtelijke overleggen. Deze vinden plaats op het kantoor van de stadsregio.

De ambtelijke organisatie van de stadsregio is begonnen als een kleine club en groeide mee met de ontwikkeling (en bevoegdheden) van de stadsregio. Anno 2010 werken er 40 tot 45 mensen en ongeveer een tiental externen. Al deze mensen worden via de stadsregio betaald en zijn dus niet gedetacheerd vanuit de gemeente of provincie. Na 2011 komt hier echter verandering in. Er wordt gesleuteld aan de bestuurlijke structuur en daarbij moet ook het aantal regioambtenaren teruggedrongen worden.

In het beste geval kan een adaptief leider een proces, en zelfs een situatie, van 'vrije en gezamenlijke dialoog' – ook wel deliberatie genoemd – creëren waarin deelnemers, bijvoorbeeld gemeenten, woningcorporaties, burgers, en projectontwikkelaars samen zoeken naar (innovatieve) oplossingen (Bohman, 2000; Dryzek, 2000; Innes en Booher, 2000; Hajer, 2003; Metze, 2010). In zo'n proces van deliberatie kunnen deelnemers gezamenlijk zoeken naar de meerwaarde van samenwerking en passen zij de kunst van het herformuleren van problemen – het 'reframen' – toe, waardoor nieuwe oplossingen in zicht komen (Rein en Schön, 1993; Schön en Rein, 1995; Laws en Rein, 2003). Juist in tijden van economische crisis is zo'n soort proces nodig omdat dit het mogelijk maakt lastige beslissingen te nemen en pijn te verdelen. Door samen een perspectief te creëren, ontstaat ook een veilige ruimte voor onderhandelingen en conflict.

Er zijn dus meerdere manieren waarop samenwerking in binnenlands bestuur tot stand kan komen. In vrijwillige samenwerking waarin een gezamenlijk resultaat nagestreefd wordt, zijn adaptief leiderschap, procesmanagement en het herdefiniëren van problemen en oplossingen een integraal onderdeel.

Naar geloofwaardige samenwerking: verweven structuur en proces

We worden misschien treurig van regionale samenwerking als we focussen op de structuren en het bouwen van een nieuw huis. Als we echter niet focussen op het 'Huis', maar Thorbecke serieus nemen en vooral kijken naar wat er in het binnenlands bestuur gebeurt en waar het voor dient, of als we een

democratie meer als een biotoop opvatten, dan krijgen we een heel andere kijk op samenwerkingsverbanden en boren we ook andere kennisbronnen aan. In dit hoofdstuk hebben we regionale samenwerking vanuit een maatschappelijk perspectief bekeken en vooral als een proces van samenwerken.

Samenwerking is een integraal onderdeel van het binnenlands bestuur. Aan regionale samenwerking is niet te ontkomen omdat er maatschappelijke problemen en kansen zijn die gemeenten samen kunnen en soms moeten oplossen, zeker in de ruimtelijke ordening. Daarvoor is geen nieuwe structuur nodig (nieuwe kamer of tussenetage), maar een verbetering van het functioneren van die samenwerking: aandacht is dus nodig voor de organische kant van het binnenlands bestuur.

Dit kan onder andere door niet alleen naar representatie van belangen te kijken en die in een structuur te organiseren, maar vooral door steeds opnieuw een publiek te organiseren: wat zijn de maatschappelijke problemen en kansen die opgelost moeten worden? Wie hebben we daarbij nodig? Waarom in dit verband? Wat willen we bereiken? En dan het aller moeilijkste: geen afvinkschema maken met daarin inspanningen die gedaan moeten worden en dat als resultaat gaan zien.

Intermezzo: Geloofwaardige samenwerking vanuit een maatschappelijk perspectief

Media-analyse
Sabine van Zuydam m.m.v. Hélène Aalsma

Naast interne en bestuurlijke geloofwaardigheid van regionale samenwerking die in dit boek centraal staan, is een derde vorm van geloofwaardigheid te onderscheiden. Hierbij gaat het om de maatschappelijke geloofwaardigheid van de regioverbanden. Waar het in de eerste twee gevallen draait om de mate waarin de intern betrokkenen de samenwerking legitiem achten, staat bij maatschappelijke geloofwaardigheid de relatie tot de samenleving centraal. De vraag in dit intermezzo is dan ook hoe het met deze geloofwaardigheid gesteld is in de vier onderzochte Nederlandse regio's. Dit hebben we geprobeerd enigszins zichtbaar te maken door te kijken hoe regionale media schrijven over regionale samenwerkingsverbanden. De mate en toon van berichtgeving geven een indicatie van de acceptatie en het vertrouwen van de samenleving in de bestuurlijke regio.

Voor de vier regioverbanden Drechtsteden, Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Arnhem Nijmegen en de Stedendriehoek hebben we regionale kranten doorzocht in een periode van een jaar, variërend tussen 1 juni 2010 en januari 2012.[3] In totaal leverde deze zoektocht 512 initieel relevante artikelen op, gemiddeld 128 per regioverband. De Stedendriehoek is wat dit betreft koploper met 254 artikelen die in eerste instantie relevant leken, terwijl dit voor de Drechtsteden slechts 30 artikelen betrof. Dit verschil kan niet verklaard worden uit het feit dat voor de vier regio's verschillende tijdsafbakeningen en ongelijksoortige aantallen dagbladen zijn gebruikt. Zelfs als deze verhoudingen worden meegenomen, zijn er over de Stedendriehoek aanzienlijk meer berichten. In vergelijking met de Drechtsteden heeft de Stedendriehoek over een soortgelijke periode en evenveel kranten tien artikelen meer. Dit duidt op een verschil in maatschappelijke belangstelling, hoewel de verdere analyse geen aanwijzingen levert voor deze aanname. Een eerste interessante bevinding in het licht van maatschappelijke geloofwaardigheid is dat relatief weinig wordt geschreven over de regioverbanden. Van alle artikelen waarin wordt verwezen naar 'de regio' of 'regionale samenwerking', gaat slechts een klein deel ook daadwerkelijk over het regioverband. Het begrip regio heeft daarbij lang niet altijd betrekking op hetzelfde gebied. Naar gelang het specifieke onderwerp zijn verschillende grenzen van toepassing. Zo zijn de grenzen van de regio voor een voetbaltoernooi anders, dan voor het gebied waarin MBO-school Helicon samenwerkt met regionale bedrijven (AD/de Dordtenaar, 31 mei 2011; de Stentor, 15 april 2011). Deze grenzen hoeven vervolgens ook niet overeen te stemmen met de grenzen van het

3 De perioden zijn afgebakend aan de hand van de processen die toen in de regio speelden m.b.t woningbouw en woningverdeling. Voor de regio Drechtsteden is gekeken naar AD/ de Dortenaar in de periode 1 juni 2010 tot en met 30 juni 2011. Voor de Stadsregio Amsterdam is gekeken naar het Parool, het AD en het Haarlems Dagblad in de periode 1 januari tot en met 31 augustus 2011. Voor de Stadsregio Arnhem Nijmegen is gekeken naar de Gelderlander, het Gelders Dagblad en het AD in de periode 1 juni 2010 tot en met 30 juni 2011. Voor de Stedendriehoek is gekeken naar AD/Rivierenland, het Veluws Dagblad, het Deventer Dagblad, de Apeldoornse Courant en het Overijssels Dagblad in de periode tussen 1 september 2010 en 30 september 2011. In alle vier gevallen is gezocht op de volgende steekwoorden: regio, regionaal, regionale en woningbouw. Daarnaast ook regio-specifieke zoekwoorden zoals Drechtsteden, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Stadsregio Amsterdam en Stedendriehoek.

regioverband. Dit betekent dat de begrippen 'regio' en 'regionale' in de krantenartikelen relatief losjes worden gebruikt voor alles wat de grenzen van één gemeente overstijgt. Deze begrippen worden dus breder gebruikt dan alleen in de context van de onderzochte regioverbanden.

Wanneer in de krantenartikelen wel specifiek de naam van het regioverband wordt genoemd gaat het eveneens nog niet per definitie over het daadwerkelijke regioverband. Opvallend hierbij is overigens dat dit per regioverband sterk verschilt. In de gevallen dat niet het regioverband wordt bedoeld, gaat het in het ene geval om netwerken of organisaties die min of meer hetzelfde gebied bedienen als het regioverband. Een voorbeeld is het 'ski-centrum Drechtsteden' (AD/de Dordtenaar, 2 oktober 2010). In het andere geval gaat het om de plaatsaanduiding van een gebied waar een ontwikkeling plaatsvindt. Zoals in een artikel over economie in de Stadsregio Arnhem Nijmegen: 'Binnen Gelderland presteert de regio Arnhem Nijmegen met een groei van 1,6 procent dit jaar het beste' (de Gelderlander, 25 mei 2011). Dat de namen van de regioverbanden worden gebruikt als locatie aanduiding, wijst op een zekere identiteit van het gebied. Als kranten verwijzen naar een gebied met een specifieke naam, moet het voor hun lezers ook betekenis hebben om te kunnen begrijpen waarover het gaat. Daarnaast zijn er verwijzingen naar organisaties die gelieerd zijn aan het regioverband zonder dat het artikel daar expliciet op ingaat. Een voorbeeld hiervan is een verwijzing naar VNO-NCW Stedendriehoek dat precies dezelfde gemeenten omvat als de Regio Stedendriehoek en ook samen heeft gewerkt met de Regio Stedendriehoek bij het opstellen van een economische visie voor de regio. Deze relatie tussen VNO-NCW en de Regio Stedendriehoek wordt in het artikel echter niet gelegd (Stentor, 13 januari 2011).

In artikelen die wel gaan over daadwerkelijke regioverbanden, wordt meestal een verband gelegd met een bepaald beleid zonder dat het functioneren en het nut van het verband expliciet ter discussie wordt gesteld. Een voorbeeld is een artikel over het doortrekken van de A15 waarin wordt gesteld: 'De provincie Gelderland moet 400 miljoen euro op tafel leggen voor de doortrekking van de A15 met een tunnel onder het Pannerdensch Kanaal. Dat zeggen de Stadsregio Arnhem Nijmegen en de gemeente Lingewaard, Zevenaar en Duiven' (AD, 26 juni 2010). Behalve mobiliteit is ook woningbouw een belangrijk beleidsthema dat hoog op de agenda staat bij de regioverbanden. Natuurlijk spelen in de regioverbanden verder nog een aantal regio-specifieke thema's, zoals de wachtlijsten bij Bureau Jeugdzorg in de Stadsregio Amsterdam, maar die krijgen minder aandacht (Haarlems Dagblad, 24 mei 2011). Het regioverband zelf staat slechts een klein aantal keer centraal. Er wordt dan bijvoorbeeld gesproken over de Drechtraad, de voorzitter van de Stadsregio Arnhem Nijmegen, de Regioraad van de Stedendriehoek of de Stadsregio Amsterdam als geheel. De toon van deze berichtgeving bespreken we in de volgende alinea.

Wellicht belangrijker dan hoeveel krantenartikelen betrekking hebben op de regioverbanden en welke onderdelen of thema's daarbij centraal staan, is de toon waarop wordt geschreven. Wordt het beleid en functioneren van de samenwerking positief, negatief of neutraal beoordeeld? Meestal is de toon van de artikelen neutraal, zeker wat betreft de regioverbanden als organisatie. Er wordt meer een beschrijving gegeven van de gebeurtenissen dan dat een oordeel wordt geveld. Een voorbeeld is een krantenartikel in de Stentor waarin wordt gemeld dat er een andere afgevaardigde voor de gemeente Epe in de Regioraad komt (19 januari 2011). Opvallend is verder dat duidelijk positieve berichten over het functioneren van de regioverbanden nauwelijks voorkomen, maar dat zodra iets

misgaat dit juist wel wordt gerelateerd aan de samenwerking. Met andere woorden: wanneer de geloofwaardigheid onder druk komt te staan wordt het voor kranten interessant om hierover te schrijven.

Wat betekent het bovenstaande voor de maatschappelijke geloofwaardigheid van de regioverbanden? Uit het beperkte aantal relevante artikelen en het nog kleinere aantal artikelen dat het functioneren van de regioverbanden behandelt, valt op te maken dat regionale samenwerking in beginsel nauwelijks omstreden is. Dit duidt op zijn minst op enige maatschappelijke geloofwaardigheid. Aan de andere kant melden de artikelen, als er inhoudelijk over de regio wordt geschreven, met name misstanden binnen de samenwerking. Burgers reageren hier geregeld op via ingezonden brieven. Bij kritiek komt de geloofwaardigheid dus in de knel. De vraag hoe door de samenleving precies geoordeeld wordt over de regioverbanden, is dan ook moeilijk te beantwoorden. De regioverbanden worden niet alom geprezen voor hun nut en bijdrage, maar ze worden ook nauwelijks ter discussie gesteld.

3.Dwarskijk op regionale samenwerking: structuurproces

Melika Levelt, Casper Geurtz en Tamara Metze

In dit hoofdstuk staan sleutelmomenten in het proces van regionale samenwerking centraal. Op deze sleutelmomenten bepalen *drivers* en barrières de richting van die samenwerking (Halvorsen et al., 2005; Hartely, 2005; Sørensons en Torfing, 2012). De vraag wordt dan of gemeenten samen verder gaan of niet, of samenwerking eigenlijk nog wel nodig is. Vaak ontstaan sleutelmomenten door externe veranderingen die om een reactie van de regio vragen. Ook intern kan de samenwerking op de proef gesteld worden: concrete regionale beleidsstappen kunnen vaak op een lokaal of provinciaal antwoord rekenen, zeker als de belangen op gespannen voet staan. Ook een gebrek aan vertrouwen of een verschil in interpretaties kan tot barrières leiden. Gemeenten die samen beleid op het gebied van wonen maken, komen regelmatig voor dit soort sleutelmomenten te staan. In dit hoofdstuk worden de context van die momenten en de *drivers* en barrières van samenwerking geschetst. Bovendien beschrijven we in een fictieve casus verschillende handelingsperspectieven voor regio's, provincies en gemeenten om met de sleutelmomenten om te gaan. We kozen voor een fictieve casus om de aandacht vooral te kunnen richten op de sleutelmomenten en handelingsperspectieven, en niet op de individuele omstandigheden in de door ons bestudeerde regio's. Dit hoofdstuk is vooral een dwarskijk op de hindernissen en drijvende krachten voor geloofwaardige regionale samenwerking die in alle regio's voorkomen.

Belangenstrijd in woonbeleid: concurrentie om ontwikkeling

Woonbeleid op regionaal niveau is geen vanzelfsprekendheid, maar woonbeleid is wel een logisch aangrijppunt voor regionale samenwerking. Veel woningmarkten werken als een regionale markt. Beslissingen in de ene gemeente om een plan te ontwikkelen of juist stop te zetten hebben effecten op de haalbaarheid van plannen in een andere gemeente. Ook de commerciële woningmarkt werkt vaak regionaal en niet lokaal. Individuele gemeenten zijn in bepaalde gevallen elkaars concurrent voor het binnenhalen en uitvoeren van woningbouwontwikkeling. Bij woonruimteverdeling speelt daarnaast een vorm van concurrentie tussen het lokale en het regionale belang: een ontwikkeling die goed is voor één gemeente hoeft niet goed te zijn voor de regio als geheel. Ook willen gemeenten vaak wat extra's voor de eigen inwoners kunnen doen, bijvoorbeeld door hen voorrang te geven op vrijkomende sociale huurwoningen. Dat kan echter alleen wanneer dit regionaal is afgestemd. Als alle gemeenten individueel beleid maken, kan dit de werking van de regionale huurmarkt belemmeren. Kortom, regionaal beleid vraagt van gemeenten soms om lokale belangen deels opzij te zetten. Dat lijkt de kern van de opgave in het regionale woonbeleid.

Deze interdependentie is de afgelopen tijd, door bijvoorbeeld toenemende mobiliteit, alleen maar groter geworden. Zoals in de inleiding beschreven, staat de regionale samenwerking onder druk door de krimp van de bevolking in sommige regio's en de ingezakte huizenmarkt als gevolg van de econo-

mische crisis. Deze ontwikkelingen maken het steeds lastiger om bouwprojecten van de grond te krijgen. Het betekent namelijk ook dat grondopbrengsten verminderen. Sommige gemeenten hebben zich te rijk gerekend op basis van verwachte grondopbrengsten; hun begroting is op termijn niet houdbaar. Dit brengt ook allerlei andere plannen in gevaar. Sommige voorzieningen, zoals winkels en scholen, worden onrendabel doordat er te weinig woningen worden gebouwd, of er ontstaan stedenbouwkundige problemen. Daarnaast hebben gemeenten bouwontwikkelingen vaak nodig voor het financieren van andere ruimtelijke ontwikkelingen. De vraag is hoe de regio hier op reageert en of de samenwerking stand houdt.

In de door ons onderzochte casus hebben we verschillende manieren gevonden waarop ambtenaren en bestuurders uit provincie, gemeente en regio omgaan met barrières die in de samenwerking worden opgeworpen door externe veranderingen, zoals nieuwe wetgeving of economische omstandigheden. In de volgende paragrafen bespreken we deze barrières en handelingsperspectieven in een fictieve casus waarin elementen van al de door ons onderzochte cases terug komen. Het is een lerend verhaal over hoe het soms goed en soms juist niet goed lukt om op cruciale momenten geloofwaardig te blijven als regio, en tot effectief en efficiënt beleid te komen dat een meerwaarde is ten opzichte van beleid gemaakt door gemeenten, provincie of rijk.

Een fictieve casus

Regio Stedengroep ligt in het midden van het land. De regio heeft een kleine 600.000 inwoners. De grootste stad ligt in het noorden en heeft zo'n 200.000 inwoners. Deze vormt een dubbelstad met een naastgelegen groeigemeente van 75.000 inwoners. Daarnaast zijn er twee groeigemeenten van 75.000 en 100.000 inwoners. Verder liggen in de regio vijf kleinere gemeenten van ieder maximaal 30.000 inwoners. De regio heeft geen wettelijke taak in het kader van de Wgr-plus. Ze heeft een vorm van samenwerking waarbij besluiten door alle gemeenteraden afzonderlijk goedgekeurd moeten worden nadat de regioraad tot een beslissing is gekomen. Besluiten worden eerst aan de regioraad voorgelegd die amendementen kan indienen en beleid ook unaniem moet goedkeuren. In de regioraad zitten naar rato van het inwonertal bestuurders en raadsleden van de deelnemende gemeenten. Portefeuillehouders zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor beleidssectoren. Beleid wordt ambtelijk voorbereid door ambtenaren die gedetacheerd zijn vanuit de deelnemende gemeenten bij het regiobureau. Voor de uitvoering van beleid is de regio afhankelijk van de deelnemende gemeenten. Op het regiobureau werken zo'n vijfentwintig ambtenaren.

Stadsregio Amsterdam: woonruimteverdeling, lokale belangen voorop

Rond 2002 start de Stadsregio Amsterdam met het verkennen van de mogelijkheden om de regels voor woonruimteverdeling te uniformeren. De gemeenten realiseren dat ze steeds meer onderdeel zijn van dezelfde regionale woningmarkt, maar in de praktijk blijken er op diverse gebieden verschillen te bestaan. Binnen de Stadsregio is veel diversiteit wat betreft het type woonruimte, mogelijkheden voor sociale woningbouw, bevolkingssamenstelling en politieke kleur. De zestien gemeenten hebben elk hun eigen ideeën over wat een rechtvaardige verdeling

van woonruimte is, hetgeen zich met name toespitst op de mogelijkheid voorrang te kunnen verlenen aan eigen inwoners en specifieke doelgroepen.

Om in 2005 een doorbraak te forceren en betrokkenen tot een gedeelde probleemanalyse te laten komen, voeden ambtenaren van de regio het debat met informatie over de feitelijke processen in de verdeling van sociale huurwoningen en verhuisbewegingen. Zo ontstaat de gedeelde overtuiging dat het bestaande systeem niet goed werkt en regels rechtvaardiger, klantgerichter, transparanter, flexibeler en vooral ook uniformer moeten worden. Dit gedeelde inzicht brengt een regionaal systeem voor woonruimteverdeling echter niet dichterbij. Lokale belangen en afwegingen, afhankelijk van de politieke insteek van de discussie, blijven de onderhandelingen sturen.

Deze situatie wordt enigszins doorbroken op een speciale ambtelijke sessie buiten de dagelijkse gemeentelijke omgeving. Daarin wordt de lokale politiek losgelaten en een voorstel opgesteld met aan de ene kant ruimte voor verschillende overtuigingen en aan de andere kant regionaal geüniformeerd beleid. Met gemeenteraadsverkiezingen in zicht spelen politieke belangen en angst voor het electoraat echter op en komt het voorstel eind 2005 niet door de Regioraad.

Zodoende ligt het vraagstuk om na de verkiezingen van 2006 tot regionale afspraken voor woonruimteverdeling te komen nog steeds op tafel. De onderhandelingen over regionale afspraken worden nu bestuurlijk ingezet, waarin lokale belangen en sturingsargumenten tegenover elkaar staan (Nip et al., 2006). Dit proces leidt in 2008 tot het Convenant Woonruimteverdeling Stadsregio Amsterdam, hetgeen een optelsom is van lokale regels en waarin zoveel mogelijk lokale beleidsvrijheid is gehandhaafd. Daarmee geeft het nauwelijks oplossing voor het regionale vraagstuk.

In 2011 verandert de situatie. Amsterdam moet bezuinigen en komt met een voorstel tot herziening van de regels. In de discussie die hierop volgt vinden bestuurders elkaar in de overtuiging dat er nieuwe regels nodig zijn voor de verdeling van woonruimte gericht op het functioneren van de regionale roltrap. Dit idee halen zij uit een paper waarin de Stadsregio in januari 2011 onder andere beschrijft hoe jonge mensen in Amsterdam komen wonen, een opleiding volgen en langzaam opklimmen in de regionale woningmarkt, met uiteindelijk een gezinswoning buiten Amsterdam. Deze analyse onderstreept het belang van een goed functionerende regionale woningmarkt en verenigt vooralsnog de partijen. Of dit aansprekende beeld in de verdere onderhandelingen lokale belangen en overtuigingen naar de achtergrond zal blijven duwen en herziene regels een sterker regionaal karakter zullen hebben, is nog de vraag. Verordeningen van het Rijk, zoals de opheffing van de Wgr-plus regio's en de nieuwe huisvestingswet, kunnen roet in het eten gooien.

De Stedengroep heeft een lange tijd van economische groei gekend. Om de toenemende forenzenstromen tussen de grote stad en de groeigemeenten in goede banen te leiden, zijn de vier grootste gemeenten in het gebied eind jaren negentig een samenwerking met de kleinere gemeenten gestart. De kleinere gemeenten zagen de druk op hun woningmarkt vanuit de steden toenemen en wilden deze woningmarkt graag toegankelijk houden voor de eigen inwoners. Bovendien zou de grootste stad graag wat van haar sociale woningbouw "kwijtraken" aan de kleinere gemeenten. Tegelijkertijd ondervonden deze kleine gemeenten veel hinder van forenzen tussen de groeigemeenten en waren ze bang dat met nieuwe projectontwikkelingen het open karakter van het gebied zou verdwijnen. De vier

grote gemeenten hadden een groeiambitie waarop ze hun infrastructuur, het openbaar vervoer en woningbouw moesten aanpassen.

Begin 2002 kwam een regionale structuurvisie tot stand waarin een beeld van de regio werd geschetst voor woningbouw, infrastructuurontwikkeling, economie en landschap tot 2020. Wat betreft woningbouw werd uitgegaan van een groei van de bevolking in de komende achttien jaar met een afvlakkende groei rond 2030. Tussen 2002 en 2020 zouden 30.000 woningen aan de voorraad toegevoegd moeten worden. Het plan werd breed gedragen en de regio had ook bij de provincie de status van een succes. Vanaf 2002 ontwikkelden de gemeenten steeds meer plannen die in deze visie pasten. De provincie stimuleerde de omzetting van plannen in daadwerkelijke acties door het geven van subsidies voor woningbouw. Eind 2005 werd overal in de regio gebouwd, vooral kleinere locaties in de buitengebieden kwamen snel tot ontwikkeling. De grootste uitleglocatie van het gebied had een wat langere aanloop maar halverwege 2007 werd ook daar de eerste paal de grond in geslagen. Waar stedelijke herstructurering was afgesproken, bleven de ontwikkelingen nog wat achter omdat plannen daar minder makkelijk te realiseren bleken en er voor gekozen werd om eerst andere locaties op te pakken. De verwachting was echter dat ook de moeilijkere locaties in 2008 op gang zouden komen. Ondertussen bleef de provincie het maken van plannen en bouwen stimuleren. Sommige gemeenten kochten, wanneer ze hier de kans toe kregen, alvast grond aan op plekken die naar verwachting in de komende vijf tot tien jaar ontwikkeld zouden worden.

Hieronder bespreken we de volgende drie sleutelmomenten in een regionaal proces om tot nieuwe woningbouwafspraken te komen:
- Externe druk en interne strijd door nieuwe prognoses en economische crisis
- Externe druk en interne strijd door een nieuwe provinciale verordening
- Interne druk door sturende regio-notitie

Voor de omgang met elk van deze sleutelmomenten worden twee of drie handelingsperspectieven geschetst die steeds tot een andere uitkomst leiden wat betreft de interne en externe geloofwaardigheid, de effectiviteit en efficiëntie van de regio en het regionale beleid.

Sleutelmoment 1: Externe druk door nieuwe prognoses en economische crisis

Terwijl de regionale woningbouw op volle toeren lijkt te lopen breekt in 2008 een economische crisis uit en begint de vraag naar woningen te haperen. Er komen nieuwe bevolkingsprognoses die uitwijzen dat de groei zal afvlakken en er voor veel plannen geen basis meer is. De situatie wijzigt hiermee compleet. De gemaakte afspraken rondom woningbouwontwikkelingen blijken niet meer haalbaar, projecten kunnen elkaar dwars komen te zitten. Hoe de regio moet optreden is niet vanzelfsprekend en daarmee is een barrière in de samenwerking een feit. De vraag is of de regio onder deze omstandigheden kan blijven werken zoals ze gewend was toen in goede tijden de regionale visie werden opgesteld. Zo nee, op welke punten moet het beleid dan inhoudelijk gewijzigd worden en hoe blijft de regionale samenwerking geloofwaardig?

Twee handelingsperspectieven voor omgang met externe druk en interne strijd

1. Regio leidend in woningbouwplanning

Ambtenaren van de grootste gemeente laten doorschemeren dat zij voor hun ontwikkelingslocaties een analyse hebben gemaakt waaruit de gevolgen van verschillende ingrepen op andere projecten binnen de gemeente duidelijk worden. Zij stellen aan de "Portefeuillehouder Fysiek" van de regio voor om een dergelijke analyse ook op regionaal niveau te maken. Het voorstel wordt overgenomen in het desbetreffende portefeuillehouderoverleg.
Het ontwikkelde instrument is in feite een technocratisch instrument. Het is een model waarin de gevolgen van een ingreep in een gemeente X op plaats X, voor alle overige ontwikkelingen duidelijk worden gemaakt. Dus op basis van – weliswaar onderbouwde, maar uiteraard betwistbare – aannames over de relatie tussen verschillende woningbouwontwikkelingen leidt het model tot een uitkomst. Omdat in veel gevallen pas begonnen kan worden met een ontwikkeling als er een groot percentage woningen wordt afgenomen is de analyse een middel om vanuit de regio een bepaalde ontwikkellocatie voorrang te geven. In het geval van Stedengroep krijgt de grote uitleglocatie voorrang. Deze uitleglocatie kwam pas laat in ontwikkeling maar vergde wel een grote voorinvestering van de dubbelstadgemeenten. Bovendien is er een stadion gepland dat voldoende draagvlak moet krijgen.

Uit de plananalyse blijkt dat het voor de regio de beste keuze is om deze ontwikkeling voorrang te geven boven de verschillende losse ontwikkelingen in de andere gemeenten. Bij niet ingrijpen zal de uitleglocatie stil vallen en raken de twee groeigemeenten in grote financiële problemen. Hiermee komt de ontwikkeling van de hele regio stil te liggen. Niettemin zouden de overige gemeenten wel allemaal een klein project kunnen ontwikkelen en dus wat winst behalen. De door het woningbouwinstrument voorgestelde oplossing betekent echter dat de dubbelstad grote winsten zal pakken terwijl de andere gemeenten bezuinigingen moeten doorvoeren.

De regio is verdeeld. Als er niet wordt ingegrepen gaan de losse ontwikkelingen door, vooral in de kleinere kernen in het middengebied en het zuiden. Als er wel gezamenlijk wordt besloten om de uitleglocatie voorrang te geven dan zullen vooral de kleinere gemeenten daar nadeel van ondervinden. De in het laatste decennium opgekomen lokale partijen roeren zich heftig in de discussie. Zij vinden dat de regio zich op terrein begeeft dat niet aan de regio toebehoort. Daarbij trekken ze de geloofwaardigheid van het voorstel in twijfel. Hoe kunnen zij immers bezuinigingen in hun gemeente accepteren als de dubbelstad wel door kan ontwikkelen? De grootste gemeente ziet het enerzijds als haar taak om het grotere belang in het oog te houden, anderzijds voelt zij aan dat haar positie onevenwichtig is ten opzichte van de andere gemeenten. Zelfs als de uitleglocatie zou stilvallen, blijft er binnen de grote gemeente de meeste ruimte om toch wat ontwikkelingen op gang te brengen. Zo leidt de sturende aanpak van de regio tot een regionale probleemanalyse en oplossing die uiteindelijk niet geloofwaardig is voor de gemeenten in de regio omdat het voorstel onvoldoende recht doet aan de overwegingen in individuele gemeenten.

Regio Stedendriehoek: Afspraken over woningbouwprogramma's

Opgave provincie barrière voor regionale visie herprogrammering In november 2009 stelt de Regio Stedendriehoek de laatste van twee regionale structuurvisies vast. Hierin zijn afspraken gemaakt over de planologische ontwikkeling van de regio, aantallen te bouwen woningen en percentages woningbouw in verschillende delen van de regio. De Provincies Overijssel en Gelderland steunen de visie en bouwplannen niet alleen door de structuurvisie goed te keuren als provinciaal beleid maar ook met financiële bijdragen vanuit het Rijk.

In januari 2010 wordt in Gelderland een nieuw Kwalitatief Woonprogramma (KWP3) vastgesteld met veel lagere streefcijfers voor het aantal toe te voegen woningen in de Stedendriehoek dan structuurvisies. De provincie is van mening dat de regio dit zelf moet verdelen, maar de Stedendriehoek zelf denkt daar anders over. Zij ziet het KWP enkel als planningsinstrument voor de woningbouwprogrammering, niet als een bepalend getal. Zo voelt Deventer, dat onder het regime van Overijssel valt, minder pijn, terwijl de Gelderse Stedendriehoek, als het aan de provinciale plannen ligt, het aantal te bouwen woningen van 23.000 naar 8.500 moet terugschroeven. De regio realiseert zich niettemin dat het de woningbouwplannen dient aan te passen en geeft de de woningbouwregisseur, die eerder is aangesteld om de productie aan te jagen, de opdracht te helpen bij de herprogrammering. In alle gemeenten gaan ambtenaren, bestuurders, projectontwikkelaars, makelaars, woningcorporaties en andere betrokkenen met elkaar in deelsessies in discussie over de nieuwe woningbouwopgave. Gesproken wordt over concurrentie tussen plannen, het type woningen waar vraag naar is en verschillende bevolkingsprognoses. Zo wordt geprobeerd van onderop de regionale en lokale opgaven helder te krijgen. Dit blijkt echter lastig. Lokale markten en problemen voeren de boventoon in de discussies. Toch ligt er eind 2010 een ambtelijk rapport met een probleemanalyse en oplossingsrichtingen voor de regio waarin niet alleen cijfers maar ook de te ontwikkelen kwaliteiten aan bod komen.

Sommige lokale bestuurders schrikken van de knelpunten die in het rapport staan, tegelijkertijd vinden veel bestuurders de cijfermatige opgave nog niet helder genoeg. Ook voor de provincies zijn de cijfers onvoldoende en deze voelen zich daarom genoodzaakt zich meer autoritair op te stellen naar de regio. Zo wordt het indienen van zienswijzen een reële optie. Het resultaat is dat de 8.500 woningen uit het KWP en de PRIMOS-prognoses per gemeente die daar aan ten grondslag liggen centraal komen te staan in de herprogrammering. Nu elke gemeente feitelijk een getal heeft meegekregen komen lokale belangen en financiële pijn scherp aan het licht. De regio stelt zich vervolgens op als mediator om het provinciale cijfer verdeeld te krijgen. Samen met een nieuwe externe adviseur, begeleidt ze het proces door aan te sturen op gelijktijdige herprogrammering en de plannen te toetsen aan de ideeën uit de structuurvisies. Daarbij is geen ruimte meer voor het maken van een gedeelde probleemanalyse en visie op hoe de regio daar mee om moet gaan.

De provincie houdt zich in de discussie afzijdig. Enigszins verontrust informeert zij naar de ontwikkelingen in de regio, maar tegelijkertijd wil de provincie niet interveniëren. Dat de regio probeert een sturend woningbouwinstrument van de grond te krijgen, klinkt de provincie als muziek in de oren. Het dwingt de regio om zelf snel tot een realistisch programma komen en de provincie hoeft alleen in te grijpen als het proces volledig uit de hand dreigt te lopen. Dit is het geval als de ontwikkeling van de uitleglocatie, die ook van belang is voor de provincie, in gevaar komt, of mogelijkerwijs gemeenten failliet gaan. En dan is het instrumentarium uit de nieuwe Wro altijd nog inzetbaar.

In dit handelingsperspectief neemt het ambtelijke regiobureau dus de regie. Zij overziet de gewijzigde context, komt met een probleemanalyse en probeert die tussen de oren van de bestuurders in de gemeenten te krijgen. Het nemen van deze rol leidt tot een oplossing die extern voor de provincie en intern op ambtelijk niveau geloofwaardig is. Voor deelnemende bestuurders is dit echter geen geloofwaardige uitkomst. Zij missen de behartiging van hun belang en hiermee komt de geloofwaardigheid van de regionale samenwerking alsnog in het gedrang.

2. De regio als katalysator en facilitator: joint fact finding

Een tweede manier om met externe druk op samenwerking om te gaan, bouwt voort op de bestaande instrumenten van de regio. In tijden van economische voorspoed had de Task Force het doel de woningbouwproductie aan te jagen. Deze Task Force krijgt een nieuwe doelstelling; zij moet gaan temporiseren op een manier dat geen van de gemeenten onredelijk hard getroffen wordt.

Gemeenten zijn het echter niet eens over de nieuwe bevolkingsprognoses, meerdere gemeenten bestrijden dat er in hun gemeente krimp zal zijn. Lastig hierbij is dat er geen harde, objectieve cijfers over bijvoorbeeld de huidige verhuisbewegingen en woonvoorkeuren en motivaties voor verhuizingen in de regio bestaan. Ook prognoses over de ontwikkeling van aantal huishoudens zijn betwist omdat verschillende analyses tot soms heel andere getallen komen. Daardoor is moeilijk te bepalen welke woningbouwlocaties met elkaar concurreren. Gevolg is dat er geen overeenstemming over de planopgave voor de regio wordt bereikt. Gemeenten die vooralsnog geen last van de krimp en crisis hebben willen hun locaties als eerste ontwikkelen.

De interne geloofwaardigheid van de samenwerking komt kortom onder druk te staan door elkaar tegensprekende gegevens. In de strijd over de cijfers zit bovendien een discussie verpakt over de regionale beleidsdoelen op het gebied van woningbouw en woonruimteverdeling. Partijen twisten over de vraag of het streven, met het oog op de veranderde omstandigheden, is om de gemeentelijke financiën zo snel mogelijk zo goed mogelijk op orde te brengen of dat de ambitie nog steeds is een regionale ruimtelijke visie te verwezenlijken. Is het doel de doorstroming op de woningmarkt in de regio te vergroten, bijvoorbeeld van de centrale stad de regio in, of is het doel de doorstroming überhaupt te vergroten? Is het doel nog steeds de open ruimte open te houden volgens de structuurvisie – gemeenten mogen alles doen, als ze maar binnen de structuurvisie blijven – of is dit doel aan herziening toe omdat anders uitleglocaties dreigen te ontstaan rond kernen die niet meer kunnen herstructureren? De kwestie komt er kort gezegd op neer dat de vraag is wat het regionale probleem precies is en hoe de partijen dat gezien de huidige marktomstandigheden kunnen en willen oplossen.

Hoewel de regio een rol wil spelen als facilitator in het proces om tot een regionaal beeld van de situatie en mogelijke oplossingen te komen, blijkt dit heel lastig door de verschillende heersende ideeën en belangen. Aangezien de gemeenten in de Stedengroep sterk van elkaar verschillen wat betreft politieke kleur en bevolkingssamenstelling, is dit niet vreemd. Ook los van de huidige kwesties leven er verschillende overtuigingen over wat goed is voor de regio en de individuele gemeenten en over de sturende rol van de overheid hierin.

De regio kan haar rol in dit geval op twee manieren verder invullen. Ten eerste kan zij als katalysator optreden en op doelenniveau een *reflectief* gesprek organiseren over het waarom van de samenwerking op het gebied van de woningbouw: moet die worden voortgezet, of is het beter om individueel door te gaan? Hiermee kan ook ruimte gecreëerd worden voor andere oplossingen, bijvoorbeeld een zoektocht naar "ruilmiddelen": als de uitleglocatie wordt ontwikkeld dan zullen de kleine gemeenten meer groene bedrijventerreinen krijgen. De tweede aanpak bestaat uit het faciliteren van een proces dat moet leiden tot overeenstemming over de feiten. Zonder het zo te noemen organiseert de regio dan een gezamenlijke feitenconstructie (*joint fact finding*).

Aangezien de Stedengroep bang is weer in een volgend visievormingstraject te verzanden en omdat haar voorzitter al een uitgesproken mening heeft verkondigd over nut en noodzaak van regionale woningbouw, kiest zij voor het laatste. De regio organiseert een gespreksreeks over krimp in de regio. Zij laat daarbij meerdere onderzoekers een presentatie houden. Vooral de presentatie die krimp relativeert als "een andere groei dan verwacht die tot euro's verlies leidt" en "dus niet een absoluut maar een relatief begrip" slaat aan. Als gevolg hiervan raakt het idee van krimp meer geaccepteerd. De gemeenten willen nu echt overeenstemming over de cijfers en laten nader onderzoek uitvoeren. Uiteindelijk aanvaarden ze allemaal dat de dubbelstad zal blijven groeien maar dat de kleine gemeenten en de andere twee groeigemeenten in de toekomst met krimp te maken kunnen krijgen. Deze bandbreedte wordt opgenomen in de nieuwe gezamenlijke plancapaciteit.

Stadsregio Arnhem Nijmegen: cruciale momenten in het verstedelijkingsproces

De gemeenten in de stadsregio Arnhem Nijmegen hebben zich voorgenomen tot 2020 gezamenlijk 26.000 woningen te bouwen. Hiermee gaan ze door in de lijn van 'Tempo KAN!' (2005-2010), waar in ongeveer vijf jaar bijna hetzelfde aantal woningen gebouwd moest worden. Bijna alle gemeenten hebben daarbij hun productie sterk opgeschroefd. De stadsregio had in dit proces een aanjagende en faciliterende rol, inclusief de financiële middelen om de woningbouw te stimuleren. Omdat in sommige gemeenten in de regio de inwonersaantallen afnemen en er een omslag is van aanbodgericht naar vraaggericht bouwen, is de woningbouwopgave echter veranderd. De stadsregio en de verschillende gemeenten hebben ieder hun eigen manier om op deze veranderende omstandigheden te reageren. Soms spelen gemeenten in een vroeg stadium op verwachte krimp en vraaggericht werken in, soms wordt dit in twijfel getrokken of zelfs ontkend. Deze verschuiving van een positieve naar negatieve temporisering, heeft kortom gevolgen voor de manier waarop de lokale en regionale actoren in de regio met elkaar omgaan.

Het opstellen van een nieuwe verstedelijkingsagenda was het eerste moment waarop de samenwerking moeizamer begon te lopen. Daarbij ontstond er verschil in tempo tussen het planvormingsproces van de stadsregio enerzijds en dat van de verschillende gemeenten anderzijds. Hiermee kwamen de partijen verder van elkaar af te staan.

Groot pijnpunt was het indalen van de nieuwe bevolkingskrimp en bouwbeperkingsagenda bij gemeenten. Bovendien verschenen na de gemeenteraadsverkiezingen nieuwe lokale politici op het toneel die aan de nieuwe agenda en aan elkaar moesten wennen.

Daarnaast is het groeiende besef bij gemeenten dat krimp ook hen kan treffen een belangrijk moment in versterking van de regionale samenwerking geweest. Het vergrootte de bereidheid van gemeenten om zich aan de regionale agenda aan te passen en de Stadsregio daarin enigszins te volgen. Het is moeilijk aan te geven hoe groot de rol van de Stadsregio hierbij was, maar door middel van presentaties, onderzoeken en het aanhalen van derden, werden veel – zeker kleine – gemeenten overtuigd. Het feit dat dezelfde (krimp)geluiden ook vaker van andere bronnen in Nederland, zoals binnen de eigen lokale ambtenarij of van private actoren / de markt, te horen waren, droeg tevens bij aan het besef dat er een nieuwe aanpak nodig was.

De Stadsregio nam daarnaast een aantal besluiten om weer meer verantwoordelijkheid bij de gemeenten zelf te leggen. Het subregionaal overleg, waar verschillende clusters van buurgemeenten een bouw- en dus temporiseringsopgave kregen, is daar een goed voorbeeld van. De Stadsregio heeft daarbij meer de rol van facilitator en stelt zich wat soepeler op. Hiermee wordt wat minder regionale regie gevoerd, maar raken groepen van gemeenten wat meer op elkaar gericht.

Een laatste sleutelmoment is het afsluiten van de bestuurlijke overeenkomsten (BOV's), individuele afspraken tussen Stadsregio en gemeente. Deze fase is nog niet helemaal afgerond en het is nog te bezien of de gemeenten zich na het proces in subregio's ook committeren aan de afspraken van de regionale bouwagenda.

Kortom, wanneer de regionale bestuurders en ambtenaren als katalysator en facilitator werken dan leidt dit tot een heftigere interne strijd dan als het ambtelijke regiobureau de regie voert. Echter, door een setting te creëren waarin dit kan, leidt een dergelijke discussie uiteindelijk tot een sterkere interne geloofwaardigheid van de samenwerking. De regio overziet de gewijzigde context en start een gezamenlijk proces om tot een nieuwe visie van de regio te komen of tot een gedeeld idee over de feiten. Dit creëert ruimte voor een gezamenlijke aanpak van de problemen. In dat proces is plaats voor onderhandeling en conflict waardoor lokale belangen beter afgewogen worden.

Risico's van deze aanpak zijn een gebrek aan goede informatie en een gebrek aan coördinatie. De gemeenten en de provincie krijgen in dit handelingsperspectief meer kans om zich te profileren. Er hoeft nog steeds niet zeer actief opgetreden te worden, maar het feit dat er geen geïntegreerde aanpak is, verraadt dat er wel eens een gebrek aan sturing zou kunnen ontstaan. Gedurende het project begint de provincie te twijfelen aan de geloofwaardigheid van de regio als orgaan om de barrière te slechten. De externe geloofwaardigheid komt dus ook onder druk te staan. Dit uit zich in steeds grotere bemoeienis van de provincie in de samenwerking tussen de regionale gemeenten in hun zoektocht naar gezamenlijke oplossingen. De provincie raakt betrokken bij de vergaderingen die over de onderwerpen plaatsvinden. Pas als er te lang gesteggeld wordt over de wenselijke richting of wanneer de gemeenten vast lijken te komen zitten, grijpt de provincie daadwerkelijk in.

Sleutelmoment 2: externe druk door een nieuwe provinciale verordening

Voorjaar 2009, de provincie start de voorbereiding van een nieuw woonprogramma na een turbulent jaar waarin de bouw stagneerde en moest worden aangejaagd terwijl prognoses voor toekomstige woningbouwontwikkeling lager bleken uit te komen dan eerder verwacht. Na gesprekken met steden wordt het nieuwe programma eind 2009 vastgesteld als verordening. De aantallen te bouwen woningen tot 2020 zijn daarin naar beneden bijgesteld. De regio moet tussen 2010 en 2020 niet nog 18.000 woningen toevoegen om op 30.000 toegevoegde woningen uit te komen, maar slechts 13.000 woningen om in 2020 25.000 woningen aan de voorraad te hebben toegevoegd sinds 2002.

De provincie treedt sturend op door zelf een analyse te maken van het probleem. Zij volgt de prognoses van PRIMOS en verplicht op basis van die getallen de gemeenten om hun plancapaciteit terug te dringen. Het signaal van de provincie is dat de regio geen geloofwaardige bestuurslaag is voor dit beleidsterrein.

Drie handelingsperspectieven voor de omgang met deze situatie
In reactie op deze sturende handeling van de provincie kunnen de gemeenten een aantal stappen ondernemen. In de eerste plaats behoort het tot de mogelijkheden dat de hierboven genoemde scenario's zich voordoen. Echter, doordat de crisis inmiddels duidelijk om zich heen heeft gegrepen zit de schrik er bij gemeenten goed in en is het duidelijk dat er wel degelijk behoefte bestaat aan en ruimte is voor samenwerking op het gebied van woningbouw.

In aanvulling op de hierboven ontwikkelde handelingsperspectieven bespreken we hieronder nog een aantal veel voorkomende manieren waarop gereageerd wordt op een barrière die in de regionale samenwerking wordt opgeworpen als beleid van buiten de regio aan de regio wordt opgelegd.

1. Regio facilitator van een reflectief gesprek
Het plan van de provincie heeft de gemeenten wakker geschud. Zowel de grote als de kleine gemeenten zijn geschrokken van het provinciale plan en voelen dat het nu menens is. Door deze druk worden de regionale belangen waar overeenstemming over is en waarvan ze denken dat deze onvoldoende gewaarborgd worden door het provinciale plan duidelijk. Met de aantallen die de provincie noemt, wordt het bijvoorbeeld heel lastig om de herstructurering van de dorpskern van Adorp nog doorgang te laten vinden terwijl men het er in de regio over eens is dat dit een belangrijk project is: hier zouden ouderenwoningen en zorgvoorzieningen voor een groter gebied geconcentreerd worden. Bovendien maakt het woon-zorgcomplex dat er moet verrijzen onderdeel uit van het klimaatbeleid van de provincie: de woningen zouden klimaatneutraal worden gebouwd. Zo komt opnieuw een gesprek op gang over de regionale en lokale problemen.

Door de provinciale druk staat de discussie op scherp. Regionale bestuurders en ambtenaren gebruiken deze druk om alsnog de regie te pakken door gezamenlijk een proces te starten van *joint fact finding* en *sense making* over de problemen. Zo hopen ze om alsnog tot een gezamenlijk plan van aanpak te komen. Tegelijkertijd versterkt dit de interne geloofwaardigheid van de samenwerking zolang de provincie daar de ruimte voor geeft. De regio wil echt tot een eigen verhaal komen en de ondertussen verkregen consensus maakt dit makkelijker dan in een eerder stadium. Daarbij is er ruimte om de hamvraag op tafel te leggen: hebben we elkaar nodig, en zo ja, waarom?

De externe geloofwaardigheid van de regio blijft in deze situatie niettemin onder druk staan. De provincie heeft beleid vastgesteld waar ze de regio aan wil houden en dit blijft ze steeds opnieuw inbrengen. Na een energieke start, zakt het overleg in de regio dan ook in. Gemeenten zien dat ze toch geen ruimte krijgen om een probleemanalyse te maken en een oplossing te zoeken die bij de gemeente en de regio aansluit. Daardoor ontwikkelt zich een discussie over de meerwaarde van de regio. Wat heeft het immers voor zin om samen te werken in de regio als men op zulke cruciale punten uiteindelijk niet de ruimte krijgt gezamenlijk beleid te maken? Zo kan in dit handelingsperspectief een gebrek aan externe geloofwaardigheid van de regionale samenwerking uiteindelijk ook de interne geloofwaardigheid van de samenwerking onder druk zetten.

2. Het regiobureau is mediator en later facilitator van subregionale overleggen
Het regiobureau neemt de leiding en probeert de onderhandelingen tussen de gemeenten over de cijfers van de provincie in een stroomversnelling te brengen. Omdat de druk vanuit de provincie aanhoudt, besluiten bestuurders dat er niets anders op zit dan zich bij de provinciale cijfers neer te leggen. De regionale ambtenaren pakken deze taak op door te inventariseren wat de verschillende gemeenten aan plannen hebben. Zij zetten dit af tegen wat volgens de provincie en de regionale structuurvisie nodig is. Zo komen de knelpunten beter in beeld. Ook krijgen de ambtenaren de opdracht uit te zoeken wat de kosten zouden zijn van het terugbrengen van de plannen naar het niveau van de provincie.

Omdat veel gegevens ontbreken, blijkt dit nog niet zo'n eenvoudige opdracht. Vaak is bijvoorbeeld niet duidelijk wat de status van een plan is – hoe hard het plan is – en ook is het complex om alle kosten en mogelijke verliezen goed te bepalen. De ambtelijke werksessies in de regio krijgen het karakter van gestructureerde overleggen, begeleid door een extern adviseur, die alle beschikbare data voor elk overleg uit alle gemeenten naast elkaar zet. Zo ontstaat een steeds beter overzicht van de situatie in de regio en in de verschillende gemeenten.

Het optreden als mediator heeft tot gevolg dat de geloofwaardigheid van de regionale samenwerking groeit: de interne samenwerking wordt sterker. Maar tegelijkertijd groeit de lokale weerstand. De regionale bestuurders hebben de regionale ambtenaren een duidelijk mandaat gegeven, maar als deze de financiële belangen in kaart brengen, worden sommige bestuurders onrustig. Zij voorzien grote tekorten op hun begroting omdat gronden afgeboekt zullen moeten worden. Bovendien blijken sommige gemeenteraden en colleges nog nauwelijks geïnformeerd te zijn over de regionale woningbouwafstemming. De boodschap die nu uit de regio lijkt te gaan komen, is niet zomaar binnen alle gemeenten te verkopen. Twee bestuurders van de kleinere gemeenten vragen hun ambtenaren daarom nog eens goed naar de provinciale cijfers te kijken en een tegenanalyse te maken. Daaruit blijkt dat deze gemeenten wellicht ten onrechte lage groeicijfers opgeplakt hebben gekregen. Daarop stappen de bestuurders ieder afzonderlijk naar de provincie om over het getal te overleggen en een hogere groei toegewezen te krijgen. Onduidelijk is wat dit voor het regionale groeigetal en dus voor het streefcijfer voor woningbouw betekent. Lokaal wordt in de loop van het proces kortom toch weer de legitimiteit van de regio ter discussie gesteld.

Andere gemeenten zijn blij dat de daadkracht van de regio eindelijk wordt getoond. Voor hen is de geloofwaardigheid van de regio juist gegroeid door het recente optreden. Gemeenten voor wie het

niet zo veel moeite kost de plancapaciteit terug te brengen op een niveau dat aansluit bij de provinciale verordening, hebben hun huiswerk snel gemaakt en trekken zich daarna steeds verder terug uit de discussies in de regio. Zij zijn immers al klaar.

Regio Drechtsteden: Afspraken over woningbouwprogramma's

De herinrichting van de oevergebieden langs de Beneden Merwede, Oude Maas en Noord is zeer bepalend geweest voor de samenwerking van de Drechtsteden. De gemeenten aan het water zagen dit project Drechtoevers als een kans om de regio aantrekkelijker te maken en de gemeenten beter met elkaar te verbinden.

Inmiddels werken de Drechtsteden op veel meer projecten samen en in 2003 is een regionale woonvisie ontwikkeld: "Spetterend wonen in de Drechtsteden". De Drechtsteden willen vooral hoger opgeleiden aan zich binden. Die trekken nu, onder andere omdat er geen aantrekkelijke woonmilieus zijn, weg uit de regio. Bovendien wenste de gemeente Dordrecht een betere regionale spreiding van het aanbod van sociale woningbouw, hetgeen aansluit bij de wettelijke taken als Wgr-regio. Verschillende regiogemeenten zijn vervolgens akkoord gegaan met een hoger aantal sociale woningbouwwoningen dan voorheen het geval was.

Samen met die visie zijn een aantal instrumenten voor de samenwerking op het gebied van wonen ontwikkeld. Eén van de belangrijkste vormen de PALT-afspraken, hetgeen staat voor prestatieafspraken lange termijn tussen de gemeenten en de woningbouwcorporaties in de regio. Nadat er al eerder een vernieuwd rapport PALT Herijkt is uitgebracht in 2007, is in het kader van "Spetterend Wonen 2" in 2010 weer een herziene PALT afgesproken, de PALT 2010-2020.

Er zijn ook meer 'monitorende' instrumenten ontwikkeld, zoals de Task Force Woningbouw Drechtsteden, de Woonmonitor Drechtsteden, en het Jaarplan Wonen & Stedelijke Vernieuwing Drechtsteden. Kort voor de PALT is in 2002 de Task Force Woningbouw Drechtsteden opgericht. Deze Task Force Woningbouw Drechtsteden staat algemeen bekend als 'dé Task Force', en is als aanjager van de uitvoering van projecten ingezet. Bij de start van de Task Force richtte deze zich voornamelijk op een geïntensiveerde uitvoering om zo aan de grote woonvraag te kunnen voldoen. De aard van de Task Force is inmiddels veranderd, waar het eerst ging om de verdeling van subsidies gaat het nu om het snijden in het aanbod.

In de Woonmonitor Drechtsteden zijn verschillende cijfers van corporaties en gemeenten samengebracht. Dit is een klassieke monitor, waarin het aantal gerealiseerde woningen – op het moment van meten - wordt vastgesteld. Daarnaast is er ook nog het Jaarplan Wonen & Stedelijke Vernieuwing Drechtsteden. In dit Jaarplan staan de plannen voor het komende jaar uiteengezet. In contrast tot de Woonmonitor gaat het dus om een vooruitblikkend document.

De Drechtsteden zijn minder getroffen door de crisis dan andere regio's als het om woningbouw gaat. De planningen behoefden niet de mate van bijstelling naar beneden als elders, maar er is wel discussie over de toekomst van de regionale woningbouwafspraken. Enerzijds omdat projecten elkaar dwars kunnen zitten, anderzijds omdat er zoveel verschillende (meet)instrumenten zijn. Om de onduidelijkheid en diversiteit weg te nemen worden de Task Force Woningbouw Drechtsteden, de Woonmonitor en het Jaarplan Wonen & Stedelijke Vernieuwing meer met elkaar verbonden. Het is de bedoeling dat er vanaf 2011 één monitor verschijnt, waarin alle informatie is opgenomen. Een belangrijk discussiepunt is nu de vraag in hoeverre er vanuit de regio gestuurd mag worden op de uitvoering(stermijnen) van plannen.

Onder de aanhoudende druk vanuit de provincie besluiten bestuurders uiteindelijk om zich bij de provinciale cijfers neer te leggen. Omdat het lastig is op regionaal niveau tot overeenstemming te komen, wordt nu een andere insteek gekozen. De regio start met het organiseren van sub-regionale overleggen van ambtenaren en bestuurders van naburige gemeenten. Zo ontstaan drie sub-regio's: de dorpen (met de kleinste stad uit de regio en twee gemeenten met verschillende dorpen uit het middengebied), Noord (met de dubbelstad en nog een kleinere gemeente op de Noordflank van Stedengroep) en Zuid (met de tweede stad van de regio en twee kleinere gemeenten in het zuidoosten en zuidwesten). Op dit sub-regionaal niveau wordt zowel ambtelijk als bestuurlijk met elkaar gesproken, steeds begeleid vanuit de Stedengroep. De regio hoopt dat het in de kleinere gebieden wel lukt om bovenlokale knelpunten te onderkennen en gemeenten bereid zullen zijn tot geven en nemen om regionaal een goed programma te krijgen.

Door op te treden als facilitator, in combinatie met een mediërende rol, wordt de interne geloofwaardigheid van de samenwerking versterkt. De sub-regionale overleggen worden gewaardeerd. Het helpt ambtenaren en bestuurders het belang van regionale samenwerking in te zien en versterkt voor hen daarmee de geloofwaardigheid van de regio als beleidsorgaan. Niettemin blijft het lastig om samen tot meer dan procesafspraken te komen, zoals een afspraak voor overleg over bouwprojecten die mogelijk met elkaar botsen. Soms worden er compromissen over aantallen bereikt, maar vaak is het moeilijk het lokale belang ondergeschikt te maken. De regio moet daarbij de verschillende snelheden en de verschillende inhoudelijke ambities van de sub-regio's bij elkaar brengen. De regionale nota is uiteindelijk vooral een optelsom van sub-regionale, soms zeer verschillende afspraken. Bovendien zijn er opgeteld toch nog meer woningen in de planning dan de provincie wenselijk vindt. Evenwel is het een succes omdat er nu afspraken zijn gemaakt die redelijk voldoen aan het wensbeeld voor de regio. Daaruit volgen afspraken over groeigebieden en inbreiding en uitbreiding zoals dat een paar jaar eerder in de regionale visie is vastgelegd.

3. De regio betwist de rol en autoriteit van de provincie

Een andere mogelijke reactie op de provinciale verordening, is een regio die de aanval zoekt en de legitimiteit van de provincie ter discussie stelt. De regio stelt dan, bijvoorbeeld, dat het niet de provincie is die kan bepalen wat goed is voor het gebied en dat zij om die reden een eigen regionale visie wil ontwikkelen. In dit geval pogen gemeenten hun autonome bestuurlijke verantwoordelijkheid en positie ten opzichte van de provincie te versterken. De regio is van en voor de gemeenten en dat is de provincie niet. De vraag die dit oproept is in essentie: wie is de baas, de provincie of de regio?

Provincies hebben een grote rol gekregen van het Rijk. Zij kunnen immers een woonvisie opstellen en een provinciale verordening vaststellen met woningbouwcijfers. Dit dient als toetskader voor beleid van gemeenten en provincies mogen ingrijpen als gemeenten er niet aan voldoen. Provincies sturen vanuit de prognoses voor de ontwikkeling van huishoudens de regio's of gemeenten aan. Dit kan worden gezien als een technocratische insteek van het beleid. De regio wil als pragmatische bestuurslaag juist vooral zelf het regionale probleem definiëren en zoeken naar een oplossing voor de regio binnen de context van de regio. De aanpak van de provincie die probleem en oplossing in één definieert, staat haaks op de manier van werken die de regio gewend is; deze laat ruimte voor het zoeken naar oplossingen voor een samen te definiëren probleem. Bovendien vergroten gemeenten op deze manier hun handelingsvrijheid ten opzichte van de provincie. Als een regio de kont tegen de krib

gooit is er een risico: de interne geloofwaardigheid kan toenemen, maar het kan ook zijn dat het resultaat wordt afgewezen door de provincie.

Hoewel in dit handelingsperspectief de gemeenten duidelijk de voorkeur geven aan regionale samenwerking op dit terrein boven een sturende provincie, is de kans groot dat de gemeenten door de continue strijd met de provincie ondertussen niet tot een gezamenlijk visie en strategie komen. De regio blijft dan hangen in een discussie over cijfers en een strijd met de provincie om de zeggenschap over het probleem waar de regio een oplossing voor moet vinden. Van een regionale aanpak voor een regionaal probleem is in dit handelingsperspectief tot eind 2010 geen sprake. Dit versterkt de indruk bij de provincie dat de regio niet in staat is een oplossing voor het probleem van lagere bevolkingsprognoses en de economische crisis te vinden en verzwakt zodoende de externe geloofwaardigheid van de regio naar de provincie toe.

Als gemeenten de rol van de provincie ter discussie stellen kan dit ook leiden tot een nieuwe impuls voor de ontwikkeling van het regionale samenwerkingsverband. Het kan een drijvende kracht zijn om tot een regionale oplossing te komen en zelfs de externe legitimiteit van de regio vergroten. De regio weet dan zo'n overtuigende visie neer te zetten met bijbehorende innovatieve oplossingen en overeenstemming over cijfers dat die ook door de provincie geslikt worden.

Sleutelmoment 3: Interne druk door een regionale notitie

In februari 2011 ligt een regionale notitie op tafel waarin staat wat de kwaliteit en kwantiteit van toe te voegen woningen moet zijn en wat de planlocaties zijn. Ook de opgave voor herprogrammering staat erin beschreven. De notitie geeft bovendien enkele oplossingsrichtingen die zowel in de richting van het schrappen van plancapaciteit als in de richting van temporiseren van de bouw gaan. Verder laat de notitie zien welke plannen elkaar potentieel het meest in de weg zitten.

Hoe scherp deze onderwerpen er in staan en of de notitie ook al een voorstel voor afspraken met elkaar bevat, hangt uiteraard af van het proces dat tot deze notitie heeft geleid. Een notitie als deze lijkt op het eerste gezicht geen barrière maar juist een doorbraak. Het kan echter een hobbel worden door de interne en externe reacties die de notitie oproept waar de regio zodanig mee moet zien om te gaan dat zij haar geloofwaardigheid als bestuursorgaan behoudt.

De provincie is niet tevreden over het document dat Stedengroep begin 2011 op tafel legt. Het cijfer uit het nieuwe provinciale woonbeleid staat er te weinig in centraal. De provincie kondigt aan zienswijzen te gaan indienen bij alle gemeentelijke bestemmingsplannen uit de regio die in de maak zijn en zo nodig in te grijpen. Ingrijpen kan via inpassingplannen of door de toegezegde subsidie voor de ontwikkeling van het centrum van Adorp niet uit te keren totdat de regio het cijfer van de provincie heeft verdeeld. Hiermee komt de externe legitimiteit onder druk te staan. De notitie is voor de provincie een ijkpunt: nu staat de insteek van de regio om de problemen met het woningbouwprogramma op te lossen zwart op wit. De insteek bevalt de provincie niet. De regio is voor de provincie dus niet langer geloofwaardig en zij besluit in te grijpen.

Twee handelingsperspectieven voor de omgang met deze situatie

1. De regio als mediator: het provinciale cijfer verdelen
Door de standvastige houding van de provincie wordt het voor de regio duidelijk dat er weinig anders op zit dan het cijfer van de provincie te verdelen. De analyses per gemeente die ten grondslag liggen aan het regionale cijfer dat de provincie hanteert, worden er bij gepakt en elke gemeente krijgt de opdracht de plannen terug te brengen tot deze aantallen. Hiermee komen we terug bij de eerder beschreven mediërende rol die de regio kan spelen. In een situatie als deze kan een regionale monitor een belangrijke rol spelen bij het in beeld brengen van de ontwikkeling en herprogrammering in de regio zodat gemeenten elkaar ook onderling scherp kunnen houden.

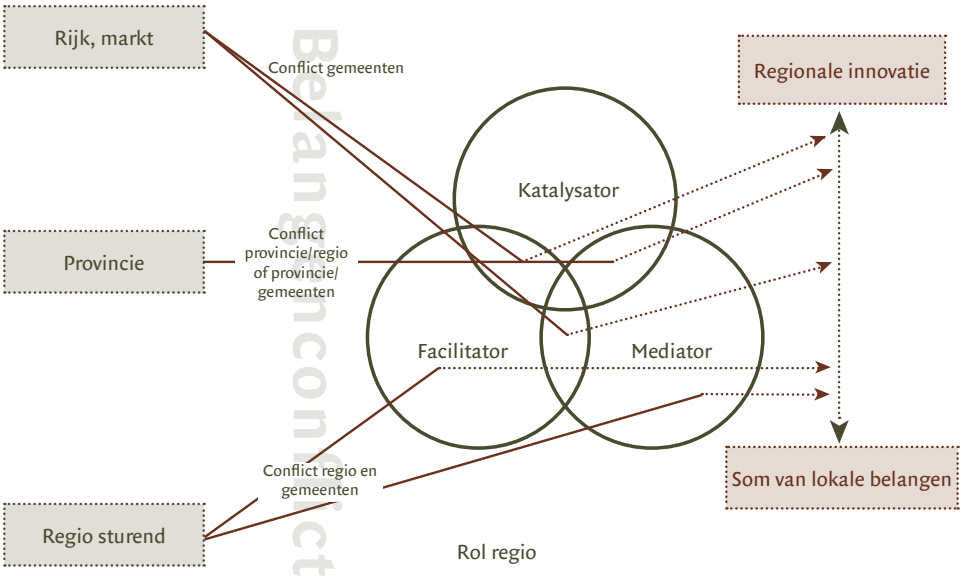
Door de eerdere druk vanuit de provincie, ziet de regio op dit moment dus kans om ondanks een sturende rol – die eerder veel weerstand opwekte en de geloofwaardigheid van de regio onder druk zette – intern geloofwaardig te zijn. Doordat dit tot resultaten leidt, is de regio ook extern geloofwaardig voor de provincie. Zo komt de regio met een herprogrammering die uiteindelijk niet veel anders is dan een optelsom van lokaal beleid. Het enige dat bekeken is, is of de herprogrammering nog voldoet aan de doelstellingen van inbreiding en uitbreiding en kwaliteit van de regionale structuurvisie. Dit blijkt ongeveer te kloppen. De regio als orgaan om een visie te ontwikkelen en oplossingen te vinden, is door het ingrijpen van de provincie echter gepasseerd. In die zin is de interne geloofwaardigheid van de regio aangetast. Dit uit zich in de inhoud van de herprogrammering waarin de meerwaarde van de regio als orgaan om deze verdeling te maken nauwelijks meer zichtbaar is.

2. De regio is katalysator en facilitator: draagvlak creëren voor eigen visie
De regio neemt de regie en gaat langs alle gemeenten om een beeld te krijgen van de politieke situatie: waar zitten de problemen om tot afspraken in de regio en met de provincie te komen, en wat kan er gedaan worden om te zorgen dat de afspraken er toch komen? Vervolgens steekt de regio het proces bestuurlijk in door bestuurders te laten onderhandelen over invulling van de herprogrammering in elke gemeente. Twee regionale doelstellingen in het document zijn heel helder voor de bestuurders: de herstructurering van het centrum van Adorp moet doorgaan. Dit om te voorkomen dat de regio te weinig aangepaste ouderenwoningen met zorgvoorzieningen zal hebben en de provincie haar klimaatdoelstellingen niet haalt. Verder is er overeenstemming over de uitleglocatie die in ieder geval moet worden doorgezet om voldoende draagvlak voor het nieuwe treinstation bij de locatie te genereren. Met die twee uitgangspunten wordt onderhandeld, ook met de provincie voor wie deze twee punten eveneens heel belangrijk zijn. Uiteindelijk komt de regio met een plan dat iets afwijkt van het provinciale plan. Er staan nog iets te veel woningen in de planning, maar omdat de twee belangrijke ontwikkelingen in stand blijven en gekoppeld zijn aan een klimaatdoelstelling gaat de provincie akkoord.

In dit handelingsperspectief wordt zowel de interne als de externe legitimiteit van de regio hersteld of versterkt waarbij het gemaakte regionale document als uitgangspunt dient. De regio zorgt er voor dat álle belangen in de regio van zowel gemeenten als de provincie worden meegewogen bij het opstellen van een uiteindelijk plan. Dit is de kracht van de regio in dit handelingsperspectief. De regio verleidt de provincie om mee te denken met de regionale belangen. Tegelijkertijd kan dit handelingsperspectief alleen succes hebben als er ook vanuit de provincie ruimte bestaat om door de regio verleid te worden verder te denken dan de cijfermatige overwegingen uit de provinciale verordening.

Conclusies

Wat leren we nu van de beschreven sleutelmomenten en handelingsperspectieven? Allereerst laten de handelingsperspectieven zien dat op elke verandering van de situatie verschillende reacties van de regio, gemeenten en provincies mogelijk zijn. Daarbij is het lastig een voorkeursoptie te benoemen omdat het effect van een reactie sterk afhankelijk is van de precieze context. De belangrijkste les is daarom dat in verschillende contexten op een andere manier geloofwaardigheid in de regio moet worden bereikt. De regio moet in elke situatie een andere rol spelen. Zij kan de rol van katalysator aanwenden om de regionale agenda verder te brengen; zij kan een mediator in een belangenstrijd zijn; of facilitator van een gezamenlijk zoekproces (Ansell en Gash, 2012). Dit vraagt flexibiliteit van de regio om verschillende rollen aan te kunnen nemen, en een flexibel procesontwerp dat ruimte laat voor het gaandeweg veranderen van de rol. En ook het vermogen van de regio om te zien welke rol in welke situatie gepast is, is een vereiste. Met andere woorden, er wordt van de regio reflectie op haar eigen handelen en de mogelijke gevolgen ervan in een specifieke context gevraagd. Hieronder brengen we in beeld wat mogelijke opties zijn voor de regio in verschillende situaties van externe of interne druk op de geloofwaardigheid: hoe kan zij toch proberen om een geloofwaardige autoriteit te zijn binnen het samenwerkingsverband?



Figuur 3: **Externe en interne druk op de samenwerking en mogelijke reacties daarop**

Verder laat de casus zien dat wat er gebeurt na een verandering, niet alleen afhangt van de reactie (en flexibiliteit in het spelen van rollen en procesontwerp) van de regio maar ook van die van de provincie en individuele gemeenten. Zij kunnen allemaal een verschillende houding aannemen. Het is de combinatie van deze houdingen die maakt dat regionaal beleid wel of niet effectief en geloofwaardig tot stand kan komen. Een provincie kan regionale samenwerking op verschillende momenten in een proces onder druk zetten of haar juist legitimeren. Vaak gebeurt dit natuurlijk onder druk van een

rijksopgave. Ook is van belang hoe gemeenten zich opstellen: laten zij zich overtuigen en zijn zij bereid om hun lokale belang opzij te schuiven? Bovendien kunnen gemeenten de rol van de regio versterken door deze weer als van hen te beschouwen; de provincie is dat niet. Regionale samenwerking is dan vooral legitiem omdat het de individuele handelingsvrijheid van gemeenten ten opzichte van de provincie versterkt.

Kijken we naar het spelen van de verschillende rollen door regio, provincie en gemeenten, dan komen ten slotte nog de volgende lessen naar voren. Het gevaar van een provincie die een sturende rol inneemt is dat zij daarmee impliciet de legitimiteit van de regio ter discussie stelt. Dit kan het voor de regio lastig maken een eigen verhaal en daarmee interne legitimiteit op te bouwen. Tegelijkertijd kan een sturende houding van de provincie ook een katalysator zijn voor regionale samenwerking omdat het de rol van de regio op scherp zet: de regio moet zich waarmaken om ingrijpen door de provincie te voorkomen. Verder is duidelijk dat een ondersteunende rol van de regio die gericht is op het samen ontwikkelen van een probleemanalyse en oplossingen, de interne legitimiteit van de regio versterkt. Dit gaat echter alleen op als dit uiteindelijk tot resultaat leidt. Als resultaat te lang uit blijft, bestaat het gevaar dat gemeenten afhaken, zeker wanneer de externe druk gelijktijdig toeneemt. In sommige fasen van het proces, zeker naar de uitvoering toe, lijkt het belangrijk dat een regio ook een wat meer sturende rol op zich durft te nemen. Een mediërende rol kan de interne geloofwaardigheid van de regio dienen zolang die rol niet vervalt in het maken van een optelsom van lokale belangen waarbij de regionale probleemanalyse buiten beeld verdwijnt. Een gemeente die een katalyserende rol inneemt door als eerste een stap te zetten gericht op de oplossing van het regionale probleem, kan het proces in een stroomversnelling brengen. Tegelijkertijd hangt het sterk van het moment waarop dit gebeurt en de positie van de gemeente af hoeveel effect dit zal hebben op het gedrag van andere gemeenten. Als een gemeente dit te vroeg in het proces doet, kan het juist gevoeld worden als ondermijning van het gezamenlijk vormgeven van een regionale strategie.

4.Spiegelcases: scenario's voor alternatieve handelingsperspectieven

Melika Levelt & Laurens de Graaf m.m.v. Sabine van Zuydam

In dit hoofdstuk komen twee voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking op het gebied van woningbouw in het buitenland aan bod: Meetjesland in Vlaanderen en North Northamptonshire in de Engelse Midlands. Bij de beschrijving van deze cases ligt de nadruk op de barrières voor samenwerking die zich bij deze verbanden op het gebied van woonbeleid voordeden. Daarbij spitsen we ons specifiek toe op de handelingsperspectieven van waaruit op deze barrières gereageerd is. Deze perspectieven zijn een interessante spiegel voor de Nederlandse praktijk.

Samenwerking in Engeland en Vlaanderen is anders georganiseerd dan in Nederland. Het grootste verschil met het Engelse voorbeeld is dat in North Northamptonshire besluitvorming wordt gerealiseerd bij meerderheid van stemmen. Districten, vergelijkbaar met de Nederlandse gemeenten, hebben daar een deel van hun autonomie overgedragen aan een regionale autoriteit. De Vlaamse casus verschilt vooral van de Nederlandse regio's omdat het hier niet om één duidelijk samenwerkingsverband gaat. Meetjesland bestaat uit 96 tijdelijke of permanente arrangementen waarvan minstens twee deelnemende gemeenten en/of Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) lid of vennoot zijn. Een gemeente is dus geen lid van alle samenwerkingsverbanden. Gemiddeld nemen ze deel aan 46 arrangementen en een gemiddeld OCMW is lid van 11 arrangementen (Van Herck, 2004).

Woningbouwplanning in Meetjesland

Regionale samenwerking in Vlaanderen

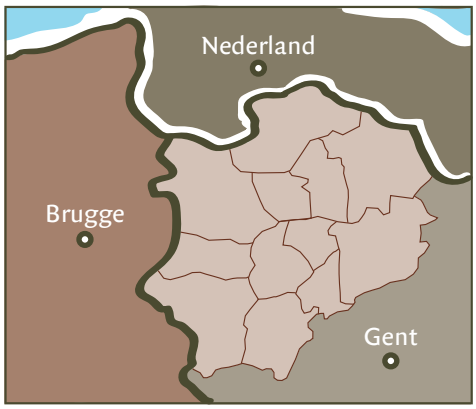
In Vlaanderen zijn gemeenten de afgelopen twintig jaar steeds meer gaan samenwerken. Aan de ene kant is dit een gevolg van de toegenomen complexiteit van taken waarvoor gemeenten zich gesteld zien. Aan de andere kant worden meer en meer taken en bevoegdheden overgeheveld naar het lokale niveau (VVSG, 2005). Zeker wanneer gemeenten klein zijn en relatief weinig capaciteit hebben, kan dit problemen met zich mee brengen en is samenwerking evident. Sinds 2001 wordt de samenwerking per decreet van de Vlaamse overheid geregeld.[4] Daarbij is er keus tussen vier verschillende samenwerkingsvormen: twee relatief 'soepele'; de interlokale vereniging en de projectvereniging, en twee relatief 'zware' vormen van samenwerking; de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen (Delatter, 2003; Block en Verlet, 2007).

4 Een decreet is een wet in formele zin die afkomstig is van de Vlaamse overheid (ook wel Vlaamse Gemeenschap genoemd).

Dergelijke samenwerkingsverbanden zijn ook in Meetjesland terug te vinden. Meetjesland is het gebied tussen de grote steden Gent en Brugge en is gelegen in het westen van Vlaanderen (hoewel de gemeenten behoren tot de provincie Oost-Vlaanderen) (zie figuur 1). Er is echter geen duidelijk overkoepelend samenwerkingsverband te duiden, de 13 deelnemende gemeenten zijn in wisselende samenstelling in maar liefst 96 samenwerkingsarrangementen werkzaam.[5] De gemeenten hebben tussen 6.000 en 32.000 inwoners en liggen allen in een overwegend landelijk gebied. Naast de gemeenten nemen ook maatschappelijke instellingen en in sommige gevallen private partijen deel aan de samenwerking (Van Herck, 2004).

Woonoverleg Meetjesland

Eén van de 96 samenwerkingsverbanden is het woonoverleg Meetjesland. Al sinds 1996 bestaat er een samenwerking gericht op het aanpakken van huisvestingsproblematiek. Het Steunpunt Opbouwwerk Meetjesland vzw was hier de initiatiefnemer van. Als eerste werd een intergemeentelijk sociaal verhuurkantoor opgericht, dat in 1999 een zelfstandige vorm kreeg. Dit sociaal verhuurkantoor heeft op basis van de Vlaamse Wooncode de taak om woningen op de particuliere huurmarkt te huren en ze vervolgens door te verhuren aan sociaal zwakke huurders. Op die manier levert ze een bijdrage aan het toegankelijker maken van de particuliere huurmarkt voor mensen met een laag inkomen in Meetjesland. Naast het sociaal verhuurkantoor startte in 1998 het intergemeentelijk wooncentrum Meetjesland (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2003). Het woonoverleg zelf is voortgekomen uit het wooncentrum Meetjesland en kwam voor het eerst bijeen in september 1999. Inmiddels zijn hierbij negen gemeenten betrokken.[6]



De ligging van Meetjesland

5 De gemeenten die deelnemen aan één of meerdere samenwerkingsverbanden binnen Meetjesland zijn: Aalter, Assenende, Eeklo, Evergem, Kaprijke, Knesselare, Lovendegem, Maldegem, Nevele, Sint-Laureins, Waarschoot, Zelzate en Zomergem.

6 Aalter, Assenede, Eeklo, Kaprijke, Knesselare, Maldegem, Sint-Laureins, Waarschoot en Zomergem.

Kenmerken samenwerking wonen Meetjesland

Deelnemers:
- De negen gemeenten, provinciebestuur Oost-Vlaanderen, sociale huisvestingsmaatschappijen, Openbare centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), Huurdersbond Oost-Vlaanderen, Koninklijk Algemeen Eigenaarsverbond, immobiliënberoepen, Streekplatform Meetjesland, Steunpunt opbouwwerk Meetjesland, Sociaal Verhuurkantoor Meetjesland, Vlaams woningfonds.

Aantal inwoners:
- 111.500 (in 2008)

Samenwerking
- Intergemeentelijk woonoverleg Meetjesland
  - Doel is alle woonactoren van het Meetjesland samen te brengen om een gecoördineerd gemeentelijk en bovengemeentelijk woonbeleid mogelijk te maken. Richt zich vooral op de aspecten sociale huisvesting en woonbeleid.
  - Bestaat uit: bestuurders van alle deelnemers zoals hierboven genoemd
  - Beleid vervat in: intergemeentelijk woonkader
- Lokale woonoverleggen
  - Doel is het bepalen van een gemeentelijke visie op woonbeleid
  - Bestaat uit: bestuurders en ambtenaren van gemeenten, OCMW's, huisvestingsmaatschappijen et cetera.
  - Beleid vervat in: lokale woonplannen/lokale sociale beleidsplannen
- Wooncentrum Meetjesland
  - Ondersteunt de gemeenten in de intergemeentelijke en lokale woonoverleggen. Daarnaast biedt zij advies, informatie en begeleiding aan op het gebied van wonen aan inwoners van Meetjesland.

Het wooncentrum, en daarbij dus ook het intergemeentelijk woonoverleg, is door de jaren heen op verschillende manieren gefinancierd. In eerste instantie, tot 2001, kwam het geld deels vanuit Europese EFRO subsidies en deels vanuit de Vlaamse overheid. Daarna brak een periode aan waarin de gemeenten zelf volledig financieel verantwoordelijk waren. Vervolgens werd in 2003 het wooncentrum erkend als Vlaams experiment lokaal woonbeleid en ontving het cofinanciering van het Vlaams gewest en de provincie. De gemeenten droegen in die periode ongeveer de helft bij. Deze subsidie liep in 2009 af en is vervangen door een andere subsidie van het Vlaams gewest voor ondersteuning van projecten op het gebied van lokaal woonbeleid. Wederom dragen gemeenten zelf substantieel bij. Hiermee is de financiering tot 2012 gedekt.

Intergemeentelijke samenwerking op het gebied van wonen wordt breed gedragen in Meetjesland. Dit geldt zowel voor de betrokken bestuurlijke organen als voor de mogelijkheden die individuele bewoners uit Meetjesland krijgen om betrokken te zijn. De algemene vergadering van het intergemeentelijk woonoverleg bepaalt de belangrijkste inhoudelijke speerpunten voor de toekomst. In deze vergadering zitten niet alleen gemeentebesturen (schepenen, vergelijkbaar met wethouders in Nederland, huisvesting), maar ook vertegenwoordigers van de OCMW's, de huurdersbond, de sociale

woningcorporaties en welzijnsinstellingen. Aangezien besluitvorming in deze algemene vergadering over inhoudelijke thema's is gebaseerd op unanimiteit, moeten zij er samen uit komen.

De schepenen van de negen deelnemende gemeenten, vergelijkbaar met wethouders in Nederland, zijn de spil voor de woonopgave van Meetjesland. Ieder van hen is verantwoordelijk voor het woonbeleid in zijn of haar gemeente. Ook richting andere overheden spelen zij een prominente rol. Zo is de schepene van de gemeente Maldegem de voortrekker en tevens voorzitter van de intergemeentelijke vereniging wonen. Naast schepene is zij ook lid van het Vlaamse parlement en heeft daarmee directe ingangen tot machtscentra buiten Meetjesland. Daarmee is zij een pleitbezorger voor dit samenwerkingsverband en geeft zij het een gezicht.

Hoewel wordt samengewerkt op het gebied van wonen, blijft woonbeleid in Meetjesland primair een gemeentelijke taak. De Vlaamse overheid heeft vooral een stimulerende en faciliterende rol. Ze verstrekt subsidies, waarbij het samenwerkingsverband aan bepaalde voorwaarden moet voldoen, maar legt nauwelijks sancties op. De provincie is alleen betrokken doordat ze enkele projecten van het wooncentrum financiert.

Iedere gemeente in deze intergemeentelijke samenwerking bepaalt zelf hoe intensief zij haar bewoners wil betrekken bij plannen. De betrokken gemeenten pakken dit verschillend aan, afhankelijk van de aard van het probleem en hun visie hierop. Veel lokale woonvisies zijn tot stand gekomen in samenspraak met huurders. Ook het regionaal maatschappelijk werk, dat burgerparticipatie bevordert, is steeds actief betrokken bij dergelijke participatieve trajecten. Het wooncentrum Meetjesland ondersteunt dit soort informatie – en participatietrajecten en signaleert zo de geluiden die onder bewoners leven.

Woonopgave in Meetjesland

In tegenstelling tot de Nederlandse en Engelse casus is in Meetjesland geen sprake van een verstedelijkingsopgave. De relatief kleine gemeenten in een overwegend landelijk gebied hebben echter wel een duidelijke woningbouwopgave. Eén van de aandachtspunten volgens het intergemeentelijk woonkader 2005-2010 is het verbeteren van de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving. Daarnaast verdient ook het aanbod van goede, aangepaste en betaalbare sociale woningen aandacht. Ten derde moet er een actief grond – en panden beleid worden gevoerd en woonbeleid voor de lange termijn worden uitgetekend.

Interessant is dat de discussie op het gebied van wonen nauwelijks gaat over de aantallen te bouwen woningen, maar zich meer toespitst op de beleidsinhoudelijke kant. Daarbij bepaalt de Vlaamse overheid grotendeels het woonbeleid en het juridische kader waarbinnen gemeenten initiatieven kunnen nemen. In zekere zin zijn het dus thema's die op nationaal, maar ook op Europees niveau, een rol spelen en die doorsijpelen naar de lokale besturen. Concreet gaat het hierbij om thema's zoals energiebesparing en duurzaamheid, woonkwaliteit, grond – en pandenbeleid en beleid bedoeld voor specifieke doelgroepen, met name senioren en jonge gezinnen.

Sleutelmomenten en handelingsperspectieven

Als we kijken naar de intergemeentelijke samenwerking in Meetjesland op het gebied van wonen dan zijn daarin drie barrières en sleutelmomenten te benoemen waarop de samenwerking in Meetjesland interessante handelingsperspectieven bood om haar geloofwaardigheid te behouden.

Barrière 1: Subsidie afhankelijkheid

De financiering van de intergemeentelijke samenwerking op het gebied van wonen is in Meetjesland een heikel punt. Hoewel gemeenten elk bijdragen aan het wooncentrum Meetjesland financieren, wordt het grootste gedeelte nog steeds gefinancierd door de Vlaamse overheid door middel van een tijdelijke subsidie. In de kern raakt dit de vraag hoe groot de bereidheid eigenlijk is van iedere deelnemende gemeente om intergemeentelijk samen te werken. Binnen het wooncentrum Meetjesland bestaat de zorg dat wellicht niet iedere gemeente bereid is de samenwerking voort te zetten als de Vlaamse subsidie wegvalt.

Handelingsperspectief: Herstructurering van het wooncentrum Meetjesland

Voor 2008 was het gebruikelijk dat wooncentrum Meetjesland negen afzonderlijke samenwerkingsovereenkomsten sloot voor de duur van een jaar; steeds één overeenkomst per gemeente. Ieder jaar werd dus de vraag gesteld: gaan we opnieuw samenwerken? Onder druk van de Vlaamse overheid is eind 2008 een aanpassing van deze samenwerkingsstructuur gekomen. De negen deelnemende gemeenten op het gebied van wonen zijn verenigd in een zogenaamde intergemeentelijke vereniging. Zij dienen gezamenlijk een dossier (lees: subsidieaanvraag) in bij de Vlaamse overheid. Deze verandering heeft inhoudelijk niet zoveel effect gehad op de manier van werken. Wel geeft het meer zekerheid en continuïteit, omdat er nu één gemeenschappelijk aanbod ligt voor een periode van drie jaar. Voor sommige deelnemende gemeenten was dit lastig, want het betekende (weer) een extra samenwerkingsverband op intergemeentelijk niveau. De nieuwe aanpak heeft echter de financiële onzekerheid van het samenwerkingsverband sterk verminderd.

Barrière 2: 'Samen Sterk' of regionale confetti?

Zoals hiervoor beschreven, kent Meetjesland in totaal 96 regionale samenwerkingsarrangementen. Binnen de deelnemende gemeenten staan het nut en de noodzaak van een nieuw arrangement steeds meer ter discussie. De vraag is of er nog wel een totaaloverzicht van alle arrangementen bestaat en het wel efficiënt genoeg werkt. Vanuit de Vlaamse overheid wordt samenwerking op intergemeentelijk niveau nog altijd stevig gestimuleerd door o.a. de campagne 'Samen Sterk'. De scepsis hierover neemt binnen Meetjesland niettemin toe. Het behouden van geloof in de samenwerking is volgens één van de burgemeesters in het gebied dé uitdaging.

Deze situatie wordt op het gebied van woonbeleid versterkt doordat een procedurewijziging van de Vlaamse overheid sinds 2004 de nadruk van het intergemeentelijke niveau naar het lokale niveau heeft verschoven. Wanneer bijvoorbeeld een huisvestingsmaatschappij (vergelijkbaar met de Nederlandse woningcorporatie) of een gemeente sociale woningen wil bouwen, moet dat eerst goedgekeurd worden door het lokaal woonoverleg. Niet alleen het lokaal woonoverleg heeft aan belang gewonnen, ook voor bestuurders en ambtenaren is woonbeleid een belangrijkere portefeuille is geworden.

Handelingsperspectief: Samenwerking als bron van lokale expertise
Ondanks deze decentralisatie weet het regionale wooncentrum tot nu toe haar positie te behouden. Dit lijkt voor een belangrijk deel gebaseerd op de rol die het wooncentrum speelt bij het vergroten van de expertise bij deelnemende gemeenten, die zo de dienstverlening aan hun burgers kunnen verbeteren. Van huis uit hebben de kleine gemeenten een te beperkte ambtenarencapaciteit en zijn ze dus afhankelijk van het wooncentrum Meetjesland. Adviseurs van het wooncentrum begeleiden de gemeenten bij de formulering en uitvoering van hun lokale woonvisie. Deze adviseurs zijn gespecialiseerd in de technische, sociale en juridische zaken rondom wonen en trachten de woonvisie zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de lokale behoeften en context. De zeven gemeenten die al lokale woonvisies en woonplannen hebben gemaakt verschillen sterk van elkaar.

Naast het geven van advies en procesbegeleiding heeft het wooncentrum een monitorfunctie. Ze houdt bij over welke thema's er vragen worden gesteld, hoeveel klanten een nieuwe (sociale) woning hebben gekregen en hoe het met de woonkwaliteit en leegstand is gesteld. Daarnaast is inzicht in allerlei algemene (demografische) statistieken. Hiermee kan het wooncentrum snel inzichtelijk maken wat er in de deelnemende gemeenten is bereikt en welke resultaten ze zelf boekt. Gemeenten zijn tevreden over de transparantie, de informatievoorziening en de resultaatgerichtheid van het wooncentrum. Dit heeft een legitimerende werking voor wooncentrum Meetjesland. Het bestaan van deze organisatie staat dan ook niet ter discussie in de deelnemende gemeenten.

Handelingsperspectief: Gemeenten centraal
Een ander interessant handelingsperspectief met het oog op de versterkte lokale belangen is het centraal stellen van de gemeenten in de samenwerking. In Nederland worden lokale ambtenaren vaak gedetacheerd naar een regiobureau. In Meetjesland werkt een kleine groep van twaalf medewerkers van het wooncentrum voor alle negen gemeenten in Meetjesland, in feite dus een omgekeerde situatie. Meetjesland laat tevens zien dat diversiteit op lokaal niveau de samenwerking op regionaal niveau niet in de weg hoeft te staan. Ook op het intergemeentelijke niveau heeft iedere afzonderlijke gemeente de ruimte om haar eigen lokale woonbeleid vorm te geven en uit te voeren.

Barrière 3: Lokale politieke veranderingen: continuïteit of in – en uitstappen?
Intergemeentelijke samenwerking rondom wonen in Meetjesland bestaat nu vijftien jaar en meerdere colleges van Burgemeester en Schepenen zijn gepasseerd. Bij iedere gemeenteraadsverkiezing of tussentijdse bestuurswisseling is het afwachten of de politieke verhoudingen veranderen en hoe de (mogelijk) nieuwe schepenen tegenover intergemeentelijke samenwerking op het gebied van wonen staan. Er zijn politici die meer woontaken in eigen huis willen houden en die dit door eigen ambtenaren willen laten uitvoeren. Anderen zien vooral het voordeel van de schaalgrootte en het uitbesteden van woontaken aan het wooncentrum.

Handelingsperspectief: Intergemeentelijke samenwerking niet alleen van de politiek
In een veranderlijke politieke context is het interessant te zien dat de samenwerking in Meetjesland niet alleen afhankelijk is van politieke deelname. Als we de casus Meetjesland vergelijken met Nederlandse bestuurlijke regio's op het gebied van wonen, dan valt op dat Meetjesland breder gedragen is. Het zijn niet alleen de deelnemende gemeenten zelf die de samenwerking ondersteunen, maar vooral ook de aanverwante maatschappelijke instellingen op het gebied van welzijn en wonen die achter de

samenwerking staan en daarnaast actief deelnemen. Dat maakt de samenwerking minder kwetsbaar voor politieke veranderingen.

Reflectie op Meetjesland

Meer samenwerkingsverbanden is niet altijd beter!

Kenmerkend voor de regionale samenwerking in Meetjesland is dat deze al bijna twintig jaar bestaat. Andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gebied van wonen in Vlaanderen, (kleine) gemeenten en provinciale besturen kijken daarom met enige jaloezie naar deze unieke situatie in Meetjesland. Binnen de regio zelf is er geloof in intergemeentelijke samenwerking, zowel bij gemeenten als maatschappelijke organisaties. Samenwerken is dus meer dan een wens van een hogere overheid en wordt lokaal gedragen. Dit is het resultaat van een groeiproces waarin Meetjesland zich heeft ontwikkeld van samenwerking op puur administratieve gronden naar beleidsmatige arrangementen. Met name de kleinere gemeenten binnen Meetjesland zien de regionale samenwerking als de identiteit van het gebied.

Hoewel de intergemeentelijke samenwerking op zich positief beoordeeld wordt, is er veel scepsis over de hoeveelheid arrangementen in Meetjesland. Gemeenten hebben niet altijd helder of ze nu wel of niet lid zijn van een bepaald arrangement en waar het precies over gaat. Ondanks deze discussie laat de praktijk zien dat er eerder arrangementen bijkomen dan afgaan. Natuurlijk is de vraag hoeveel samenwerkingsverbanden er zouden moeten bestaan niet erg vruchtbaar. De vraag of de samenwerkingsverbanden op deze wijze nog efficiënt en effectief zijn is dat wel; zeker in een tijd waar – ook in Vlaanderen – bezuinigingen op de loer liggen.

De rol van de Vlaamse overheid

Zoals beschreven is Meetjesland formeel gebaseerd op wetgeving van de centrale Vlaamse overheid. Het valt op dat de centrale overheid grip wil hebben en houden op de samenwerkende gemeenten in Vlaanderen. De Vlaamse overheid zegt vooral kaderstellend te zijn, maar blijkt in de bestuurlijke praktijk toch ook sterk te sturen bij intergemeentelijke samenwerking. Door de randvoorwaarden die aan verschillende subsidies worden gesteld, bemoeit zij zich stevig met de inhoud van het intergemeentelijke woonbeleid. Intergemeentelijke samenwerking blijft daarmee een top-down element en het karakter van gepland bestuur houden. Hoewel de centrale Vlaamse overheid een belangrijke impuls heeft gegeven aan de intergemeentelijke samenwerking in Meetjesland vormt deze zelfde centrale overheid een potentiële bedreiging voor de samenwerking. De actuele discussie binnen Vlaanderen en België over wijzigingen in de staatsinrichting betekent ook fundamentele kritiek op de bestuurlijke inrichting. Het is vooralsnog onvoorspelbaar waar dit precies toe zal leiden.

Al met al biedt de casus Meetjesland door de veelvormigheid en meervoudigheid van de intergemeentelijke samenwerking een spiegel voor de Nederlandse praktijk. Binnen één regio bestaan meerdere typen samenwerkingsverbanden (zowel publiek -publiek als publiek -privaat) naast elkaar en richt men zich op uiteenlopende thema's. Tevens laat de ervaring in Meetjesland zien dat de centrale rol die deelnemende lokale overheden innemen ertoe leidt dat de samenwerking op zich dienend is aan die gemeenten, waardoor het samenwerkingsverband een breed draagvlak behoudt en in zichzelf legitimerend is.

Woningbouwplanning in North Northamptonshire

Regionale samenwerking in Engeland

Regionale samenwerking tussen gemeenten in Engeland –of hier feitelijk tussen districten7–is een relatief nieuw fenomeen. Men spreekt eerder van 'gezamenlijke planning' dan van 'regionale planning'8. Regionaal beleid wordt namelijk vanuit het Rijk door de zogenaamde Governement Offices for the Regions voorbereid (interview Marshall). Zo is de samenwerking in North Northamptonshire ook van bovenaf ontstaan toen het gebied in een sub-regionale strategie van de Governement Offices als economisch groeigebied werd aangewezen om de druk rond Londen te verminderen. Hierbij werden de districten Corby, East Northamptonshire, Kettering en Wellingborough uitgenodigd samen tot een vertaling te komen van de regionale strategie naar lokaal ruimtelijk beleid. Sinds 2004 werken deze districten daartoe samen in de North Northamptonshire Joint Planning Unit en North Northamptonshire Joint Planning Committee aan een Core Spatial Strategy. In 2010 is deze strategie herzien.

Een opdracht van buiten als een kans

Met het aanwijzen van North Northamptonshire als groeigebied in de regionale strategie van het Rijk, kreeg het gebied de opgave om tussen 2001 en 2021 ruim 52.000 woningen toe te voegen vanuit een gezamenlijke ruimtelijke strategie (Office of the Deputy Prime Minister, 2005). Lang niet overal in de regio werd deze opdracht met gejuich ontvangen. Alleen de districten Corby en Kettering zagen groei echt zitten, in de andere districten waren sommige raadsleden actief tegenstander. Toch zagen de districten al snel in dat samenwerking voor het uitvoeren van de groeiagenda onvermijdelijk en noodzakelijk was.

Juist omdat de meningen verdeeld waren, besloot men een Joint Planning Committee op te richten dat bij meerderheid van stemmen besluiten zou kunnen nemen. Er was weinig vertrouwen dat op een andere manier enige voortgang in het proces geboekt zou kunnen worden. Dit staat haaks op de Nederlandse situatie waar bevoegdheden zelden worden afgestaan en meerderheidsbesluiten en consensus de nadruk hebben. Ook de reactie van de gemeenten op de forse en omstreden opdracht vanuit het Rijk, lijkt vanuit Nederlands perspectief bezien gelaten. Het Engelse planningsysteem is van oudsher echter sterk hiërarchisch georganiseerd en de verwachting was dat de groeiagenda van de Britse Labourregering niet snel zou verdwijnen. Het was al heel wat dat districten de ruimte kregen een onvermijdelijke groeiopdracht zelf in te vullen. Om besluitvorming bij meerderheid van stemmen wettelijk mogelijk te maken, moest de Northamptonshire County Council ook onderdeel van de samenwerking worden.

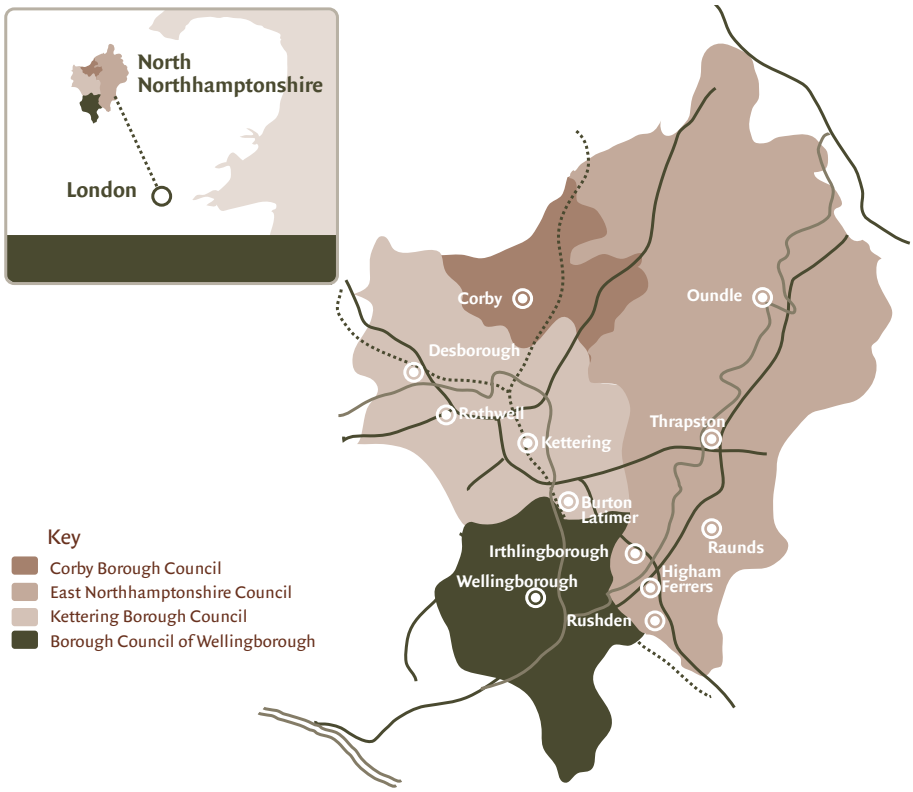
7 Districten zijn de Engelse equivalent van gemeenten in Nederland. Met een ouder woord worden districten ook nog wel als boroughs aangeduid. De boroughs en districten van North Northamptonshire zijn dus gelijkwaardige bestuurslagen.

8 In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de begrippen intergemeentelijk/grondgebied van de samenwerking/het grondgebied van North Northamptonshire worden gebruikt als naar de samenwerking in North Northamptonshire wordt verwezen. Dit om verwarring te voorkomen met de regionale en subregionale strategieën van Government Offices for the Regions die een belangrijke rol spelen in de planning voor North Northamptonshire, maar over een veel groter gebied gaan dan North Northamptonshire.

Het aanvankelijke bestuurlijke verzet tegen de ruimtelijke strategie voor North Northamptonshire stond in contrast met de ambities van ambtenaren in de districten. Zij zagen in het groeibeleid van de nationale overheid een kans om, in een relatief onbelangrijk gebied in Engeland, eindelijk proactief en ontwikkelingsgericht beleid te maken. Hun enthousiasme en bereidheid met elkaar om de tafel te gaan zitten om aan een mooi plan te werken was daarom groot.

Een ander aspect dat bijdroeg aan het proces was het feit dat North Northamptonshire het eerste gebied was waarvoor een gezamenlijk Core Spatial Strategy werd gemaakt. De mogelijke voorbeeldrol van de samenwerking werd gekoesterd door zowel de deelnemende districten (en hun ambtenaren, councillors en bestuurders) als het Government Office. Bovendien viel door samenwerking geld te verdienen omdat de groeistrategie gepaard ging met fondsen voor de ontwikkeling van infrastructuur en woningen. Al met al verliep het proces om tot een Core Spatial Strategy te komen, relatief eenvoudig en werd het plan, weliswaar niet unaniem, zonder problemen aangenomen door het Joint Planning Committee.

De distrciten van North Northhamptonshire



Kenmerken samenwerking North Northamptonshire

Deelnemers:
Corby Borough Council*, East Northamptonshire District* Council, Kettering Borough Council, Borough Council of Wellingborough, Northampton County Council

Aantal inwoners:
306.000

Samenwerking:
- Joint Planning Unit
- Verantwoordelijk voor: beleidsvoorbereiding
- Bestaat uit: ambtenaren van de districten en county
- Joint Planning Committee
- Verantwoordelijk voor: besluiten (meerderheid van stemmen)
- Bestaat uit: drie raadsleden van elk district & county
- Planning Manager
- Verantwoordelijk voor: voorbereiden, aanjagen, organiseren en plannen van beleid
- Heeft hulp van: eigen medewerkers
- Betaald door: de districten en county, ieder jaar opnieuw over budget en aanstelling besloten
- North Northamptonshire Development Company
- Verantwoordelijk voor: promotie en contact met marktpartijen
- Betaald door: districten & county, ieder jaar wordt over deelname aan North Northamptonshire Development Company opnieuw besloten door individuele districten en county, kan dus ook deels worden uitgestapt

* Borough is een oude benaming voor wat nu in Engeland district wordt genoemd. Boroughs en districten zijn dus gelijkwaardig aan elkaar. Sommige districten worden nog met borough aangeduid omdat dit historisch zo gegroeid is.

Sleutelmomenten en handelingsperspectieven voor samenwerking in North Northamptonshire
Diverse ontwikkelingen hebben er voor gezorgd dat de samenwerking in North Northamptonshire steeds meer onder druk is komen te staan. Externe veranderingen hebben barrières opgeworpen waar de samenwerking een antwoord op moet vinden om haar geloofwaardigheid te behouden. Hieronder worden twee barrières besproken en twee handelingsperspectieven die North Northamptonshire heeft gevonden om met de gewijzigde context om te gaan.

Barrière 1: Economische crisis, plannen en realisering lopen steeds verder uit elkaar
In de loop van 2009 is steeds duidelijker geworden dat de ambities uit de *Core Spatial Strategy* en de feitelijk gerealiseerde aantallen, verder uit elkaar groeien. De woningbouw die in de jaren ervoor op stoom was gekomen, zakte vanaf 2008 volkomen in. Terwijl er om de rijksopgave te halen 3.000 woningen per jaar gebouwd zouden moeten worden, was de markt door de crisis niet in staat om meer dan een kleine 1.150 woningen op te leveren. Zo waren in totaal slechts 15.256 van de geplande 52.100 woningen gerealiseerd.

De strategie bleek aan vervanging toe. Daarbij kwam dat de hoge groeiambities lokaal nadelige gevolgen begonnen te krijgen, vooral door een nieuwe regeling (Policy Statement 3, PPS3) die voorschrijft dat districten een aanbod van grond moeten hebben voor woningbouw in de komende vijf jaar. Als ze daar niet over beschikken, kunnen ontwikkelaars zelf grond aandragen voor ontwikkeling net zo lang tot er voldoende grond voorhanden is voor de bouw van woningen. Door de crisis waren enkele strategische plekken uit de Core Spatial Strategy echter niet meer levensvatbaar voor ontwikkeling waardoor geen enkel district meer voor vijf jaar beschikbare grond kon aantonen. Gevolg was dat verschillende keren kleinere, nog wel levensvatbare, locaties door de markt werden aangedragen op plaatsen die conflicteerden met lokale wensen en de visie van de Core Spatial Strategy. Vanwege de verplichting uit de PPS3 moesten de districten deze locaties na beroep toch afstaan voor ontwikkeling.

Barrière 2: Een nieuwe agenda vanuit het rijk: localism
In juni 2010 kwam het Planning Policy Statement 3 (PPS 3) van de nationale regering uit. Daarin werden de bestaande groeiambities voor de regio's herbevestigd terwijl de regering op 6 juli 2010 aankondigde dat *local plans* voor woningbouw herzien mochten worden. Ook kondigde de regering Cameron vlak na haar aantreden in mei 2010 aan dat ze een *localism* agenda ging doorvoeren met meer ruimte voor lokale gemeenschappen in het bepalen van hun toekomst. De regionale ruimtelijke strategieën (zoals het East Midlands Regional Plan) zouden worden afgeschaft. Hangende de afschaffing gelden ze nog wel, maar dit verandert grondig de gevoelde vrijheid om de Core Spatial Strategy aan te passen.

Handelingsperspectief 1: De planning manager als steun onder de samenwerking
De nieuwe economische en politieke situatie, de tweeslachtigheid van de berichten vanuit de regering (vasthouden aan groei maar ook meer ruimte voor lokaal gemaakt beleid), en de groeiende behoefte in sommige districten de groeiambities naar beneden bij te stellen, leverden een complexe situatie op waarin het voor het samenwerkingsverband steeds lastiger laveren werd. De kans dat kikkers uit de kar zouden springen bij de herziening van de Core Spatial Strategy was groot. Tegelijkertijd werd samenwerking belangrijker omdat alleen een eensgezind optrekken tegen het nationale beleid de groeiambities naar beneden zou kunnen krijgen. In deze onduidelijke situatie waarin vragen over cijfers, strategie en de betekenis van rechterlijke uitspraken speelden, was de rol van de planning manager erg belangrijk. Deze bijzondere functie biedt een interessant handelingsperspectief voor de Nederlandse situatie.

De planning manager is een onafhankelijke persoon die het hele planningsproces begeleidt. Hij zet onderwerpen op de agenda, komt met voorstellen waarin hij de resultaten van discussie in de Joint Planning Unit en Committee meeneemt, zet op een rij welke beslissingen er voorliggen en onderhoudt contacten naar buiten voor de samenwerking. De planning manager is agendasettend, faciliterend en bewaakt de voortgang van het planningsproces. Deze rol werd en wordt door de districten niet alleen geaccepteerd maar ook erg gewaardeerd. Zijn meerwaarde ligt in het vertalen van ingewikkelde planningsvraagstukken en nationale politieke ontwikkelingen naar begrijpelijke vraagstukken voor de bij de regionale planning betrokken ambtenaren in North Northamptonshire.

Voor vergaderingen van de Joint Planning Committee stelde de planning manager als *agenda setter* rapporten op waarin hij duidelijk uiteenzette voor welke opgaven de regio staat en welke besluiten er genomen moesten worden. Zo zette hij op een rij hoe de woningbouw was achtergebleven bij de plannen uit de Core Spatial Strategy en wat de gevolgen hiervan waren in het licht van het bestaande en voorgestelde beleid. Hiermee liet de planning manager enerzijds zien dat de oude afspraken onrealistisch waren geworden, en anderzijds dat er alternatieve groeipaden mogelijk waren. Hij bereidde, kortom, op een tamelijk sturende manier beleidsdiscussies voor. Daarbij keek hij zowel naar het wettelijk kader waarbinnen de Joint Planning Unit en Committee moeten opereren, als naar de inhoud van de onderwerpen waarop men tot beleid wilde komen. Door advies te geven over een te volgen strategie om gedaan te krijgen wat de Joint Planning Committee wilde bereiken, trad de planning manager bovendien als mediator op. Zo stelde hij bijvoorbeeld voor vanuit het Committee een brief te schrijven aan het Departement for Communities and Local Government om bezorgdheid te uiten over het beleid. Tevens legde hij een aanpak voor om de Core Spatial Strategy te herzien en toch binnen de kaders van het rijk te blijven.

In Nederland is het gebruikelijk dat beleidsprocessen in Wgr-regio's worden voorgezeten en aangestuurd door ambtenaren die werkzaam zijn bij één van de betrokken gemeenten. Het nadeel hiervan is dat deze ambtenaren naast het regionale planningsproces nog heel veel andere taken op hun bord hebben. Als gevolg hiervan ligt de focus niet altijd voor honderd procent bij de regio. Bovendien is het leiden van een regionale werkgroep lastig in zijn geheel te scheiden van de rol als ambtenaar van een deelnemende gemeente. De planning manager heeft wat dat betreft een veel vrijere rol. Hij kan dingen op de agenda zetten die hij belangrijk acht voor het proces, met het oog op het regionale doel. Hij heeft de tijd om 1) nationale beleidsontwikkelingen te vertalen naar voor het samenwerkingsverband relevante vraagstukken, 2) om overal in het samenwerkingsverband de vinger aan de pols te houden, en 3) om te zien welke belangen en problemen er spelen. Kortom, de planning manager kan de kennis ontwikkelen die nodig is om het planningsproces te begeleiden en tot besluiten te komen. Hij heeft hiervoor uiteraard ook een kleine ondersteunende staf in dienst die rapporten kan voorbereiden – soms samen met de deelnemende districten. Doordat de planning manager niet in dienst is van één van de deelnemende districten maar wel door hen wordt betaald, dient hij zowel het regionale verband als ieder district te dienen. Wanneer de districten niet tevreden zijn over het werk, kunnen zij besluiten minder financiële middelen aan het dienstverband van de planning manager bij te dragen.

Handelingsperspectief 2: Evidence based plannen
Een ander interessant handelingsperspectief is de rol van *evidence based* beleid in het Britse planningsysteem. Om een plan of een herziening vastgesteld te krijgen, moet het worden goedgekeurd door een inspecteur van het Rijk. Deze kijkt of de plannen consistent zijn, hoe de cijfermatige onderbouwing is, of er voldoende alternatieven zijn onderzocht, of er voldoende inspraak in het proces is geweest van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Er moeten dus gegevens worden verzameld om het plan vastgesteld te krijgen. Hierdoor ligt in het proces veel nadruk op de argumentatie van een plan, en de (regionale) problemen die men ermee wil oplossen en doelen die men wil bereiken.

Tijdens de herziening van de Core Spatial Strategy en het conflict dat met de hogere overheden was ontstaan door de economische stagnatie, bleef in de Joint Planning Unit en Committee het zoeken naar een onderbouwd alternatief het proces inhoudelijk op gang houden. Dit blijkt onder andere uit de vele inhoudelijke rapporten die in 2010 en 2011 verschenen (Planning Manager 2010 en 2011, NNJPU 2011) en de workshops die tussen 2009 en 2011 werden georganiseerd om maatschappelijke belanghebbenden bij de herziening te betrekken (NNJPU januari 2011). Het inhoudelijke proces kwam dus niet stil te liggen door het conflict. Het regionale verhaal dat moest worden opgebouwd bleef, ondanks de onvrede over de opdracht van het Rijk, gevoed worden. In Nederland lijkt hier soms minder ruimte voor te bestaan wanneer de provincie al in de voorbereidingsfase plannen bijstuurt.

Wanneer een regionaal orgaan als katalysator van samenwerking wil werken, moet de regio de ruimte krijgen van Rijk en provincie voor het opbouwen van *evidence*. Hierbij zijn ook in North Northamptonshire kanttekeningen te plaatsen. Bij de herziening van de Core Spatial Strategy zien we hier de eerste spanningen ontstaan, net als in de Nederlandse cases. Als het Rijk of de provincie vasthoudt aan groeicijfers die ver af liggen van wat realistisch lijkt voor North Northamptonshire in de komende jaren, wordt het lastig een *evidence based* plan te maken dat aansluit bij de rijksdoelen. Hoe de inspecteur dan oordeelt, is nog onduidelijk. Volgens de planning manager betekenen de komende beleidsveranderingen in ieder geval niet dat alle lokale plannen zomaar worden goedgekeurd. Feiten blijven zeer belangrijk bij het voorbereiden van plannen en het beoordelen van ontwikkelplannen. De kennis die meegewogen wordt dient niet alleen de besluitvorming op lokaal niveau, maar ook de eisen die op nationaal niveau worden gesteld. Daarnaast wordt steeds meer gekeken naar gegevens over wat marktpartijen willen en kunnen. In plaats van overheidstoestemming voor woningbouw te verkrijgen moet, als het aan de nieuwe wetgeving ligt, bouw door de markt worden toegestaan, tenzij lokale overheden kunnen aantonen dat hiermee waardevolle gebieden verloren gaan (Sherman en Watson, 2011).

Handelingsperspectief 3: Tijdelijkheid

Ten slotte biedt de voor Nederlandse begrippen losse constructie van de samenwerking in North Northamptonshire een interessant handelingsperspectief. Volgens de planning manager zou het verband wel eens uit elkaar kunnen vallen als de *localism* agenda van de regering doorzet. Hij wordt samen met zijn staf betaald door de districten, hetgeen betekent dat ze ieder jaar opnieuw hun meerwaarde moeten aantonen. Dit kan als nadeel werken; als het moeilijk wordt beleid te maken, valt de samenwerking misschien uiteen. Niettemin blijft daardoor steeds opnieuw de vraag naar nut en noodzaak van samenwerking centraal staan, hetgeen efficiency winst kan opleveren. Volgens de planning manager stimuleert de constructie hem in het belang van alle deelnemende districten te werken en te laten zien wat de waarde van de samenwerking is. De kans dat de districten, als hem dit niet lukt, niet langer willen betalen is reëel, zo blijkt uit de ontwikkelingen bij de Development Company die in North Northamptonshire actief is. Deze instantie zorgt voor marketing van het gebied bij potentiële nieuwe bewoners en bedrijven en werkt aan het verbeteren van het investeringsklimaat in het North Northamptonshire. Nadat het een aantal jaar voor het gehele gebied had gewerkt en door alle districten werd betaald, hebben twee districten zich er inmiddels (gedeeltelijk) uit teruggetrokken omdat zij naar hun smaak het werk beter zelf kunnen uitvoeren. Dit betekent dat de samenwerking gefaald heeft, maar duidt ook op vitaliteit. Door het losse verband en de jaarlijks terugkerende

vraag wie nog meebetaalt, blijft de samenwerking alert op haar meerwaarde ten opzichte van het alternatief van lokaal opereren.

Meetjesland en North Northamptonshire als spiegel voor Nederland

Wat leren we nu van deze buitenlandse voorbeelden? In de spiegeling van deze cases aan de Nederlandse situatie vallen vier dingen op.

1. *Verschillende snelheden*
Een regio van verschillende snelheden zoals in Meetjesland en North Northamptonshire lijkt in Nederland ondenkbaar. De buitenlandse cases laten zien dat het wel degelijk mogelijk is om een succesvol verband te hebben en toch niet allemaal altijd gelijk op te gaan. In Meetjesland hebben de verschillende snelheden een zeer vergaande vorm aangenomen met meer dan 96 verschillende arrangementen. Toch blijkt dit geen barrière op te werpen voor succesvolle samenwerking. Integendeel, waar gemeenten elkaar kunnen vinden werken ze samen, en waar dit niet relevant of wenselijk wordt geacht gaan gemeenten alleen of in een ander verband aan de gang. Ook in North Northamptonshire blijkt het mogelijk om de samenwerking als iets tijdelijks te zien zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de kwaliteit van de planning. Gemeenten kijken waar ze elkaar nodig hebben en durven ferme besluiten te nemen die soms zelfs tegen de wensen van het lokale electoraat ingaan.

2. *Onafhankelijke voorzitters*
Een ander opvallend punt is de manier waarop de regionale verbanden in Nederland en in het buitenland worden geregisseerd en gecoördineerd. De onafhankelijke planning manager is in staat om problemen scherp op tafel te krijgen die in Nederland ongezegd blijven. Door buitenlandse ogen bezien is het eigenlijk heel wonderlijk dat in we Nederland zo vaak werken met ambtelijke voorzitters vanuit één van de deelnemende gemeenten.

3. *Samen naar de feiten zoeken*
Hoewel in Nederland veel te doen is over cijfers in de planning, lijkt hier met buitenlandse ogen soms meer sprake te zijn van joint fact *fighting* dan van joint fact *finding*. Ook het 'joint' is vaak ver te zoeken wanneer gemeenten besluiten om eigen cijfers nog eens door te rekenen met een model dat verder niet met de andere gemeenten in de regio is afgestemd. Het idee van *evidence based* plannen lijkt meer ruimte te bieden voor het opbouwen van een gezamenlijk verhaal vanuit een gezamenlijke zoektocht naar cijfermatige en maatschappelijke onderbouwing. Dit beïnvloedt niet alleen de visievorming maar ook de uitvoering. Daarnaast zien we in het voorbeeld van Meetjesland dat het wooncentrum veel gegevens verzamelt en deelt met de deelnemende gemeenten. Tevens zien we dat in Meetjesland de lokale besturen centraal staan en dat de regio zich vooral dienend opstelt, wat helpt de cijfers uit de regio als cijfers van en voor de gemeenten te zien.

4. *Lokale belangen de ruimte geven*
Ten slotte toont de spiegeling aan de buitenlandse cases het belang van het toelaten van conflict in de samenwerking. In Nederland wordt het conflict vaak vermeden of uitgesteld tot het echt niet anders kan en een gemeente besluit een voorstel niet te ondertekenen. In Meetjesland zien we dit ook

wel terug, hoewel daar toch vooral naar gemeenschappelijkheid en gedragenheid wordt gezocht. In Engeland is meer ruimte voor conflict. Heftige discussies en meningsverschillen, zo laat de casus North Northamptonshire zien, hoeven de samenwerking helemaal niet op te blazen. Juist door interne en externe conflicten op tafel te leggen en vervolgens te besluiten wat daarmee te doen, werken deze minder als stille hindermacht in de samenwerking. Zo was in North Northamptonshire duidelijk dat niet iedereen het eens was met groei en werd de Core Spatial Strategy niet unaniem vastgesteld. Doordat dit conflict op tafel lag, was het geen verassing dat één van de districten behoefte had aan een rechtelijke procedure om de strategie lokaal geaccepteerd te krijgen. Soms moet het conflict de ruimte krijgen om beleid uitvoerbaar te maken. Ook de onenigheid over wat *evidence* betekent in de nieuwe economische en politieke situatie werd in North Northamptonshire op tafel gelegd. Eenmaal benoemd werd een gezamenlijke strategie gezocht om hangende de uitkomst van het conflict toch het lokale planningsproces door te laten gaan. In Nederland worden deze kwesties vaak veel minder scherp uitgesproken waardoor ze lang het proces kunnen hinderen.

SIMPSON
WEST
SOLD

5.Epiloog: Conflict in samenwerking; voorbij een optelsom van belangen

Willem Salet, Tamara Metze en Melika Levelt

De stagnerende economische en maatschappelijke condities hebben regionale samenwerking op scherp gesteld. Na een periode van succesvolle samenwerking voor gemeenschappelijke regionale ontwikkeling, staan er nu opeens weer vraagstukken van herverdeling op de agenda. De groei maakt plaats voor krimp, krimp in veel gevallen zelfs van voorgenomen ontwikkeling, vooral van woningen en kantoren. De verschillen tussen de gemeenten gaan onder deze omstandigheden een grotere rol spelen: de verschillen betreffen de financiële consequenties van het terugdraaien van plannen, en de verschillen in marktpositie. Beiden zijn voor elke gemeente anders. De ene gemeente heeft een gunstiger positie dan de andere om het verlies te beperken en zelfs nog groei te realiseren. De markt zou bijvoorbeeld wel eens sneller kunnen inzetten op aantrekkelijk gelegen buitenruimten dan op ingewikkelde binnenstedelijke gebieden. Regionale herverdeling komt hierom weer met prioriteit op de agenda en dat zet samenwerking, die op vrijwilligheid is gebaseerd, op scherp.

Op basis van dit onderzoek kunnen we twee conclusies trekken voor het nabije toekomstperspectief voor regionale samenwerking. Ofwel men kan simpelweg terugvallen op intergemeentelijke samenwerking als instrument voor efficiënte en effectieve samenwerking. Daar waar –ondanks de verschillen tussen gemeenten – samenwerking win-win situaties oplevert, bestaat een gunstige conditie voor samenwerking. Strategische vraagstukken van gemeenschappelijke ontwikkeling en vooral ook van regionale herverdeling verschuiven hiermee naar de achtergrond. Echter, de kans is groot dat regionale samenwerking bij opgaven van regionale herverdeling niet meer weet te bereiken dan het inpassen van een optelsom van lokale belangen in kaders van hogere overheden. Ofwel, de gemeentelijke regio's nemen een sprong naar voren en bundelen hun krachten voor gemeenschappelijke visie en om meer vrijheid te krijgen of behouden ten opzichte van hoger bestuur.

Bij de eerste keuze is efficiëntie de belangrijkste manier van legitimeren van de samenwerking en in het tweede geval ligt de legitimatie veel meer in de toegevoegde waarde van de regio voor gemeenten. In beide gevallen is regionale samenwerking niet iets vanzelfsprekends, al lijkt dat er soms wel op. Als er geen reden of verplichting meer is tot het maken van gezamenlijk regionaal beleid, hoeft niet meer te worden samengewerkt. Regionale samenwerkingsverbanden bezetten immers niet, zoals de provincies of gemeenten, kamers in het Huis van Thorbecke. Regionale samenwerking is veeleer een manier waarop kamers in het huis met elkaar tot innovatief en aantrekkelijk beleid kunnen komen. Dit kan tot een kwalitatief betere regio kan leiden dan wat via individueel optredende gemeenten of provincies bewerkstelligd kan worden.

Als de regionale samenwerking onder druk komt te staan, staat daarom niet de architectuur van het Huis van Thorbecke onder druk maar vooral hoe er in dat huis wordt samengewerkt. Niet de structuur maar het proces van regionale samenwerking is de kern van het probleem én van de oplossing. Kennelijk zijn de drijfveren voor samenwerking zo ver naar de achtergrond verdwenen dat het voor

ambtenaren en bestuurders van gemeenten lastig is verder te kijken dan hun eigen gemeentelijke belangen. Het betekent ook dat sommige gemeenten meer in last zijn dan anderen en dat de gemeenschappelijke regionale waarden, zoals de ordening van een duurzame regio, niet optimaal worden gediend.

In beide gevallen moeten de perspectieven op de regio geactualiseerd en bijgesteld worden en zijn onderlinge afspraken nodig om dit perspectief te realiseren. Juist dat is lastig onder omstandigheden waarin een strategische agenda vraagstukken van herverdeling omvat. Maar als het lukt onder deze omstandigheden toch tot gezamenlijk beleid en uitvoering hiervan te komen, is de regionale samenwerking extra geloofwaardig.

Hoe kan dit laatste tot stand worden gebracht? Dit onderzoek heeft laten zien dat hiervoor van onder af een zekere gemeenschappelijke autoriteit vastgesteld zal moeten worden. Niet een autoriteit in de zin van nieuw direct gekozen bestuur dat bij meerderheid van stemmen kan beslissen maar een gezamenlijk en adaptief leiderschap dat in het proces van samenwerking ontstaat: gezag dat is gebaseerd op een geloof in het belang en de meerwaarde van samenwerking en van daaruit de bereidheid lokaal het regionale belang ook te verdedigen. Zoiets ontstaat niet vanzelf. De rol van een regionaal orgaan, of eventueel een andere derde onafhankelijke, is hierin een kritische factor.

Als het regionale orgaan (zoals een regiobestuur, regioraad of regioambtenaren) louter mediërend optreedt tussen lokale belangen worden conflicten opgelost, maar zal geen regionale visie ontstaan die een wenkend perspectief kan bieden aan deelnemende gemeenten en ook de provincies kan overtuigen. Om zo'n visie te ontwikkelen moeten regionale organen meer katalyserend optreden. Een regio helpt dan niet alleen kiezen en delen, maar draagt ook bij aan gezamenlijke kennisontwikkeling – *joint fact finding* – die gemeenten prikkelt om mee te denken over een perspectief op de regio. Tegelijkertijd ligt hier het gevaar op de loer dat een té katalyserende en agenda zettende regio het contact met de gemeenten kan verliezen en daardoor haar geloofwaardigheid. Een regionaal orgaan moet daarom de regionale visievorming als gezamenlijk proces van deelnemende gemeenten faciliteren. Faciliteren betekent ook dat conflicten niet uit de weg gegaan worden. Conflicten kunnen juist een opmaat vormen voor het vestigen van gewogen regionale ambities. Geloofwaardige regionale samenwerking kan op die manier verder reiken dan louter efficiënte dienstverlening. Gezag en leiderschap op het regionale niveau betekenen dat een regionale visie en afspraken zo'n stevige status hebben dat regionale partners elkaar aanspreken wanneer één van de partners zich in haar beleid niet aan de visie houdt. Ook hier kan een regionaal orgaan een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld door het optuigen van monitors die helder in beeld brengen wat feitelijk in de regio gebeurt en hoe dit zich tot de gemaakte afspraken verhoudt.

We hebben ons in dit onderzoek vooral gericht op het proces van regionale samenwerking en barrières en drijfveren voor samenwerking op het regionale niveau. De rol van andere kamers in het Huis van Thorbecke bij het tot stand brengen van geloofwaardige regionale samenwerking moet echter niet worden vergeten. Zo kan de provincie als hiërarchische factor op de achtergrond net die druk op de regio zetten die nodig is om de regio een faciliterende of katalyserende rol te laten oppakken bij het vormgeven van een regionale visie. Het is echter een precair evenwicht dat de provincie met de regio moet zien te bereiken: te veel machtsvertoon vanuit de provincie kan de gezamenlijke regionale

visie naar de achtergrond drukken ten faveure van de provinciale visie en oplossing voor de regio. Te veel machtsvertoon vanuit de regio naar de deelnemende gemeenten toe, kan de weerstand tegen regionale samenwerking bij gemeenten juist doen toenemen. Bij te weinig druk bestaat juist de kans dat regionale afspraken onvoldoende hard blijken in de uitvoering omdat de regio te weinig gezag uitstraalt en het ook vanuit de provincie zonder consequenties blijft wanneer een gemeente zich niet aan de afspraken houdt.

De opgave voor de regionale samenwerking als project van gemeenten en provincies is dus het vinden van een evenwicht tussen ieders rol in de samenwerking om tot vruchtbaar regionaal beleid te komen. Dit proces kan nooit als 'af' worden beschouwd. Zoals de fictieve casus laat zien, zijn in iedere fase van het beleidsproces andere rollen gepast. De regio kan starten als facilitator, samen met de provincie, en in de loop van het proces katalysator of mediator worden. Zo kan regionale samenwerking ook in tijden waarin herverdelingvraagstukken op de agenda staan, autoriteit en legitimiteit verwerven en verder komen dan het optellen van deelbelangen zonder dat een kamer aan het Huis van Thorbecke hoeft te worden bijgebouwd.

Literatuur

AD (26 juni 2010). *Geen titel: Algemeen – nieuwsdienst, blz. 17*. Algemeen Dagblad.

AD/de Dordtenaar (2 oktober 2010). *Eigenaar No Limit moet dokken voor brandstichting*. Algemeen Dagblad.

AD/de Dordtenaar (31 mei 2011). *Topscheidsrechters en -clubs bij Stedoco*. Algemeen Dagblad.

Ansell, C. & Gash, A. (2008), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Journal of Public Administration Theory and Practice 18(4), pp. 543-571.

Ansell, C. & Gash. A. (2012), *Collaborative Leadership as a Source of Innovation*, The Innovation Journal 17(1).

Block, T. & Verlet, D. (2007), *Organisatievormen op lokaal niveau, in De Kerktorenpolitiek voorbij?* Lokale politiek in Vlaanderen, H. Reynaert (ed.), Brugge: Vanden Broeke.

Bohman, J. (2000), *Public deliberation: Pluralism, complexity and democracy*, Cambridge: The MIT Press.

Boogers, M.J.G.J.A. (1997), *Het onderste uit de KAN: Maatschappelijk draagvlak voor stadsregionaal bestuur in het knooppunt Arnhem-Nijmegen*, Delft: Eburon.

Börzel, T.A. & Panka D. (2007), *Network Governance: Effective and Legitimate?, in Theories of Democratic Network Governance, E. Sørensen & J. Torfing (Eds.)*, Basingstoke: Palgrave.

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1999), *Management in netwerken*, Utrecht: Lemma.

Castenmiller, P. (2009), *Dunken en driepunters: Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland*, Res Publica 3(2009), pp. 333-350.

Commissie Toekomst Stadsregionale Samenwerking (2009), *De stille kracht: Over de noodzaak van stadsregio's*, Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Crosby, B.C. & Bryson, J. (2010), *Integrative Leadership and the Creation and Maintenance of Cross-Sector Collaborations*, The Leadership Quarterly 21(2), pp. 211-230.

Dahl, R.A. (1961), *Who governs?* New Haven: Yale University Press.

Dahl, R.A. & Tufte, E.R. (1973), *Size and democracy*, Stanford: Stanford University Press.

Delatter, C. (2003), *Decreet intergemeentelijke samenwerking – Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking (B.S. 31 oktober 2001)*, In Verzelfstandiging en samenwerking op lokaal vlak, S. van Garsse (Ed.), Brussel: Politeia.

Derksen, W. & Schaap, L. (2010), *Lokaal bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers BV.

Drechtsteden (2003), *Spetterend wonen in de Drechtsteden*, Dordrecht: Drechtsteden.

Drechtsteden (2007), *PALT Herijkt 2007*, Dordrecht: Drechtsteden.

Drechtsteden (2010). *Spetterend Wonen 2: PALT 2010*. Dordrecht: Drechtsteden.

Dryzek, J.S. (2000), *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*, Oxford: Oxford University Press.

Dryzek, J.S. (2010), *Rhetoric in democracy: A systemic appreciation*, Political theory 38(3), pp. 319-339.

Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P. & Tatenhove, J. van (2006), *Burgers als beleidsadviseurs: een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Engelen, E.R. & Sie Dhian Ho, M. (2004), *Democratische vernieuwing: luxe of noodzaak?*, in: *De staat van de democratie: democratie voorbij de staat*, WRR (Ed.), Amsterdam: Amsterdam University Press.
Gelderlander de (25 mei 2011). *Regio Arnhem-Nijmegen koploper in voorzichtige Gelderse groei*. De Gelderlander.
Haarlems Dagblad (24 mei 2011). *Zorgen Forza over tekorten jeugdzorg*. Haarlems Dagblad.
Hajer, M. (2003), *Policy without polity? Policy analysis and the institutional void*, Policy Sciences 36(2), pp. 175-195.
Hajer, M. (2009), *Authoritative governance*, Oxford: Oxford University Press.
Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I., & Røste, R. (2005), *On the differences between public and private sector innovation*, Publin Report, D9, Brussel: Europese Unie.
Hartley, J. (2005), *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, Public Money & Management 25(1), pp. 27-34.
Healey, P. (1997), *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*, London, MacMillan.
Heifetz, R., Grashow, A. & Linsky, M. (2009), *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*, Boston, MA: Harvard Business Press.
Herck, B. van (2004), *Het Meetjesland, sterk in ontwikkeling: Tien jaar Streekplatform in het Meetjesland (1995 – 2004)*, Eeklo: vzw Streekplatform Meetjesland.
Herweijer, M. (2007), *Hoe krijgen raadsleden greep op gemeentelijke samenwerking?*, Bestuursforum, 31(11), pp. 12-14.
Heuvel, H. van den & Wit, A. de (2009), *Durf te twijfelen en deel dilemma's: Bestuurders over intergemeentelijke samenwerking*, Den Haag: InAxis.
Huxham, C. & Vangen, S. (2000), *Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world*, The Academy of Management Journal, 43(6), pp. 1159-1175.
Innes, J. E. & Booher, D.E. (2000), *Planning institutions in the network society: Theory for Collaborative planning, in Revival of Strategic Spatial Planning, W. Salet & A. Faludi* (Eds.), Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Sciences.
Janssen, M.A., & Ostrom, E. (2006). *Empirically based, agent-based models, Ecology and society 11(2), 37.*
Kickert, W.J.M. (1993), *Complexity, governance and dynamics: Conceptual explorations of public network management. In Modern governance: New government-society interactions*, J. Kooiman (Ed.), London: Sage.
Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1998), *Tussen representatieve en directe democratie: Interactieve besluitvorming en 'de politiek'*, Bestuurskunde 7(7), pp. 302-308.
Klijn, E.H. & Teisman, G.R. (1991), *Effective policy making in a multi-actor setting: networks and steering, in Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering*, R.J. in 't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer & M. van Twist (Eds.), Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
Korsten, A.F.A. (2004), *De gemeentelijke bestuurskracht: De veranderde inhoud van een oud concept, in Saluut aan een fenomeen* – Liber amicorum ter ere van het afscheid van Ton Tichelaar, Den Haag: Elsevier.
Korsten, A.F.A., Becker, B.L. & Kraaij, T. Van (2006), *Samenwerking beproefd: Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*, Heerlen/Arnhem: SDU uitgevers.
Lans, J. van der (2006), *Kleine geschiedenis van de Stadsregio Amsterdam*, Wormer: Inmerc BV.
Laws, D. & Rein, M. (2003), *Reframing practice, in Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, M.A. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), Cambridge: Cambridge University Press.

Lichtenstein, B.B., Uhl-Bien, M., Marion, R., Seers, A., Orton, J.D. & Schreiber, C. (2006), *Complexity leadership theory: An interactive perspective on leading in complex adaptive systems*, *Complexity and Organization 8(4)*, pp. 2-12.
Mandelbaum, S.J. (1991), *Telling stories*, *Journal of planning education and research 10(3)*, pp. 209-214.
Metze, T. (2010), *Innovation Ltd.: Boundary work in deliberative governance in land use planning*, Delft: Eburon.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008), *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, Den Haag: Ministerie van BZK.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010a), *Plussen en minnen: Evaluatie van de Wgr-plus*, Den Haag: Ministerie van BZK.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010b). *Reader regionale samenwerking. Wetenschappelijk congres intergemeentelijke samenwerking*, 5 november 2010, Utrecht.
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2003), *Handleiding lokaal woonbeleid: Deel VI lokaal woonoverleg*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
Nip, M., Rous, R. & Harten, H. van (2006), *Woonruimtebemiddeling en regionaal samenwerken*, Rooilijn 39(8), pp. 426-433.
Northamptonshire Joint Committee (2009), *Joint Core Strategy Review: place shaping approach*, Appendix 1 – Regulation 25 Consultation, NNJC, July 9 2009.
NNJPU (2011), *Planning Issues in North Northamptonshire: Have your say on how our places should be planned*, Corby: North Northamptonshire Joint Planning Unit, January 2011.
Office of the Deputy Prime Minister (2005), *Milton Keynes and South Midlands Sub-Regional Strategy*, Government Offices for the East, East Midlands, East of England, London: TSO.
Ostaaijen, J.J.C. van & Schaap, L. (2012), *De legitimiteit van regionale samenwerking: Het regime Brainport, in De zucht naar goed bestuur in de stad*, F. Hendriks & G. Drosterij (Eds.), Utrecht: Lemma.
Ostrom, E. (1986), *An agenda for the study of institutions*, Public choice 48(1), pp. 3-25.
Planning Manager (2009), *Joint Core Strategy Review: place shaping approach*, report for the North Northamptonshire Joint Committee of July 9 2009.
Planning Manager (2010), *Reviewing housing requirements for North Northamptonshire*, report for the North Northamptonshire Joint Committee of 22nd September 2010.
Planning Manager (2010), *Reviewing housing requirements for North Northamptonshire*, report for the North Northamptonshire Joint Committee of 7 December 2010.
Planning Manager (2010), *North Northamptonshire Joint Committee December 2010, Statement of Intent on Housing Targets for North Northamptonshire*, North Northamptonshire Joint Committee 7 December 2010.
Planning Manager (2011), *Reviewing housing requirements for North Northamptonshire*, report for the North Northamptonshire Joint Committee of 23rd June 2011.
Planning Manager (2011), *Joint Core Strategy Update*, report for the North Northamptonshire Joint Committee of 8th September 2011.
Raad voor het Openbaar Bestuur (2000), *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag: ROB.
Rein, M. & Schön, D. (1993). *Reframing policy discourse, in The argumentative turn in policy analysis and planning*, F. Fischer & J. Forester, Durham: Duke University Press.

Ruano de la Fuente, J.M. & Schaap, L. (2007), *Democratic legitimacy of intermunicipal and regional governance, in Governance and the democratic deficit*, Bekkers, V. Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (Eds.), Aldershot: Ashgate.
Schaap, L., Graaf, L.J. de & Ostaaijen, J.J.C. van (2010), *Democratisering van governance: Oplossingen voor het democratisch tekort in intergemeentelijke samenwerking*, Bestuurskunde 19(4), pp. 58-67.
Scharpf, F. W. (1999), *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
Scharpf, F.W. (2004), *Legitimationskonzepte Jenseits des Nationalstaats*, in MPIfG Working Paper, 35, Cologne.
Schön, D.A. & Rein, M. (1995), *Frame reflection, toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Book.
Sherman, J. & R. Watson (2011), *Bonfire of bureaucrats' vanities aims to get Britain building again*, The Times (London), 17 maart 2011, Edition 2, National Edition.
Sørenson, E., & Torfing, J. (2005), *The Democratic Anchorage of Governance Networks*, Scandinavian Political Studies 28(3), pp. 195-218.
Sørenson, E., & Torfing, J. (2012), *Enhancing collaborative innovation in the public sector*, The innovation journal 17(1).
Stadsregio Amsterdam (2008), *Convenant Woonruimteverdeling*, Amsterdam: Stadsregio Amsterdam.
Stadsregio Amsterdam (2010), *Regionale Huisvestingsverordening Stadsregio Amsterdam 2010*, Amsterdam: Stadsregio Amsterdam.
Stadsregio Amsterdam (2011), *Wie kan er nog in de Stadsregio Wonen? De weg naar balans tussen vraag en aanbod op de regionale woningmarkt Amsterdam*, paper t.b.v. het portefeuillehoudersoverleg Ruimte en Wonen van 13 januari 2011.
Stadsregio Arnhem Nijmegen (2006), *Regionaal Plan 2005-2020*, Nijmegen: Stadsregio Arnhem Nijmegen.
Stentor, de (13 januari 2011). *Kamer van koophandel – 'Vuist richting Den Haag'*. De Stentor
Stentor, de (19 januari 2011). *Extra taken van der Hoeve*. De Stentor
Stentor, de (15 april 2011). *Helicon bestaat vijftig jaar en gelooft in gouden toekomst – 'Groene school' viert jubileumfeest*. De Stentor.
Susskind, L., McKearnan, S. & Thomas-Larmer, J. (1999), *The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*, Thoasand Oaks: Sage publications.
Tatenhove, J. van (2008), *How to Deal with Legitimacy in Nature Conservation Policy, in Legitimacy in European Nature Conservation Policy: Case Studies in Multilevel Governance*, J. Keulartz & G. Leistra (Eds.), Dordrecht: Springer.
Tatenhove, J. van (2009), *Politieke legitimiteit van regionale samenwerking*, Den Haag: Nirov.
Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming – Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag: Vuga.
Teisman, G.R. (1997), *Sturen via creatieve concurrentie: Een innovatief-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*. Nijmegen: Inaugurele rede KUN.
Toonen, Th.A.J. (1987), *Denken over binnenlands bestuur: Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Den Haag: Vuga.
Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) (2005), *Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking (DIS)*, VVSG Standpunt.

uitgezonderd

Bijlage 1

Lijst van geïnterviewde personen

Drechtsteden

Maarten Schurink	Gemeentesecretaris	Gemeente Dordrecht	26-07-2010
Henk Wesseling	Voorzitter netwerkdirectie	Drechtsteden	20-10-2010
Gert Jan Vogelaar	Netwerkdirectie	Drechtsteden	25-10-2010
Christophe van der Maat & Natasja Wijnen	Beleidsmedewerkers	Drechtsteden	07-04-2011
Jan Jaap Visser	Beleidsmedewerker	Gemeente Dordrecht	26-04-2011
Gijs Goesten Rien Val Jan Jaap Visser	Beleidsmedewerkers	Gemeente Dordrecht	11-05-2011
Aaike Kamsteeg	Wethouder Ruimtelijke ontwikkeling, Wonen, Projecten en Sociale zaken	Gemeente Zwijndrecht	17-06-2011
Melanie Morlog	Beleidsmedewerker Wonen en Mobiliteit	Gemeente Zwijndrecht	20-06-2011
Jasper Mos	Wethouder Economische Zaken, Havenbedrijf, Stadsmarkten, Verkeer en vervoer, Externe veiligheid, Grondbedrijf, Cultuur, Monumentenzorg en Archeologie, Vastgoedbedrijf	Gemeente Dordrecht	24-06-2011
Rosalinde Leuris	Beleidsmedewerker	Gemeente Papendrecht	24-06-2011
Teunis Stoop	Wethouder Economie, Regio, De Volgerlanden, Noordoevers	Gemeente Hendrik Ido Ambacht	28-06-2011

Kees Koppenol	Wethouder Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en bouwen, Project sportcentrum en Sportbeleid, Jongerenbeleid, Regio Alblasserwaard, Groot onderhoud en afvalinzameling, Openbaar groen/groenvoorzieningen	Gemeente Papendrecht	30-06-2011
Piet Sleeking	Wethouder Ruimtelijke Ordening, Milieu, Bestuurlijke vernieuwing en participatie, Binnenstad, Media, Personeel en organisatie, Huisvesting/ ICT, Communicatie en stadspromotie	Gemeente Dordrecht	31-08-2011

Stadsregio Amsterdam

Patrick van Beeveren	Adjunct afdelingsmanager programma's Wonen en Stedelijke Vernieuwing	Dienst Wonen, Zorg en Samenleven Gemeente Amsterdam	11-01-2010
Gerrit van der Plas & Maarten Nip	Beleidsmedewerkers	Stadsregio Amsterdam	24-03-2010 31-05-2010 14-02-2011 09-03-2011
Maarten Nip	Beleidsmedewerker	Stadsregio Amsterdam	26-07-2010
Yvonne Grooten	Juridisch adviseur voor Stadsregio Amsterdam	Grooten advies & management	08-09-2010
Willem Teune	Beleidsmedewerker Programma's Wonen en Stedelijke Vernieuwing	Dienst Wonen, Zorg en Samenleven Gemeente Amsterdam	14-09-2010
Albert Eefting	Senior beleidsadviseur/projectmanager Programma's Wonen en Stedelijke Vernieuwing	Dienst Wonen, Zorg en Samenleven Gemeente Amsterdam	16-09-2010
Muk van Ravels	Beleidsmedewerker	Stadsregio Amsterdam	01-10-2010
Marijn Willems	Beleidsmedewerker Team Ruimtelijk Beleid	Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling Gemeente Diemen	17-11-2010
Jan Vijfhuizen	Beleidsmedewerker Wonen	Gemeente Haarlemmermeer	22-11-2010

Bart Nootebos	Beleidsmedewerker Wonen	Gemeente Purmerend	23-11-2010
Olga de Leeuw-Olij	Beleidsmedewerker Wonen	Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling Gemeente Zaanstad	29-11-2010
Rineke Jansen	Beleidsmedewerker Wonen, Maatschappij en Ruimte	Gemeente Aalsmeer	6-12-2010
Sandra Buter	Beleidsadviseur Wonen	Gemeente Almere	16-12-2010
Hans Engels	Wethouder 1998-2002, 2005-2006, 2006-2010	Gemeente Purmerend	10-01-2011
Joost Hoffscholte	Oud-burgemeester Portefeuillehouder Wonen Stadsregio Amsterdam tot 2006	Gemeente Aalsmeer	17-01-2011
Constance Winnips	Oud-beleidsmedewerker Wonen, nu Ruimte en Mobiliteit	Stadsregio Amsterdam	januari 2011

Stadsregio Arnhem Nijmegen

Marjolijn van de Zandschulp	Projectleider regionale ontwikkeling	Stadsregio Arnhem Nijmegen	29-04-2010 12-07-2010 29-09-2010 24-11-2010
Bob Visser	Senior beleidsadviseur	Stadsregio Arnhem Nijmegen	31-08-2010
Carol van Eert	Directeur stadsregio / secretaris college van bestuur	Stadsregio Arnhem Nijmegen	31-08-2010
Jaap Modder	Bestuursvoorzitter	Stadsregio Arnhem Nijmegen	27-09-2010
Elma van Heerde	Beleidsmedewerker Wonen	Gemeente Beuningen	10-08-2011
Dick Boschman	Medewerker volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en grondzaken	Gemeente Duiven	augustus 2011
Ger Klaassen	Beleidsmedewerker VROM	Gemeente Ubbergen	16-08-2011

Tim Overbeek	Beleidsmedewerker Wonen en Stedelijke Vernieuwing	Gemeente Rheden	16-08-2011
Suzanne Hesseling	Adviseur Wonen en Ruimte	Stadsregio Arnhem Nijmegen	23-08-2011 31-10-2011
Stefan Tempelman	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening	Gemeente Overbetuwe	29-08-2011
Sonja Sprokkereef	regiostrateeg Rivierenland en Stadsregio Arnhem Nijmegen	Provincie Gelderland	29-08-2011
Mathijs Triou	BMC gedetacheerd	Stadsregio Arnhem Nijmegen	10-10-2011
Frank van Rooijen	Wethouder Maatschappelijke Participatie en Ondersteuning, Onderwijs, Sport, Coördinatie Elst Zuid Oost, Project Westeraam	Gemeente Overbetuwe	03-10-2011
Piet de Bruijn	Wethouder Financiën en Sociale Zaken	Gemeente Wijchen	03-10-2011
Hannie Kunst	Wethouder Stedelijke Ontwikkeling, Cultuurhistorie, Maatschappelijk Vastgoed en P&O	Gemeente Nijmegen	24-10-2011
Bert de Jong	Oud woningbouwregisseur Nu directeur Portfolio en klantenbeheer	Stadsregio Arnhem Nijmegen Woningstichting Vivare	24-10-2011
Arthur Boone	Wethouder Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Recreatie, Toerisme en Grondzaken	Gemeente Westervoort	04-11-2011
Gerrie Elfrink	Wethouder wonen, sport, Arnhem Centraal, Rijnboog	Gemeente Arnhem	04-11-2011
Rita Weeda	Wethouder Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Welzijn (breed), Integratie, Inburgering en Sport	Renkum/Oosterbeek	11-11-2011

Stedendriehoek

Gerardy Hulsbergen	Adviseur strategische communicatie	Bureau Stedendriehoek	26-03-2010 07-06-2010
Ellen Luten	Adviseur externe betrekkingen	Gemeente Apeldoorn	26-03-2010
Huub Hooiveld	Strategisch planoloog Regiocoördinator Wonen en Werken	Gemeente Apeldoorn Regio Stedendriehoek	07-06-2010 29-07-2010
Harold van Ganzenwinkel	Teamleider Wonen, Voorzitter werkgroep Wonen (ten tijde opstellen RSV's)	Gemeente Apeldoorn Regio Stedendriehoek	29-07-2010
Gerard Sizoo	Adviseur Regiocoördinator Wonen en Werken	Gemeente Deventer Regio Stedendriehoek	23-09-2010 07-06-2011
Mirjam Verheul	Adviseur Wonen en Stedelijke Planning	Van Nimwegen advies	12-07-2010
Sandra ten Wolde	Programma adviseur Stedelijke Ontwikkeling	Regio Stedendriehoek	14-12-2010 11-01-2011 31-05-2011
Theo van Hummel	Beleidsmedewerker Wonen	Provincie Gelderland	31-05-2011
Jan Hein Boersma	Stedelijk en Regionaal Planoloog	Bureau Nieuwe Gracht	28-06-2011
Arjan Kisjes	Beleidsmedewerker Strategie & Ontwikkeling	Gemeente Epe	28-06-2011
Jan Kottelenberg	Wethouder Ruimte Voorzitter PFO Wonen	Gemeente Lochem Regio Stedendriehoek	09-06-2011
Arie ten Wolde	Adviseur Wonen en Herstructurering	Gemeente Deventer	09-06-2011
Co Verdaas	Gedeputeerde	Provincie Gelderland	18-08-2011

North Northamptonshire

Tim Marshall	Reader, School of the Built Environment, Oxford Brookes University	Londen Amsterdam	02-09-2011 10-11-2011
Terry Begley & Norman Stronach	Principal Policy Planner Director of Corby Borough Council	Corby	12-09-2011
Mark Chant	Head of Planning Policy Northamptonshire County Council	Northampton	13-09-2011
Bob Colenutt & Andy Clarke	Hoofd van het Research Institute of Urban Affairs, University of Northampton, voormalig hoofd Sustainable Development and Planning Northamptonshire County Council Visiting Fellow University of Northampton, voormalige Project Manager die de North Northants Together Partnership opzette (2003-2006)	Northampton	14-09-2011
Nick Bolton & Andrew Longley	North Northamptonshire Development Company Planning Manager, North Northamptonshire Joint Planning Unit	Kettering	15-09-2011

Meetjesland

Koenraad Deceunick	Raadslid Bestuurswetenschapper	Gemeente Maldegem Universiteit van Gent	Augustus 2010
Geert van de Woestyne	Directeur (vanaf 2010)	Streekplatform+ Meetjesland	12-10-2010
Annick Willems	Burgemeester	Gemeente Sint Laureins	14-10-2010
Bart van Herck	Directeur (1997-2008)	Streekplatform+ Meetjesland	27-10-2010
Bart Seys	Coördinator/ directeur	Wooncentrum Meetjesland	25-11-2011

Bijlage 2

Lijst van bezochte bijeenkomsten

Drechtsteden

Openbare vergadering Drechtraad	Drechtsteden	21-06-2011

Stadsregio Amsterdam

Kennisbijeenkomst Metropoolregio	Metropoolregio	23-06-2010
Werkgroep Wonen	Stadsregio Amsterdam	19-05-2011
Portefeuillehoudersoverleg Wonen	Stadsregio Amsterdam	24-03-2011
Portefeuillehoudersoverleg Wonen	Stadsregio Amsterdam	22-06-2011
Staf Ruimte en Wonen	Stadsregio Amsterdam	08-09-2011
Portefeuillehoudersoverleg Wonen	Stadsregio Amsterdam	22-09-2011

Stadsregio Arnhem Nijmegen

Regioconferentie, thema Woningbouw 2010	Stadsregio Arnhem Nijmegen	30-11-2010
Commissie Ruimte en Wonen	Stadsregio Arnhem Nijmegen	16-06-2011
Stadsregioraad	Stadsregio Arnhem Nijmegen	30-06-2011

Stedendriehoek

Lokale sessie t.b.v. regionaal woningbouwprogramma	Deventer	29-09-2010
Lokale sessie t.b.v. regionaal woningbouwprogramma	Voorst	29-09-2010
Lokale sessie t.b.v. regionaal woningbouwprogramma	Zutphen	6-10-2010
Brede bijeenkomst Werkgroepen Wonen en R.O.	Deventer	21-10-2010
Lokale sessie t.b.v. regionaal woningbouwprogramma	Apeldoorn	27-10-2010
Werkgroep Wonen Stedendriehoek	Zutphen	03-11-2010
Bestuurlijke Carrousel Stedendriehoek	Epe	09-12-2010
Vergadering Regioraad Stedendriehoek	Epe	09-12-2010
Werkgroep Wonen en RO Stedendriehoek	Apeldoorn	14-12-2010

Werkgroep Wonen en RO Stedendriehoek	Deventer	11-01-2011
Extra bestuurlijk overleg Regionale Woningbouw-programma	Deventer	25-01-2011
Werkgroep Wonen en RO Stedendriehoek	Apeldoorn	01-02-2011
Extra bestuurlijk overleg Regionale Woningbouw-programma	Apeldoorn	17-02-2011
Werkgroep Wonen en RO Stedendriehoek	Epe	22-03-2011
Werkgroep Wonen en RO Stedendriehoek	Lochem	19-04-2011
Werkgroep Wonen Stedendriehoek	Apeldoorn	23-09-2011

Bijlage 3

Lijst van georganiseerde bijeenkomsten

Praktijkbijeenkomsten consortium

Stadsregio Amsterdam	Discussie: Profielschetsen en casuskeuze	Amsterdam	06-05-2010	13 deelnemers
Regio Drechtsteden	Discussie: vragen over regionale woningbouwprogrammering Workshop: input, output, throughput en feedback legitimiteit in regionale woningbouwprogrammering	Dordrecht	28-10-2010	15 deelnemers
Stadsregio Arnhem Nijmegen	Presentatie tussenresultaten Discussie: aanpak interactieonderzoek	Nijmegen	16-02-2011	22 deelnemers
Regio Stedendriehoek	Workshop: Dilemma's van regionale samenwerking	Apeldoorn	14-06-2011	17 deelnemers
Ministerie van BZK/ VNG	Workshop: Sleutelmomenten en lessen in regionale samenwerking	Den Haag	01-11-2011	11 deelnemers

Workshops en presentaties in de regio's

Regio-coördinatoren Stedendriehoek	De Stedendriehoek in de spiegel van North Northamptonshire	Deventer	13-10-2011	6 deelnemers
Regio Stedendriehoek	Sleutelmomenten in de Woningbouw programmering: reflectiesessie	Deventer	22-11-2011	8 deelnemers

Nicis Institute - 2012

Nicis Institute
Laan van N.O. Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag

T +31 (0)70 3440966
F +31 (0)70 3440967
info@nicis.nl
www.nicis.nl

NICIS INSTITUTE