

# Regionale samenwerking

---

Het belang van een gemeente bij regionale samenwerking op het terrein van ruimtelijke ordening



I.A.E Schoenmakers  
Masterthesis Planologie

Radboud Universiteit Nijmegen  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Sectie Geografie, Planologie en Milieu

Juli 2014

## Colofon

|                  |                                                                                                |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titel            | Regionale samenwerking                                                                         |
| Ondertitel       | Het belang van een gemeente bij regionale samenwerking op het terrein van ruimtelijke ordening |
| Auteur           | Inge Schoenmakers                                                                              |
| Studentnummer    | 0813516                                                                                        |
| E-mail           | iaeschoenmakers@gmail.com                                                                      |
| Datum            | Juli 2014                                                                                      |
| Status           | Definitieve versie                                                                             |
| Begeleiding      | Mvr. Tamy Stav (Radboud Universiteit Nijmegen)                                                 |
| Omslagafbeelding | Stadsregio Arnhem-Nijmegen, Nijmegen (eigen foto)                                              |
| Trefwoorden      | Regionale samenwerking, gemeenten, ruimtelijke ordening.                                       |

## Voorwoord

Voor u ligt een onderzoek naar regionale samenwerking tussen gemeenten op het terrein van ruimtelijke ordening. In dit onderzoek wordt gekeken naar het belang van een gemeente bij regionale samenwerking vanuit lokaal perspectief. Het gaat in op de verschillende motieven die gemeenten voor ogen hebben wanneer zij participeren in een regio en wat voor invloedsmogelijkheden zij bezitten binnen deze samenwerking. Deze thesis is geschreven ten behoeve van het afronden van de master Planologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

In dit voorwoord zou ik graag van de gelegenheid gebruik willen maken om een aantal personen te bedanken. Ten eerste wil ik graag mijn begeleidster, Tamy Stav, bedanken voor haar kritische blik en nuttige feedback tijdens het schrijven van deze thesis. Daarnaast wil ik ook graag de respondenten binnen dit onderzoek bedanken voor hun medewerking en de inzichten die zij mij gegeven hebben waardoor meer diepgang in dit onderzoek is bereikt. Tijdens het schrijven van deze scriptie en mijn stage, ben ik erachter gekomen dat Bestuurskunde mij ook interesseert. Dit blijkt ook uit het onderwerp van de scriptie welke bestuurlijk getint is. Hierdoor heb ik ervoor gekozen om naast deze scriptie, de pre-master Bestuurskunde te volgen om zo aankomend collegejaar in te kunnen stromen in de master Bestuurskunde. De combinatie van het schrijven van dit onderzoek en het volgen van de pre-master voelde in drukke periodes als een uitdaging. Ten slotte wil ik dan ook mijn naasten bedanken omdat zij mij geholpen hebben beide doelen te bereiken.

Inge Schoenmakers

Nijmegen, juli 2014

## Samenvatting

Door samenwerking tussen lokale overheden en centrumsteden op het gebied van ruimtelijke ordening zijn er in Nederland verschillende regio's ontstaan. Deze regio's hebben een bij wet vastgesteld takenpakket toegewezen gekregen en ontvangen daar financiële middelen voor. Deze regionale samenwerking is niet alleen bedoeld voor het oplossen van ruimtelijke vraagstukken, maar ook om bestuurskracht te versterken, expertise te bundelen en efficiëntie en effectiviteit te verhogen (Herweijer & Fraanje, 2011; Palstra, 2010; Zwaan, 2005). In deze scriptie is onderzocht of elke gemeente dezelfde motieven heeft bij regionale samenwerking en of zij in staat is invloed uit te oefenen zodat de samenwerking voor haar (meer) profijt oplevert. Het doel is om onderzoek te doen naar het belang van de gemeente bij regionale samenwerking, op het terrein van ruimtelijke ordening, door de voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen die de Stadsregio met zich meebrengt. Om het doel te bereiken is de volgende centrale vraag opgesteld: *Welke motieven spelen een rol voor gemeenten om regionale samenwerking aan te gaan en heeft schaalgrootte hier invloed op?*

De hoofdvraag is beantwoord met behulp van drie deelvragen. De eerste deelvraag gaat in op de voordelen van een gemeente bij de regionale samenwerking. De tweede deelvraag zet de nadelen uiteen en ten slotte gaat de derde deelvraag in op de verschillen tussen gemeenten waarbij onderscheid wordt gemaakt naar schaalgrootte.

Wat een regio precies inhoudt, is moeilijk te definiëren. Dit komt omdat er verschillende invalshoeken bestaan waardoor een regio kan worden gezien (Pike, Redriguez & Tomaney, 2006). Aan het ontstaan van het regionale niveau liggen verschillende ontwikkelingen ten grondslag. Een belangrijke oorzaak is de veranderende rol van de overheid, ook wel de verschuiving van government naar governance genoemd (Hajer, van Tatenhove & Laurent, 2004). Daarnaast spelen ook globalisering (Hajer, Grijzen & van het Klooster, 2010), beleidsafstemming (Kessen, 1995) en de kloof in de politiek die ontstaan is door individualisering (Padt 2007; Arts & van Tatenhove, 2006) een rol bij het ontstaan van het regionale niveau. Gemeenten kunnen verschillende redenen hebben om samen te werken op regionaal niveau. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt in schaalgrootte van een gemeente en de motieven die zij heeft om samen te werken. Volgens Derksen & Schaap (2010) hebben centrumgemeenten vaak te maken met regionale problemen waardoor zij samenwerking met andere gemeenten nodig hebben zodat deze problemen gezamenlijk opgelost kunnen worden. Regionale afstemming is op deze manier voor hun van belang. Kleinere gemeenten ervaren deze problemen minder en hebben vaak problemen met hun (te) kleine bedrijfseconomische schaal, waardoor ze niet in staat zijn hun taken efficiënt uit te voeren. Hierdoor hebben zij vaak economische motieven om samen te werken. Daarnaast wijzen Korsten et al. (2006) erop dat door samenwerking meer deskundigheid kan ontstaan. Vooral kleine gemeenten hebben te maken met onderbezetting waardoor een ambtenaar zich niet kan focussen op zijn specialisatie, maar verantwoording draagt voor meerdere onderwerpen (Herweijer & Fraanje, 2011; Boogers, 1998).

Uit deze motieven is een conceptueel model opgesteld waaruit twee hypothesen volgen: grote gemeenten richten zicht op regionale afstemming. Randgemeenten richten zich op economische motieven en het vergroten van deskundigheid/kennis binnen hun gemeenten. Naast deze aspecten is ook gekeken naar de mate van invloed welke een gemeente kan uitoefenen binnen de samenwerking.

Om te onderzoeken of schaalgrootte invloed heeft op de motieven van samenwerking en of elke gemeente evenveel invloed uit kan oefenen, is gebruik gemaakt van een casestudy. Deze bestaat uit de Stadsregio Arnhem-Nijmegen en drie participerende gemeenten, namelijk de gemeenten Nijmegen, Wijchen en Beuningen. De gemeente Nijmegen is wat betreft inwoners het grootst (zij is ook de centrumstad binnen de samenwerking), Wijchen is een middelgrote gemeente en Beuningen valt onder een kleine gemeente. Met behulp van een documentanalyse van beleidsdocumenten wordt duidelijk welke motieven een gemeente van belang vindt. Daarnaast zijn er ook interviews afgenomen met verschillende actoren uit de betreffende gemeenten en de Stadsregio.

Uit de analyse van de interviews en de beleidsdocumenten blijkt dat er verschillende motieven bestaan voor de drie gemeenten om samen te werken. De hypothesen gesteld binnen dit onderzoek kunnen worden verworpen. Zo heeft de centrumgemeente het meest belang bij economische motieven, in plaats van regionale afstemming, en geven de beide andere gemeenten aan het meest belang te hebben bij regionale afstemming, in plaats van economische motieven. Het aspect deskundigheid komt vaak terug bij de middelgrote gemeente, echter niet bij de kleinste gemeente en eenmaal bij de grote gemeente. Wat betreft nadelen zijn er overeenkomsten en verschillen te zien tussen de gemeenten. Zo ziet elke gemeente in dat niet elk gebied relevant is om mee samen te werken en gaan de twee kleinste gemeenten vaak in op conflicterende belangen. De centrumgemeente geeft aan dat zij afhankelijk is van kleine gemeenten en ziet bestuurlijke drukte. Opvallend is dat de middelgrote gemeente wat betreft voor- en nadelen overlap heeft tussen beide gemeenten. Zo ziet zij evenals de kleine gemeente conflicterende belangen, maar gaat zij net zo vaak als de grote gemeente in op de bestuurlijke drukte die de regionale samenwerking met zich meebrengt. Alle drie de gemeenten gaan in op het feit dat de samenwerking het netwerk vergroot waardoor gemeenten meer contacten kunnen leggen.

Het lijkt erop dat de middelgrote gemeente door haar gedeelde voor- en nadelen een voorsprong heeft bij de samenwerking doordat zij aan meerdere kanten mee kan profiteren. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat schaalgrootte dus invloed heeft op de motieven van samenwerking, op de invloed ervan, maar ook vooral op de mate waarin een gemeente kan profiteren van de samenwerking. Wanneer de schaal van een gemeente te klein is kan zij haar belangen niet goed behartigen omdat zij geen sterke positie bezit. Zij is afhankelijk van de ontwikkeling van de centrumstad waardoor haar belangen niet altijd ingewilligd zullen worden en zij vaak te maken zal krijgen met conflicterende belangen. Toch profiteert de kleinste gemeente van het netwerk en de economische motieven die de samenwerking biedt. De middelgrote gemeente profiteert meer doordat haar positie meer onafhankelijk is en zij meer mogelijkheden heeft om invloed uit te oefenen. Daarnaast kan ze gebruik maken van de economische motieven, de expertise en het netwerk van de regionale samenwerking waardoor er veel voordelen ontstaan. De grootste gemeente kan veel invloed uitoefenen maar zal rekening moeten houden met andere belangen (en problemen) van kleinere gemeenten. Daarnaast beschikt zij zelf al over deskundigheid en ligt haar focus op het behalen van economische voordelen. Economische voordelen wordt door elke gemeente onderstreept, het is echter de vraag welk belang met deze financiële voordelen zal worden nagestreefd. Om daarin een sterke positie te bezitten is het belangrijk dat een gemeente invloed uit kan oefenen. De mogelijkheden voor het uitoefenen van invloed zijn groter voor een middelgrote/grote gemeente omdat zij meer stemmen bezit in de regioraad en over een groter netwerk beschikt.

## Inhoudsopgave

|           |                                                     |           |
|-----------|-----------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>INLEIDING</b>                                    | <b>7</b>  |
| 1.1.      | AANLEIDING                                          | 7         |
| 1.2.      | DOELSTELLING                                        | 8         |
| 1.3.      | VRAAGSTELLING                                       | 8         |
| 1.4.      | RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK                        | 8         |
| 1.4.1.    | <i>Maatschappelijke relevantie</i>                  | 8         |
| 1.4.2.    | <i>Wetenschappelijke relevantie</i>                 | 9         |
| 1.5.      | LEESWIJZER                                          | 10        |
| <b>2.</b> | <b>THEORETISCH KADER</b>                            | <b>11</b> |
| 2.1.      | DE BESTUURLIJKE INRICHTING VAN RUIMTELIJKE PLANNING | 11        |
| 2.2.      | ONTSTAAN REGIONAAL NIVEAU                           | 12        |
| 2.3.      | DE REGIO                                            | 14        |
| 2.4.      | REGIONAAL NIVEAU IN NEDERLAND                       | 16        |
| 2.4.1.    | <i>Achtergrond</i>                                  | 16        |
| 2.4.2.    | <i>Oprichting van Stadsregio's</i>                  | 17        |
| 2.5.      | REGIONALE SAMENWERKING                              | 18        |
| 2.5.1.    | <i>Motieven</i>                                     | 19        |
| 2.5.2.    | <i>Nadelen regionale samenwerking</i>               | 21        |
| 2.6.      | CONCEPTUEEL MODEL EN OPERATIONALISATIE              | 21        |
| <b>3.</b> | <b>METHODOLOGIE</b>                                 | <b>25</b> |
| 3.1.      | ONDERZOEKSSTRATEGIE                                 | 25        |
| 3.2.      | BETROUWBAARHEID & VALIDITEIT                        | 26        |
| 3.3.      | DATAVERZAMELING                                     | 26        |
| 3.4.      | CASESTUDY: STADSREGIO ARNHEM-NIJMEGEN               | 28        |
| <b>4.</b> | <b>CASUSBESCHRIJVING</b>                            | <b>31</b> |
| 4.1.      | STADSREGIO ARNHEM-NIJMEGEN                          | 31        |
| 4.2.      | GEMEENTE NIJMEGEN                                   | 33        |
| 4.2.1.    | <i>Kenmerken</i>                                    | 33        |
| 4.2.2.    | <i>Positie binnen de Stadsregio</i>                 | 35        |
| 4.3.      | GEMEENTE WIJCHEN                                    | 36        |
| 4.3.1.    | <i>Kenmerken</i>                                    | 36        |
| 4.3.2.    | <i>Positie binnen de Stadsregio</i>                 | 37        |
| 4.4.      | GEMEENTE BEUNINGEN                                  | 38        |
| 4.4.1.    | <i>Kenmerken</i>                                    | 38        |
| 4.4.2.    | <i>Positie binnen de Stadsregio</i>                 | 39        |
| <b>5.</b> | <b>MOTIEVEN REGIONALE SAMENWERKING</b>              | <b>40</b> |
| 5.1.      | GEMEENTE NIJMEGEN                                   | 40        |
| 5.1.1.    | <i>Voordelen</i>                                    | 40        |
| 5.1.2.    | <i>Nadelen</i>                                      | 42        |
| 5.1.3.    | <i>Invloed</i>                                      | 43        |
| 5.1.4.    | <i>Conclusie</i>                                    | 44        |
| 5.2.      | GEMEENTE WIJCHEN                                    | 46        |
| 5.2.1.    | <i>Voordelen</i>                                    | 46        |

|           |                                                                   |           |
|-----------|-------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.2.2.    | <i>Nadelen</i>                                                    | 48        |
| 5.2.3.    | <i>Invloed</i>                                                    | 50        |
| 5.2.4.    | <i>Conclusie</i>                                                  | 50        |
| 5.3.      | GEMEENTE BEUNINGEN                                                | 52        |
| 5.3.1.    | <i>Voordelen</i>                                                  | 52        |
| 5.3.2.    | <i>Nadelen</i>                                                    | 53        |
| 5.3.3.    | <i>Invloed</i>                                                    | 55        |
| 5.3.4.    | <i>Conclusie</i>                                                  | 55        |
| <b>6.</b> | <b>VERGELIJKEN VAN GEMEENTEN BINNEN DE REGIONALE SAMENWERKING</b> | <b>58</b> |
| 6.1.      | VERGELIJKING GEMEENTEN                                            | 58        |
| 6.1.1.    | <i>Regionale afstemming</i>                                       | 58        |
| 6.1.2.    | <i>Economische motieven</i>                                       | 59        |
| 6.1.3.    | <i>Deskundigheid</i>                                              | 60        |
| 6.2.      | BIJKOMENDE VOORDELEN                                              | 61        |
| 6.3.      | NADELEN                                                           | 63        |
| 6.4.      | UITOEFENEN VAN INVLOED                                            | 65        |
| 6.5.      | CONCLUSIE                                                         | 66        |
| <b>7.</b> | <b>CONCLUSIE</b>                                                  | <b>68</b> |
| 7.1.      | REGIONALE SAMENWERKING VERGELEKEN                                 | 68        |
| 7.1.1.    | <i>Voordelen</i>                                                  | 69        |
| 7.1.2.    | <i>Nadelen</i>                                                    | 71        |
| 7.1.3.    | <i>Verschillen tussen gemeenten</i>                               | 72        |
| 7.2.      | AANBEVELINGEN VOOR GEMEENTEN                                      | 74        |
| 7.2.1.    | <i>Centrumgemeente</i>                                            | 74        |
| 7.2.2.    | <i>Middelgrote gemeente</i>                                       | 75        |
| 7.2.3.    | <i>Kleine gemeente</i>                                            | 75        |
| 7.3.      | AANBEVELINGEN VERVOLGONDERZOEK                                    | 76        |
| 7.4.      | KRITISCHE REFLECTIE                                               | 77        |
|           | <b>LITERATUURLIJST</b>                                            | <b>79</b> |
|           | <b>BIJLAGE 1. INTERVIEWGUIDE</b>                                  | <b>85</b> |

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

“De context van de ruimtelijke planning is de laatste decennia enorm veranderd” (Janssen-Jansen, 2004, p.9). Bedrijven en personen binden zich minder aan ruimte en verplaatsen zich steeds meer op bovenlokaal of regionaal niveau. Territoriale grenzen vervagen waardoor er wordt gesproken over een 'end of territory'. Deze gedachte wordt versterkt door de komst van de Europese integratie, die nationale en subnationale overheden steeds meer vervangt. Dit laatst genoemde gaat niet helemaal op. Natiestaten blijken nog steeds belangrijke eenheden te zijn en regio's worden steeds invloedrijker. Dit komt doordat regio's beter in staat zouden zijn de geïnternationaliseerde economie te begrijpen. Het regionalisme wordt daarom ook wel gezien als een complementair proces van internationalisering: territoriale grenzen verdwijnen niet, maar ze verschuiven (Janssen-Jansen, 2004). Deze verschuiving wordt mede veroorzaakt doordat ruimtelijke vraagstukken (zoals op het gebied van mobiliteit, milieu en volkshuisvesting) niet bij territoriale grenzen ophouden. De aanpak voor deze problemen, kan door samenwerking tussen verschillende overheden en andere maatschappelijke organisaties worden verbeterd (Hooghe & Marks, 2001).

Door samenwerking tussen lokale overheden en centrumsteden op het gebied van ruimtelijke ordening zijn er in Nederland verschillende regio's ontstaan. Deze zijn niet alleen opgericht voor het oplossen van ruimtelijke vraagstukken, maar ook om bestuurskracht te versterken, expertise te bundelen en efficiëntie en effectiviteit te verhogen (Herweijer & Fraanje, 2011; Palstra, 2010; Zwaan, 2005). Deze intergemeentelijke samenwerking heeft in 1994 geresulteerd in de totstandkoming van zeven Wgr-gebieden (Wet gemeenschappelijke regelingen). De regio's vormen een orgaan op lokaal verlengd bestuur, waarbij de verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten en niet bij de provincie. Nadat er in 2003 discussie ontstond over het belang van de Wgr-regio's, trad er in 2006 een wijzigingswet in werking. Deze verschilt op sommige punten van de vorige wet, echter niet op het terrein van de samenwerking tussen de gemeenten, deze wordt voortgezet (Korsten, Becker & Kraaij, 2006). Hoewel uit verschillende rapporten zoals, *“plussen en minnen, evaluatie van de Wgr-plus”* (Nijpels, 2009) en *“de stille kracht, over de noodzaak van Stadsregio's”* (Castenmiller, Keur & Woudenberg, 2010), lovende evaluaties voortkomen over de werking van de Stadsregio's, wordt deze opinie niet door iedereen gedeeld. Het kabinet Rutte II heeft besloten dat de Stadsregio's moeten verdwijnen. De toenemende bestuurlijke drukte, onduidelijke verantwoordelijkheden, trage besluitvorming en versnippering van bestuurlijke bevoegdheden zorgen ervoor dat de Stadsregio niet meer functioneert: “met ieder nieuw bestuursorgaan nemen de mogelijke bestuurlijke relaties en conflicten echter met een factor twee toe” (Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2011, p. 8). Gemeenten hebben elkaar gevonden waardoor de samenwerking op vrijwillige basis kan worden voortgezet, redeneert het kabinet.

Naast voorgaande ontwikkelingen heeft ook de economische crisis impact op de bestuurlijke inrichting van Nederland. Het kabinet zal moeten bezuinigen op haar uitgaven. Deze bezuinigingen wil zij bereiken door het inzetten van een compacte overheid, wat inhoudt dat er minder regels, minder ambtenaren en minder belastinggeld beschikbaar zal zijn (Ministerie BZK, 2011). Als gevolg

hiervan moet ook op lokaal niveau worden bezuinigd. Dit houdt in dat er minder inkomsten zijn van de rijksoverheid voor de gemeente, waardoor er hier ontslagen zullen vallen. Al deze trends samen zorgen ervoor dat er druk op de gemeente rust: enerzijds moet zij beleid maken op lokale schaal met minder ambtenaren en inkomsten, anderzijds moet zij kostbare tijd en geld investeren in de Stadsregio om haar belang daar te behartigen. Hierdoor is het van belang voor een gemeente om haar positie binnen de regionale samenwerking te kennen en te weten wat haar motieven zijn om samen te werken.

## **1.2. Doelstelling**

Centraal in dit onderzoek staat het belang van een gemeente binnen een Stadsregio. Er zal gekeken worden naar de voor- en nadelen (voor gemeenten) die regionale samenwerking met zich meebrengt en of een gemeente in staat is om invloed uit te oefenen zodat deze samenwerking voor haar voordeliger wordt. Het doel van het onderzoek is als volgt:

*Het doel is onderzoek te doen naar het belang van de gemeente bij regionale samenwerking, op het terrein van ruimtelijke ordening, door de voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen die de regionale samenwerking met zich meebrengt.*

## **1.3. Vraagstelling**

Om dit doel te bereiken staat de volgende vraag centraal binnen dit onderzoek:

*Welke motieven spelen een rol voor gemeenten om regionale samenwerking aan te gaan en heeft schaalgrootte hier invloed op?*

Met behulp van de volgende deelvragen zal deze centrale vraag worden beantwoord:

1. Welke voordelen bestaan er voor een gemeente bij regionale samenwerking?
2. Welke nadelen bestaan er voor een gemeente bij regionale samenwerking?
3. Bestaat er verschil tussen de voor- en nadelen binnen de regionale samenwerking, gekeken naar gemeenten met verschillende schaalgrootte?

## **1.4. Relevantie van het onderzoek**

### **1.4.1. Maatschappelijke relevantie**

Sinds 2006 bestaan er in Nederland acht Stadsregio's. Vanaf die tijd zijn er lovende rapporten uitgebracht over de werking ervan. In het rapport *"plussen en minnen: evaluatie van de Wgr-plus"* (Nijpels, 2009) komt naar voren dat de regio's goed functioneren. Alle taken en verplichtingen, zoals genoemd in de wet, zijn gerealiseerd. De regio's spelen een belangrijke rol in de totstandkoming van regionale dynamiek, waardoor gemeentelijke verschillen worden gereduceerd en de regio als geheel in Nederland en in Europa op de kaart wordt gezet. Ook het rapport *"de stille kracht, over de noodzaak van de Stadsregio's"* (Castenmiller, Keur & Woudenberg, 2010) spreekt met lof over de Stadsregio's. De verplichte samenwerking tussen gemeenten levert resultaat en moet met kracht worden voortgezet. De provincie is echter minder enthousiast over de samenwerking, omdat de regio verantwoordelijkheden van de provincie afneemt in hun ambitie te zorgen voor gebiedsgericht beleid. Het kabinet Rutte II heeft besloten dat de Stadsregio's moeten verdwijnen. De toenemende

bestuurlijke drukte, onduidelijke verantwoordelijkheden, trage besluitvorming en versnippering van bestuurlijke bevoegdheden zorgen ervoor dat de Stadsregio niet meer functioneert (Ministerie BZK, 2011). Dit laat een tegenstelling zien met eerder genoemde rapporten. Dit onderzoek zal ingaan op de motieven welke een gemeente kan hebben om samen te werken. Volgens Derksen & Schaap (2010) bestaat er een verschil in motieven tussen kleine en grote gemeenten waarom zij samenwerking starten. Daarnaast kan er verschil bestaan in de mate waarin gemeenten kunnen profiteren van de samenwerking, omdat zij niet dezelfde voordelen zien of dezelfde invloed kunnen uitoefenen. Een grote gemeente kan bijvoorbeeld meer invloed uitoefenen dan een kleine gemeente, doordat zij meer stemmen bezit in het dagelijks bestuur van een Stadsregio. De stemmen worden namelijk verdeeld naar inwonersaantallen (Castenmiller et al., 2010). Hierdoor is het voor een gemeente dus belangrijk te weten welke voordelen zij kan halen uit de samenwerking en welke invloed zij kan uitoefenen zodat zij haar belangen kan behartigen. Dit onderzoek zal ingaan op de invloedspositie van een gemeente en wat schaalgrootte betekent voor een gemeente om te kunnen profiteren van regionale samenwerking. Het onderzoek zal zo een bijdrage leveren voor gemeenten omdat het kijkt vanuit gemeentelijk standpunt naar regionale samenwerking en op welke manier gemeenten profijt kunnen hebben uit de samenwerking. De aanbevelingen die hieruit voort zullen komen zijn van maatschappelijk nut, doordat ze als richtlijn kunnen dienen voor gemeentelijk beleid (waarbij onderscheid wordt gemaakt naar schaalgrootte) over regionale samenwerking.

#### **1.4.2. Wetenschappelijke relevantie**

Ruimtelijke ordening houdt niet op bij territoriale grenzen. Regio's zijn in eerste instantie opgericht doordat zij territoriale grenzen kunnen overschrijden. Dit kunnen gemeente- of provinciegrenzen zijn, maar ook landsgrenzen. De aanpak van ruimtelijke vraagstukken kan zo worden verbeterd doordat deze zich aanpast aan het thema (Hooghe & Marks, 2001). De gedachte achter de Stadsregio is dat regionale samenwerking beter in staat is ruimtelijke vraagstukken op te lossen. In Nederland blijkt er een: "onontkoombaar behoefte aan regionale agendavorming en -uitvoering. Die noodzaak is door alle door de commissie geconsulteerde gesprekspartners onderschreven" (Nijpels, 2009, p.7). De behoefte aan de Stadsregio is dus groot, echter wordt het gemeentelijk standpunt binnen de regionale samenwerking in de literatuur onderbelicht. Dit onderzoek richt zich op het belang van de gemeente bij de Stadsregio en onderscheidt zich doordat het kijkt naar verschillende gemeente binnen een enkele Stadsregio vanuit het oogpunt van de gemeente. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de schaalgrootte van een gemeente en wat voor invloed dit heeft op het profijt wat gemeenten ondervinden van de samenwerking. Niet voor elke gemeente hoeft de samenwerking evenveel voordeel met zich mee te brengen. Derksen & Schaap (2010) gaan in op het feit dat grote gemeenten vaak andere motieven hebben om samen te werken dan kleinere randgemeenten. Grote gemeenten zouden zich richten op regionale afstemming, randgemeenten participeren vaak in de samenwerking voor economische motieven. In de literatuur wordt er vaak geen onderscheid gemaakt naar grote van gemeenten, maar wordt er onderscheid gemaakt naar de eigenheid van de regio (Janssen-Jansen, 2004). De functie van de regio bepaalt dan waarom er wordt samengewerkt. Dit onderzoek zal hiervan verschillen omdat er gekeken zal worden vanuit gemeentelijk standpunt naar het belang van de regionale samenwerking. Hierbij zal onderscheid gemaakt worden naar schaalgrootte waardoor voor- en nadelen tussen gemeenten kunnen verschillen. Ook is het mogelijk dat niet elke gemeente dezelfde mogelijkheid heeft om haar belang te kunnen behartigen omdat haar invloedspositie kan verschillen. Hierdoor kan er uiteindelijk worden aanbevolen of het raadzaam

is voor gemeenten om een samenwerkingsverband aan te gaan en waarop zij dan moeten inspelen zodat de samenwerking voor hen voordeliger wordt.

### ***1.5. Leeswijzer***

Dit onderzoek zal beginnen met het theoretisch kader. Hier zullen relevante theorieën worden toegelicht met betrekking tot het ontstaan van de regionale samenwerking. In dit hoofdstuk zal eerst in worden gegaan op de bestuurlijke inrichting van Nederland en de opkomst van het regionale niveau. Hierna zal het concept regio worden toegelicht en ten slotte zal in worden gegaan op de mogelijke motieven voor gemeenten om te gaan samenwerken. In hoofdstuk drie, methodologie, zal de gekozen onderzoeksstrategie en de keuze voor de casus worden verantwoord. Hoofdstuk vier zal bestaan uit de beschrijving van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen en de gemeenten Nijmegen, Wijchen en Beuningen. Ook wordt er ingegaan op hun positie binnen de Stadsregio. Hoofdstuk vijf gaat in op de voor- en nadelen welke per gemeente van toepassing zijn en in hoofdstuk zes zullen deze gemeenten met elkaar worden vergeleken. Ten slotte zal in de conclusie de centrale vraag worden beantwoord en zullen er aanbevelingen worden gegeven voor de gemeenten en voor vervolgonderzoek. Daarnaast zal er een kritische reflectie plaatsvinden op het onderzoek.

## 2. Theoretisch kader

In dit onderzoek staat de samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening tussen lokale overheden centraal. In het theoretisch kader zal eerst worden ingegaan op het begrip ruimtelijke planning en de bestuurlijke inrichting hiervan. In de volgende paragraaf, 2.2, zullen de ontwikkelingen worden uiteengezet waardoor de behoefte aan het regionale niveau is ontstaan. Vervolgens zal het concept 'regio' worden toegelicht, waarna in paragraaf 2.4 het ontstaan van regionale samenwerking in Nederland wordt geïntroduceerd. In paragraaf 2.5 zal worden ingegaan op de samenwerking tussen gemeentes waarbij mogelijke motieven voor samenwerking aan de orde komen. Ten slotte zal hieruit een conceptueel model ontstaan.

### ***2.1. De bestuurlijke inrichting van ruimtelijke planning***

Hajer, Grijzen & van het Klooster (2010) omschrijven planning als een interactief proces "waarin betekenis wordt gegeven aan bestaande problemen en situaties, waardoor vervolgens oplossingsrichtingen geformuleerd worden" (Hajer et al., 2010, p.100). Ruimtelijke planning vindt plaats op verschillende bestuurlijke niveaus in Nederland, namelijk op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat wat betekent dat er een wisselwerking tussen de bestuurslagen bestaat. Dit wordt veroorzaakt door de bepaalde mate van autonomie die gemeentes en provincies bezitten, wat inhoudt dat zij de bevoegdheid hebben om regels op te stellen, echter moeten deze regels wel conform zijn aan het beleid van het Rijk. Wanneer dit niet het geval is, dan heeft het Rijk de mogelijkheid om deze regels te vernietigen. Zo kan het Rijk toezicht houden op de lagere bestuurslagen. Bovendien kan het Rijk provincies en gemeentes verplichten om regels op te stellen op een bepaald beleidsterrein. Door deze wisselwerking tussen de bestuurslagen is er samenwerking nodig, omdat de bestuurslagen van elkaar afhankelijk zijn (Breeman, van Noort & Rutgers, 2012). Deze indeling van het openbaar bestuur staat ook wel bekend als 'Huis van Thorbecke'. Veranderingen in dit systeem deden zich vooral voor in aanpassing van de grootte van het schaalniveau, niet door toevoeging van andere schalen (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007). Door ontwikkelingen in de maatschappij en de politiek ontstaat er echter een andere kijk op de indeling van bestuurslagen op het gebied van ruimtelijke ordening. Overheden op verschillende niveau's houden zich bezig met ruimtelijke planning, allen met haar eigen bevoegdheden. De provincie stelt een streekplan vast waarbinnen een gemeente haar bestemmingsplan moet vormen. Het Rijk kan aanwijzingen geven waardoor zij controle kan houden op complexe vraagstukken die de provincieschaal overstijgt (Hulst, 2000). Gemeenten krijgen echter steeds meer te maken met vraagstukken die zich niet beperken tot één gemeente, maar hebben betrekking op meerdere gemeentes. Er kan worden gesproken over een regionaal gat, dit houdt in dat een bestuurslaag op bovengemeentelijk niveau ontbreekt (Breeman et al., 2012). Ook Janssen-Jansen (2004) gaat hier op in en spreekt van een mismatch. De inhoud van planning gaat over thema's welke een bovenlokale aanpak behoeven, echter is de planningstructuur traditioneel ingericht op het niveau van gemeenten, provincie en rijk. Deze traditionele manier van planning staat vernieuwing in de weg.

Naarmate de behoefte aan een vierde bestuurslaag, de regionale schaal, groeit zal er een verandering moeten optreden in de bestuurlijke inrichting van Nederland. Volgens Innes (1995) bestaat de essentie van ruimtelijke planning uit 'institutional design', wat betekent dat de

vormgeving van een institutie bepaald hoe de bestuurlijke inrichting van de ruimtelijke planning eruit ziet. Alexander (2005) is van mening dat ruimtelijke planning om 'institutional design' vraagt. Hij geeft aan dat 'institutional design' voor bepaalde structuren zorgt, welke gewenst gedrag begeleiden en ongewenst gedrag beperken. Hierdoor kunnen doelstellingen worden bereikt of taken worden uitgevoerd (Alexander, 2005). Wanneer er bijvoorbeeld door maatschappelijke of politieke ontwikkelingen een verschuiving plaatsvindt in de bestuurlijke inrichting van ruimtelijk beleid, zal dit betekenen dat er sprake is van een veranderende institutie. Een institutie verwijst naar terugkerende gewoontes van gedrag waardoor routines ontstaan in menselijk handelen of in menselijk gedrag. Hierdoor worden handelingen efficiënter uitgevoerd en ontstaat er zekerheid omdat gedrag/handelingen voorspelt kunnen worden (Morgan, 1997). Scott (2010) voegt toe dat instituties sociale structuren zijn die bestaan uit cultureel-cognitieve, normatieve en regulerende aspecten die samen bijdragen aan stabiliteit en betekenis aan het sociale leven. Regulerende aspecten bestaan uit elementen die meer geformaliseerd en explicieter zijn. Het zijn richtlijnen waardoor toezicht mogelijk is. Regulerende aspecten worden ondersteund door andere normen en culturele opvattingen waardoor ze, volgens critici, oppervlakkig en vluchtig kunnen worden. Normatieve aspecten bestaan uit de sociale inbedding van politiek en economisch gedrag. Actoren worden niet als compleet rationele wezens gezien, maar geven ook om hun sociale relaties met anderen en de naleving van regels voor hun identiteit. De cultureel-cognitieve aspecten zijn cultureel omdat het "socially constructed symbolic representations" zijn (Scott, 2010, p.8). Daarnaast zijn ze cognitief omdat deze toebehoren tot een persoon, welke de wereld door zijn eigen invalshoek interpreteert. Cognitief-culturele aspecten zorgen voor normen en waarden die ten grondslag liggen aan normatieve voorschriften en regulerende controles.

Wanneer de bestuurlijke inrichting van ruimtelijke ordening in Nederland zal veranderen, zal dit een verandering in de vorm van een institutie veroorzaken waardoor er sprake zal zijn van nieuw institutionalisme. Nu zullen eerst de ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de opkomst van de regio worden uiteengezet, waarna de totstandkoming van regionale samenwerking in Nederland wordt toegelicht.

## **2.2. Ontstaan regionaal niveau**

De veranderende rol van de overheid, ook wel de verschuiving van government naar governance genoemd, is een belangrijke oorzaak van de verschuiving van het ruimtelijke planning beleid waardoor andere schaalniveaus belangrijk worden (Hajer, van Tatenhove & Laurent, 2004). Deze verschuiving wordt gezien als een onderdeel van de 'political modernisation'. Deze modernisatie is een reactie op de traditionele manier van overheidssturing; top-down waarbij de staat optreedt als machtige actor die controle uitoefent over andere actoren en het beleidsproces. (Arts & van Tatenhove, 2006). Government verwijst naar de formele institutie van de staat en haar monopolistische machtspositie. Zij is in staat beslissingen te maken en heeft de macht om de naleving ervan af te dwingen. Governance houdt een verandering in van de betekenis van government en verwijst naar een nieuwe methode waardoor de maatschappij wordt gestuurd (Rhodes, 2006). Doordat andere vormen van governance opkomen, zoals bijvoorbeeld good governance en netwerk governance, wordt de staat minder machtig en kunnen andere actoren (de markt of het maatschappelijk middenveld) meer invloed krijgen (Arts & van Tatenhove, 2006). Hierdoor vervagen grenzen tussen publieke en private sectoren waardoor een derde groep actoren ontstaat: de non-profit organisaties. Verantwoordelijkheden worden gedeeld door alle betrokken

actoren en er ontstaat wederzijdse machtsafhankelijkheid. Dit maakt governance een interactief proces omdat geen enkele actor de kennis of macht heeft om een probleem alleen aan te pakken. De actoren bevinden zich in een netwerk (Stoker, 1998). Binnen dit netwerk kunnen actoren zich op verschillende bestuurslagen bevinden waardoor er ook wel gesproken wordt van multilevel governance: "a system of decision-making in which power was shared across multiple levels of government: subnational, national and supranational" (Bache, 1998, p.22). Dit betekent dat er meerdere bestuurslagen zijn ontstaan. Er wordt niet alleen beleid gemaakt op nationaal niveau, maar ook op internationaal en op subnationaal niveau. Wanneer verantwoordelijkheden van overheden verschuiven naar niet-overheden is er sprake van horizontale multilevel governance. Deze verplaatsing kan op elk niveau plaatsvinden. Het politieke proces wordt opener en andere stakeholders hebben de mogelijkheid deze te beïnvloeden. Verticale multilevel governance houdt in dat de nationale overheid macht overdraagt aan andere overheden, zoals bijvoorbeeld op lokaal/regionaal niveau. Door deze versterkte machtspositie krijgen de lokale/regionale overheden meer mogelijkheden tot sturing (Eckerberg & Joas, 2004). Dit uit zich in de trend van decentralisatie (Wiolders, 1995; Kessen, 1992), waardoor het lokale of regionale bestuur steeds meer centraal komt te staan. Het Rijk draagt taken en financiële middelen over aan samenwerkingsverbanden tussen gemeentes of aan afzonderlijke gemeentes. Hieraan zijn wel voorwaarden verbonden (Kessen, 1992).

Een andere belangrijke ontwikkeling waardoor aandacht ontstaat voor het regionale niveau is glocalisering. Dit is een combinatie tussen globalisering en lokalisering. Globalisering houdt het ontstaan van een mondiale economie en een multiculturele samenleving in. Een gevolg van globalisering is dat lokale verschillen kunnen vervagen door de invloed van mondiale trends. Hierdoor is als tegenstrooming lokalisering ontstaan wat de behoefte inhoudt om onderscheidend te blijven aan de mondiale wereld. Het creëren of versterken van een eigen identiteit zou het best kunnen worden gewaarborgd op het niveau van de regio. Deze kan zich onderscheiden in een globaliserende samenleving (Hajer et al., 2010). Ook Pike, Rodríguez-Pose & Tomaney (2006) noemen globalisering als belangrijke factor van de opkomst van de regio. De nieuwe vorm van economie (openstelling van nationale economie) zorgt voor nieuwe condities zoals meer mobiliteit onder werknemers, van kapitaal en van goederen en diensten. Duurzame ontwikkeling speelt een steeds belangrijkere rol waardoor economische ontwikkeling niet meer ten koste mag gaan van de ontwikkeling van de volgende generatie. Arts & van Tatenhove (2006) onderzoekt de invloed van globalisatie en individualisatie op de verschillende sferen in de maatschappij. Zij maken hierbij een verschil tussen staat, markt en het maatschappelijk middenveld. De invloed van deze ontwikkelingen op de staat houdt in dat er door globalisering een verschuiving plaatsvindt van de politiek, het gezag wordt verspreidt over verschillende lagen zowel op regionaal als internationaal niveau. Op internationaal niveau kon de Europese Unie mede ontstaan door globalisering (Padt, 2007). Echter door individualisatie ontstond er een kloof tussen de politiek op supranationaal niveau en de burgers (Arts & van Tatenhove, 2006). Om deze kloof op te vullen werd er gekozen voor overheden die het dichtst bij de burger stonden meer te betrekken bij het beleid: de lokale en regionale overheden (Padt 2007; Arts & van Tatenhove, 2006). Hierdoor richt het ruimtelijke orderingsbeleid van de Europese Unie zich voornamelijk op lokaal en regionaal niveau (Wiolders, 1995). Hooghe (in Conzelmann, 2008) legt verband met multilevel governance: de opkomst van de regio zorgde voor een minder machtige natiestaat en tegelijkertijd voor de Europese integratie in lidstaten.

Naast deze politieke ontwikkelingen onderscheiden Hajer et al. (2010) nog twee redenen voor de opkomst van de regio. Ten eerste zorgt digitalisering ervoor dat bedrijven niet alleen hoeven te kijken naar agglomeratievoordelen wanneer zij zich ergens vestigen, maar spelen omgevingskwaliteiten ook een rol bij de vestigingskeuze. Een prettig woonmilieu voor werknemers is hiervan een voorbeeld. Daarnaast komt de ontspanningseconomie op. Deze economie wordt veroorzaakt door de toenemende welvaart en vrije tijd in combinatie met de vergrijzing van de bevolking. Een aantrekkelijk landschap krijgt hierdoor steeds meer betekenis, het draagt bij aan regionale ontwikkelingen. Kwaliteit van de leefomgeving wordt zo steeds belangrijker (Hajer et al., 2010).

Ten slotte is volgens Kessen (1992) beleidsafstemming een belangrijke reden voor de opkomst van de regio. Doordat vraagstukken door samenwerking effectiever kunnen worden opgelost en het de economische ontwikkeling kan bevorderen, groeit het bewustzijn hiervoor bij lokale besturen. Het voordeel van regio's ten opzichte van provinciaal/lokaal beleid uit zich in het feit dat regio's niet worden beïnvloed door territoriale grenzen. Zij kunnen deze overschrijden, waardoor ruimtelijke vraagstukken beter kunnen worden aangepakt (Hooghe & Marks, 2001). De traditionele manier van plannen richt zich volgens Ernste (in: Saris, van Ree, Modder & Stamsnijder, 2011) op de maakbaarheid van de samenleving. Plannen zijn enkel een middel om een doel te bereiken waarmee wordt getracht de sociale en maatschappelijke praktijk te beïnvloeden, ofwel de samenleving te verbeteren. Deze praktijken zijn echter zeer complex waardoor ruimtelijke plannen slechts een kleine rol spelen in dergelijke processen. Hierdoor zijn plannen vaak niet in staat de complexiteit van de samenleving te ordenen (Saris, van Ree, Modder & Stamsnijder, 2011). De complexe samenleving is minder stuurbaar dan gedacht (Arts & Van Tatenhove, 2006). Dit zorgt voor meer problemen welke vragen om oplossingen op maat, welke beter kan worden geboden door de gemeente dan de nationale overheid (Wienders, 1995).

### **2.3. De regio**

Regionale planning bestaat al sinds het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw, echter heeft het vele jaren geduurd voor het echt in het beleid werd opgenomen. In 1905 zag Geddes de regio als de essentiële basis voor de ruimtelijke planning. Regionale planning (of *Regionalism*) werd in die tijd gezien als de nieuwe conversatie van menselijke en natuurlijke waarden (Janssen-Jansen, 2004). Wat de regio precies inhoudt, is moeilijk te definiëren. Pike, Redriguez & Tomaney (2006) gaan in hun boek '*local and regional development*' in op de complexiteit van het definiëren van het regionalisme. Zij geven als oorzaak hiervoor de verschillende invalshoeken waarvoor lokale en regionale ontwikkeling bedoeld is en wat het wil bereiken. Doordat regio's door de tijd heen veranderbaar zijn, heeft dit effect op definities, toepassing en eigenschappen van regionale ontwikkeling. Ook Van Beek (1996) gaat in op de verschillende invalshoeken waarin een regio kan worden gezien. Zij maakt onderscheid tussen de wetenschappelijke disciplines waardoor een regio kan worden getypeerd en de schaal hiervan (nationaal of internationaal niveau). Bij wetenschappelijke disciplines kan worden gedacht aan economie, bestuurskunde of sociologie. Paasi (2002) geeft meer diepgang en onderscheidt drie verschillende invalshoeken waarin een regio kan worden gezien. Ten eerste onderscheidt hij de *pre-scientific view*. Hiermee wordt de regio gezien als een praktische keus. Het is een statische entiteit en wordt vooral gebruikt voor het verzamelen en vergelijken van data. In deze invalshoek wordt niet gekeken naar sociale processen die zich voordoen in de regio. De tweede invalshoek, *discipline-centred*, gaat in op het feit of regio's als 'echte' objecten kunnen worden gezien of meer als mentale

objecten. Ten slotte worden er kritische benaderingen onderscheiden. Deze gaan meer in op sociale processen en discoursen en proberen deze te zien als onderdeel van een breder netwerk in culturele, politieke en economische processen. De benadering suggereert dat regio's 'social constructs' zijn. Hiermee wordt verwezen naar historische processen waarin actoren betekenis geven aan de materiële en subjectieve wereld. Een regio krijgt betekenis omdat mensen in interactie staan, zij creëren de entiteit en identiteit van een regio, institutionaliseren dit en reproduceren dit. Volgens Paasi (2002, p.805): "Regions appear and disappear". Ook Taylor (1991) kijkt naar regio's als proces van sociale structuren en ziet regio's ook als tijdelijke entiteiten. Hij stelt dat elke regio een tijdspad kent van opkomst en neergang. Het enige dat hedendaagse regio's onderscheidt is dat de ze nog niet hun ondergang bereikt hebben. Hij zegt hierover: "regions are created, reproduced, and finally disappear from the world scene" (Taylor, 1991, p.186).

Boeles & Agalic (in: Saris, van Ree, Modder & Stamsnijder, 2011) gaan ook in op de complexiteit van het definiëren van de regio. Zij geven als verklaring dat de regio enkel is opgericht voor haar functionaliteit. Hierdoor beschikt het niet over een eigen geschiedenis, cultuur of andere collectieve gebruiken, in tegenstelling tot steden of landen waar de territoriale afbakening duidelijker is. Een regio wordt om deze reden niet als eenheid ervaren en betekent voor iedereen iets anders. De betekenis is afhankelijk vanuit welke invalshoek het wordt bekeken. Een regio zou daarom beter kunnen worden gezien als een samenstelling van wisselende en dynamische belangen waarin elke actor zich kan vinden. Zo kan elke actor participeren om een belang te behartigen (zoals bijvoorbeeld het stimuleren van duurzaamheid, het verbeteren van de economie, of een politicus die eigenbelang nastreeft en herkozen wil worden).

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de invalshoek waaruit de regio wordt bekeken belangrijk is bij het definiëren ervan. Pike, Rodriguez & Tomaney (2006) stellen vier elementen centraal bij de definitie van de regio, namelijk: territorium, ruimte, plaats en schaal. Een territorium is een afgebakend gebied waarin rechtspraak bestaat door de overheid. In deze gebieden wordt een bepaalde lokale of regionale ontwikkeling nagestreefd. Dit territorium bestaat uit diverse en ongelijke plaatsen die allen zijn voortgekomen uit hun eigen historie wat onder andere hun economie, cultuur en politiek vormgeeft. Deze plaatsen hebben echter gemeenschappelijke aspecten zoals hun achtergrond of de uitdagingen waarvoor zij staan. Ruimte is belangrijk omdat de historie mede de toekomst vormgeeft: een regio is padafhankelijk. Ten slotte speelt schaalniveau een rol bij de uitleg van regionale ontwikkeling omdat economische, culturele, politieke en ruimtelijke processen (die lokale en regionale ontwikkeling beïnvloeden) zich voordoen op verschillende schaalniveaus. Zo bestaat er een wisselwerking tussen de schaal van regionale ontwikkeling en het proces op een ander schaalniveau (zoals nationaal of mondiaal) dat deze ontwikkeling beïnvloedt. Uit deze invalshoeken blijkt dat regio's geen vast staande entiteiten zijn maar dynamisch. Een regio verandert door de tijd heen, evenals haar doelen. Interactie tussen actoren geeft betekenis aan de regio en ook deze betekenis is veranderbaar. Paasi (in: Pike, Rodriguez & Tomaney, 2006, p.35) zegt hierover: "regions are not, they become".

Een regio kan dus worden gezien als een veranderbare entiteit welke wordt beïnvloed door ruimtelijke ontwikkelingen binnen en buiten de regio. Betekenisgeving aan de regio geschiedt via verschillende interactieprocessen (politieke, culturele en sociale) waaruit mensen betekenis geven aan de wereld. Zij creëren structuren en reproduceren dit. Volgens Terlouw (2000) zijn regio's zo verschillend, dat er geen algemene theorieën te ontdekken zijn. Regio's worden ook beïnvloed door

factoren die enkel gelden voor die regio zoals de sociale geschiedenis of fysieke geografie. Regio's moeten niet worden gezien als uitgangspunt, maar als: "the telling regional case study at the end of a study" (Terlouw, 2000, p.77).

De opkomst van de regio kan vanuit twee verschillende disciplines worden gezien. De eerste discipline, *structure-oriented*, beschouwd de opkomst van de regio als een logische uitkomst van bredere ontwikkelingen zoals: globalisering, verstedelijking en de herstructurering van de staat. Daarna focust de analyse zich op hoe politieke, sociale en economische processen de regio voordeel hebben gegeven bij haar ruimtelijke ontwikkeling. De andere discipline, *agency-oriented*, ziet regio's als geconstrueerd door een groot aantal processen en het uitvoeren van hun eigen logica en routines. Ze laten dynamiek zien evenals tijdelijk stabiele resultaten (Lagendijk, 2007). In dit onderzoek wordt onder regio een dynamische entiteit verstaan die zich richt op verschillende processen. Deze processen staan met elkaar in interactie en mensen geven door deze processen betekenis aan de regio. Hierdoor creëren zij als het ware de identiteit van de regio en reproduceren dit. De regio wordt opgericht uit functionaliteit (het heeft een doel) en wordt als tijdelijke gezien; het komt op en gaat weer neer.

## **2.4. Regionaal niveau in Nederland**

In Nederland bestaan verschillende regio's met verschillende functies. Er zijn bijvoorbeeld politieregio's opgericht voor veiligheid, maar ook gezondheidsregio's. In dit onderzoek zal in worden gegaan op het ontstaan van acht Stadsregio's in Nederland. Deze regio's zijn opgericht om ruimtelijke vraagstukken, die lokale grenzen overschrijden, aan te pakken door samenwerking tussen gemeentes. De regio is in haar bestaan steeds meer aanwezig op verschillende terreinen en probeert zich steeds nadrukkelijker te profileren op haar grondgebied. In dit onderzoek zal een van deze regio's, de Stadsregio Arnhem-Nijmegen worden uitgelicht en zal worden gebruikt als voorbeeld van nieuw institutionalisme.

### **2.4.1. Achtergrond**

Vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw is de ruimtelijke ordening te karakteriseren als: "institutioneel vernieuwend maar inhoudelijk traditioneel" (Cammen & de Klerk, 2003, p.173). Dit houdt in dat de ruimtelijke ordening, traditioneel gericht op lokaal niveau, door grote verstedelijkingsopgave uitgebouwd wordt als institutie. De Wet op de Ruimtelijke Ordening (die in 1965 van kracht werd) wordt gezien als grote institutionele vernieuwing. De overheid (nationaal, provinciaal en lokaal) versterkte haar invloed, middels de wet, op de bestemming en het gebruik van grond. Door een groeiende bevolking en een stijgende welvaart zou de schaarse ruimte in Nederland zorgvuldig moeten worden ingericht: "de overheid zag daarin een leidende rol voor zichzelf" (Cammen & de Klerk, 2003, p.230).

Eind jaren '70 ontstond er een oliecrisis waardoor de overheid zich genoodzaakt zag om in te grijpen. Zij probeerde door investeringen de problemen op te vangen en maakte steeds meer schulden (Cammen & de Klerk, 2003). Er ontstond een economische recessie in Nederland. Steden werden gezien als motoren voor de economie en cultuur welke met complexe problemen als congestie, milieuvervuiling en werkloosheid te kampen hebben. Steeds vaker ontstond er een samenwerkingsverband tussen omliggende gemeenten om deze grensoverschrijdende problemen aan te pakken, waardoor er ideeën ontstonden om het bestuur in samenhang te overwegen. Ook in steeds meer nota's in de jaren '90 (bijvoorbeeld: Vierde Nota over de Ruimtelijke ordening, het

Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, Nota Regionaal Economisch Beleid) kwamen grote stedelijke uitgaven naar voren waardoor de behoefte voor een regionaal bestuurlijk orgaan groeide (Castenmiller et al., 2010). De regionale fondsen van de Europese Unie sloten aan bij het idee van een krachtige regio, door subsidies beschikbaar te stellen voor regio's. Al deze ontwikkelingen samen wordt het '*new regionalism*' genoemd. Regionaal problemen aanpakken, houdt in dat er niet kan worden beperkt tot het lokale. De complexiteit zit in de afweging hiertussen: hoe wordt het regionale goed gerealiseerd, zonder de lokale vrijheid aan te tasten? (Janssen-Jansen, 2004).

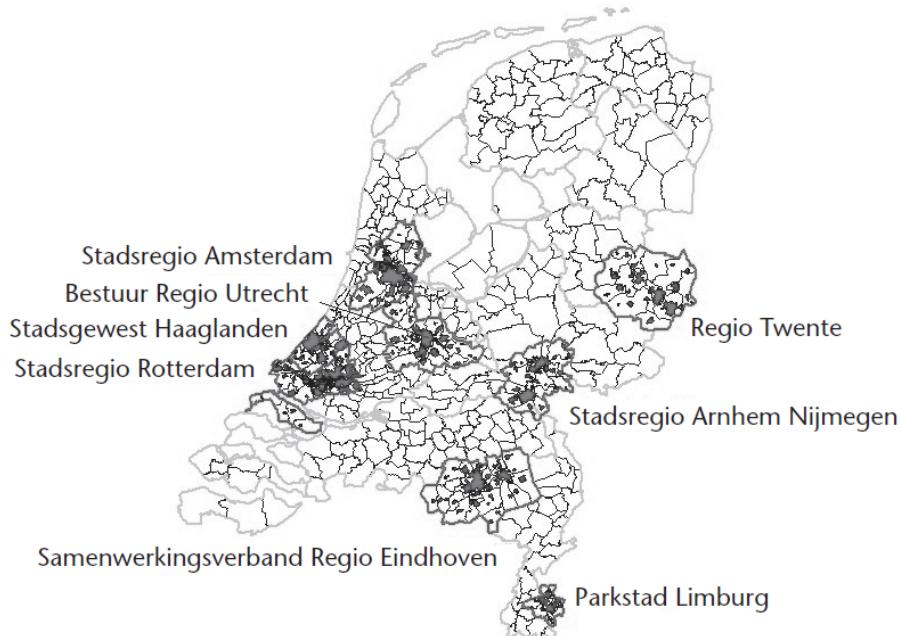
#### **2.4.2. Oprichting van Stadsregio's**

Om in te spelen op de behoefte voor een regionaal bestuurlijk orgaan bestaan er sinds 1994 in Nederland zeven 'kaderwetgebieden'. Deze gebieden komen voort uit de Kaderwet 'Bestuur in Verandering' en houdt een regionale samenwerking in tussen verschillende gemeente en centrumsteden in Nederland. Hoewel deze samenwerking goed verloopt wordt vastgesteld dat: "het vrijwillige karakter van de Wgr schiet tekort om de sturings-, verdelings- en beheersingsvraagstukken in en om de centrumsteden adequaat aan te pakken" (Castenmiller et al., 2010, p. 12). Wanneer gemeenten toch in staat zijn deze problemen aan te pakken, zou de bestuurlijke drukte volgens het toenmalige kabinet te groot worden. Om een goede samenwerking te waarborgen en eventuele verschillen tussen de steden en gemeente tegen te gaan, zal de verantwoordelijkheid bij de gemeente moeten blijven. Hierdoor is er sprake van een orgaan op verlengd lokaal bestuursniveau waarbij de verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt, niet bij de provincie (Castenmiller et al., 2010). Het gevolg hiervan was dat er een onderscheid werd gemaakt tussen 'gewone' Wgr gebieden en specifieke kaderwetgebieden. Deze laatste kregen een minimum takenpakket aan beleidsopgaven opgelegd en de financiële middelen om deze te verwezenlijken. Het minimum takenpakket bestaat uit: "een regionaal structuurplan, verdeling woningbouwcontingenten, locatiegebonden subsidies, woninggebonden subsidies, huisvestingsverordening, regionaal verkeers- en vervoersplan, openbaar vervoer, regionaal grondbeleid, economische zaken en milieubeleid" (politiek compendium, 2011). Naast dit takenpakket konden sommige ministeries (V&W, toenmalig VROM en VWS) ook taken toebedelen aan de regio's en kon het bestuur van een kaderwetgebied besluiten nemen die deelnemende gemeente verplicht zijn in acht te nemen (Castenmiller et al., 2010).

Dit laat zien dat het Rijk verantwoordelijkheden af staat aan lagere overheden. Om deze taken te verwezenlijken werken lokale overheden samen op regionaal niveau. Binnen deze regio worden besluiten genomen ten behoeve van het regionale belang waarbij gemeenten verplicht zijn deze in acht te nemen. De verantwoordelijkheid over de samenwerking blijft bij de gemeenten. Dit is een voorbeeld van verticale multi-level governance: de nationale overheid geeft taken aan decentraal niveau. De Stadsregio's zijn op deze manier een voorbeeld van nieuw institutionalisme.

De kaderwet waaruit de kaderwetgebieden zijn ontstaan is tijdelijk van aard. Na een aantal verlengingen treedt er op 1 januari 2006 een wijzigingswet in werking. Deze wet verschilt op sommige punten van zijn voorganger en benoemt de kaderwetgebieden tot Wgr-plusgebieden ofwel Stadsregio's. Uit artikel 104 van de Wgr-wet komt de definitie van een plus regio voort: "Onder «plusregio» wordt verstaan een regionaal openbaar lichaam met wettelijke taken, dat op uitnodiging van gedeputeerde staten door de besturen van gemeenten in een gebied met stedelijke kenmerken bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld met het oog op de oplossing van de regionale afstemmingsproblematiek" (Stichting adviesgroep Bestuursrecht, 2013). Hieruit zijn zeven Stadsregio's voortgekomen die samenwerken op het gebied van ruimtelijke ordening (Castenmiller et

al., 2010). Met de komst van deze wet is er een verplichte samenwerking tussen gemeentes in een bepaalde regio tot stand gekomen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische zaken en milieu. Sinds 2005 staan deze regio's bekend als Stadsregio's (Stadsregio's nieuwe stijl, 2013).



**Figuur 1. Acht Wgr-regio's in Nederland (Castenmiller et al., 2010, p.237)**

### **2.5.Regionale samenwerking**

In de literatuur wordt het concept 'regio' verschillend gebruikt. Stadsregionaal bestuur is een vorm van 'meso-bestuur' wat de bestuurslaag tussen lokaal en nationaal niveau inhoudt. Er bestaan verschillende types Stadsregio's. Een Stadsregio kan worden gedomineerd door een grote stad of door meerdere belangrijke kernen. Daarnaast kan er ook sprake zijn van een wereldstad wat betekent dat de stad invloed heeft ver buiten de omringende regio te doen uitstrekken. De Stadsregio Arnhem-Nijmegen is een voorbeeld van een gebied waarbij meerdere kernen domineren (Schobben, 1996). Wanneer gemeenten besluiten samen te werken kunnen zij een verschillend doel voor ogen hebben. Hierbij speelt de grootte van de gemeente een belangrijke rol: "Kleinere gemeenten hebben vaak een te kleine bedrijfseconomische schaal voor een efficiënte behartiging van al hun taken, grote gemeenten zijn door een te kleine ruimtelijke schaal meestal niet in staat om alle regionale problemen effectief te bestrijden. In beide gevallen is samenwerking met andere gemeenten nodig" (Derksen & Schaap, 2010, p.198).

Herweijer & Fraanje (2013) onderscheiden twee soorten samenwerking: intergemeentelijke samenwerking en regionale samenwerking. De eerste vorm richt zich op vrijwillige samenwerking tussen gemeentes. Regionale samenwerking legt de focus op bovenlokale opgaven en heeft een verplicht karakter, een voorbeeld hiervan zijn de Stadsregio's. Het doel van samenwerking is volgens Derksen & Schaap (2010) ten eerste om een efficiënte uitvoering van gemeentelijke taken op te kunnen zetten. Ten tweede is het nodig om een effectieve coördinatie van gemeentelijk beleid op regionale schaal op te kunnen stellen, dus voor gezamenlijke planning en ordening. In dit onderzoek

gaat het om regionale samenwerking, de vorm waarbij gemeenten verplicht zijn samen te werken ter verwezenlijking van gezamenlijke doelen.

### 2.5.1. Motieven

Er bestaan verschillende motieven voor een gemeente om te gaan samenwerken. Zoals eerder genoemd is hierbij schaalgrootte van belang. De reden om samen te werken is voor centrumgemeenten en randgemeenten verschillend. Zij hebben beide verschillende belangen ten opzichte van de samenwerking. Wanneer centrumgemeenten te maken hebben met problemen, zijn dit vaak grensoverschrijdende problemen. Randgemeenten kunnen problemen van centrumgemeenten minder sterk ervaren en meer last hebben van andere (meer specifieke) problemen. Daarnaast zijn beide steden voorzien van een politieke kleur welke ook kan verschillen. "Wat van regionaal belang is, is niet objectief vast te stellen; het blijft een politieke keuze" (Derksen & Schaap, 2010, p. 202).

Janssen-Jansen (2004) onderscheidt er in haar boek: *'Regio's uitgedaagd'*, zeven verschillende motieven voor samenwerking. Zij noemt ten eerste ruimtelijke en omgevingsmotieven. Hierbij gaat het om het gebied en haar kenmerken waardoor groei, problemen met zich mee kan brengen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de suburbanisatie waardoor verkeersproblemen ontstaan. Regionale samenwerking ontstaat vaak om deze groei te controleren. Daarnaast kan de bescherming van het milieu een rol spelen om samen te werken. Ook Wielders (1995) ziet de aanpak van milieuproblemen als een doel welke gemeenten kunnen nastreven. Herweijer & Fraanje (2011, p.13) gaan in op "de bundeling van krachten". Hiermee bedoelen zij dat wanneer gemeenten samenwerken zij de eigen middelen kunnen samenvoegen waardoor er een grotere investering tot stand kan komen. Hierdoor kan een taak sneller worden uitgevoerd dan wanneer een gemeente dit alleen moet doen. Het hoeft hierbij niet perse te gaan over omgevingsmotieven maar bijvoorbeeld openbare nutsvoorzieningen als de levering van electriciteit hoort hier ook bij.

Ten tweede zijn economische redenen van belang. Het vestiging- en productiemilieu is belangrijk voor de gemeente om bedrijven aan te trekken en werkgelegenheid te creëren. De gezamenlijke aanpak van bijvoorbeeld herstructurering van bedrijventerreinen kan op regionale schaal beter worden aangepakt. Op lokale schaal kunnen gemeenten concurrenten van elkaar zijn, echter vanuit een regionale invalshoek is het soms beter voor gemeenten samen te werken en zo de regio te versterken. Door de economische crisis functioneren niet alle bedrijventerreinen meer even goed en raken sommige bedrijven in verval. Hierdoor kan het, regionaal gezien, beter zijn om niet alle terreinen verder te ontwikkelen, maar er juist enkele uit te kiezen die zichzelf kunnen ontwikkelen waardoor het terrein echt een bijdrage levert aan de regio (Janssen-Jansen, 2004). Herweijer & Fraanje (2011) vullen hierbij aan dat economische voordelen ook kunnen ontstaan wanneer vaste kosten van bepaalde voorzieningen worden gedeeld. De inzameling en verwerking van huishoudelijk afval is hiervan een voorbeeld of het aanbieden van speciale (sport) voorzieningen. Wanneer deze intensief benut zullen worden, door meerdere gemeentes, zullen de kosten per gemeente verlagen.

Ten derde bestaan er sociaal-culturele motieven om samen te werken. Dit houdt in dat er problemen kunnen ontstaan rondom grote steden, zoals een concentratie van lage inkomensgroepen of een te eenzijdige woningvoorraad (Janssen-Jansen, 2004). Dit motief is meer van belang voor grote steden omdat zich daar vaker maatschappelijke problemen voordoen als criminaliteit, werkloosheid en de woonruimteverdeling, dan in kleinere gemeentes. Centrale steden zoeken dan ook draagvlak om de

maatschappelijke problemen, die hun gemeentegrenzen overstijgen, aan te pakken. Zonder samenwerking met randgemeenten is dit niet mogelijk (Derksen & Schaap, 2010).

Het vierde motief is bestuurlijk-institutioneel van aard. Door de sectorale uitbouw van planningstelsels, zijn er afstemmingsproblemen ontstaan tussen lokaal en regionaal niveau. Thema's moeten meer worden bekeken op inhoud en welk niveau hiervoor het meest geschikt is: lokaal, regionaal, provinciaal of nationaal. Deze thema's moeten in verband worden gebracht (Janssen-Jansen, 2004). Door beleidsafstemming tussen de verschillende gemeenten kan hier beter mee om worden gegaan (Herweijer & Fraanje, 2011).

Politiek-institutioneel is een vijfde motief voor samenwerking. Het belangrijkste aspect hiervan is: "de wens en zoektocht naar (draagvlak voor) het regionale bestuur (of ook wel coördinatie); in aanvulling hierop kan ook gedacht worden aan samenwerking als vlucht voor herindeling" (Janssen-Jansen, 2004, p.104). Dit houdt in dat samenwerking ook een oplossing kan zijn voor herindelingsvraagstukken. Daarnaast maakt een kleine gemeente vaak op een efficiënte wijze gebruik van hun personele capaciteit. Dit doen zij door het personeel te belasten met veel verschillende taken. Echter wanneer een medewerker verhinderd is, kan daar voor de gemeente een groot probleem ontstaan. Samenwerking zou ervoor kunnen zorgen dat een andere gemeente voor hen inspringt (Herweijer & Fraanje, 2011). Ook Boogers (1998) wijst op het feit dat lokaal bestuur bepaalde taken niet kan uitvoeren omdat het ambtelijk apparaat tekortschiet of omdat het bedrijfs-economisch draagvalk tekortschiet om voorzieningen (zoals bibliotheken of zwembaden) te exploiteren. Het kan dan doelmatiger zijn om de productie van overheidsdiensten op te schalen.

Ten zesde bestaan er motieven voor meer gelijkheid, hierbij zijn financiële motieven belangrijk. Samenwerking kan hieraan bijdragen doordat er verevening kan ontstaan tussen de gemeenten. Belasting kan bijvoorbeeld op meer bewoners worden verhaald, wat beter is voor de armoede. Daarnaast kunnen middelen voor scholen gelijkwaardiger worden verdeeld. De wereldwijde trend van decentralisatie is hierbij van belang. Het decentraliseren van verantwoordelijkheid en belastingheffing leidt tot het vergroten van economische en bestuurlijke expertise. Een probleem wat hierbij veroorzaakt wordt is de ongelijkheid tussen regio's (Janssen-Jansen, 2004).

Daarbij heeft een grote gemeente meer bovenlokale voorzieningen zoals bijvoorbeeld een theater of ijsbaan (Herweijer & Fraanje, 2011). Bewoners van randgemeenten maken echter ook gebruik van de voorzieningen die te centrumstad te bieden heeft (Derksen & Schaap, 2010). Hierdoor is het eerlijker om deze kosten gelijk te verdelen over meerdere gemeentes zodat burgers van deze bovenlokale voorzieningen kunnen blijven genieten (Herweijer & Fraanje, 2011).

Het laatste motief is persoonlijk gericht. Het kan voorkomen dat bestuurders zelf de leiding nemen tot een initiatief en netwerken mobiliseren rondom doelen en aansluitende strategieën. Voor deze leiders is het van belang dat zij ervaring hebben met samenwerking en of zij vertrouwen hebben in de partijen met wie ze samenwerken. Persoonlijke motieven verbinden zich aan politiek-institutionele motieven, omdat politiek inbedding van personen een belangrijke rol kan spelen (Janssen-Jansen, 2004). Volgens Herweijer & Fraanje (2011) is vertrouwen een van de belangrijkste aspecten van intergemeentelijke samenwerking.

Korsten, Becker & van Kraaij (2006) spreken van succesvolle samenwerking wanneer de samenwerking verschillende aspecten bevordert. Ten eerste moet de doelmatigheid worden

verbeterd. Hiermee wordt bedoeld in welke mate er sprake is van schaalvoordelen die optreden door de samenwerking. Hierbij kan worden gedacht aan kostenvoordelen omdat werk kan worden uitbesteedt maar ook aan de toegenomen kans op subsidies. Deze subsidies kunnen worden uitgegeven door de provincie of het Rijk, maar bijvoorbeeld ook door de Europese Unie. Dit motief valt samen met eerder genoemde economische motieven. Ook Traag (1993) wijst op dit motief om samen te werken. Het tweede aspect welke Korsten et al. (2006) onderscheidden ten behoeve van succesvolle samenwerking is professionalisering en specialisatie. Samenwerking kan tot meer kennis leiden waardoor de deskundigheid van bepaalde onderwerpen wordt vergroot. Dit ontstaat omdat informatie en kennis kunnen worden gedeeld door de gemeenten. Ten slotte wijzen de auteurs op de dienstverlening en de tevredenheid onder de werknemers. Het eerste punt houdt in dat de continuïteit wordt gewaarborgd. Dit betekent dat er geen sprake meer is van onderbezetting doordat lege plekken kunnen worden opgevuld door de toegenomen aantal ambtenaren van het samenwerkingsverband. Hierdoor kunnen burgers uiteindelijk beter worden geholpen. De tevredenheid onder werknemers is het laatste punt. Bij een samenwerkingsverband zullen er veranderingen optreden welke de werkomgeving van ambtenaren kunnen beïnvloeden. Hierdoor kunnen zij zich, wanneer deze verandering negatieve gevolgen met zich meebrengt, tegen de samenwerking verzetten.

### **2.5.2. Nadelen regionale samenwerking**

Naast al deze voordelen bestaan er ook nadelen die zich voordoen bij regionale samenwerking. Een bezwaar dat vaak wordt genoemd is het democratische gehalte van regionale samenwerking (Herweijer & Fraanje, 2011). Het democratieconcept krijgt enkel invulling in termen van openbaarheid en openheid van het bestuur. Er bestaan geen rechtstreekse verkiezingen op het niveau van regionale samenwerking. Leden van het algemeen bestuur worden getrapt gekozen. Dit houdt in dat ze worden gekozen: "door en uit het midden van de raden van de deelnemende gemeenten" (Traag, 1993, p.15). Ter rechtvaardiging van deze wijze van de samenstelling staat in de Wet gemeenschappelijke regelingen dat het samenwerkingsverband bedoeld is als verlengd lokaal bestuur. Dit zou maar in beperkte mate bereikt worden wanneer participerende gemeenten geen invloed zouden kunnen uitoefenen op de samenstelling van het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Wanneer er rechtstreekse verkiezingen zouden worden gehouden, zou dit tegenover de samenwerkingsgedachte staan.

Een ander nadeel is de verzelfstandiging die optreedt wanneer er een eigen ambtelijk apparaat, een eigen directie en eigen investeringen tot stand komen. Hierdoor kan de regionale organisatie een eigen beleid gaan voeren dat afwijkt van wat de gemeenten graag zouden willen. Ook kan het voorkomen dat er een groter beslag wordt gelegd op de middelen van de gemeentes, dan de gemeentes zelf redelijk achten (Herweijer & Fraanje, 2011). Dit zou er toe kunnen leiden dat het verlengd lokaal bestuur steeds meer een zelfstandige bestuurslaag kunnen worden (Traag, 1993).

Volgens Janssen-Jansen (2004) hoeven niet al deze motieven tot uiting te komen bij regionale samenwerking, dit wordt bepaald door de eigenheid van de regio. Hierin staan de specifieke problemen, taken en motieven centraal.

### **2.6. Conceptueel model en operationalisatie**

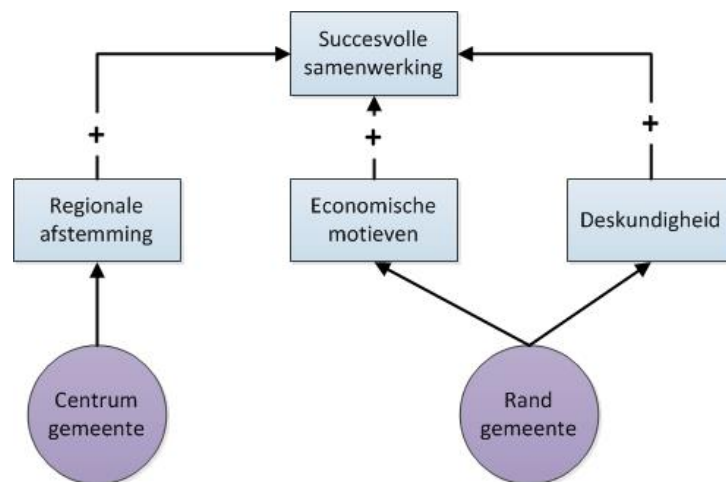
Zoals uit voorgaande paragraaf duidelijk is geworden, bestaan er verschillende motieven voor gemeenten om samen te werken. Succesvolle samenwerking tussen gemeenten ontstaat wanneer

alle gemeente profijt hebben van de samenwerking. In dit onderzoek staat centraal of een gemeente belang heeft bij regionale samenwerking. Derksen en Schaap (2010) wijzen erop dat schaalgrootte invloed heeft op de motieven om samen te werken. Centrumgemeenten krijgen vaak te maken met regionale problemen waardoor zij samenwerking met andere gemeenten nodig hebben, zodat deze problemen gezamenlijk kunnen worden opgelost. Kleinere gemeenten ervaren deze problemen minder en hebben vaak problemen met hun (te) kleine bedrijfseconomische schaal waardoor ze niet in staat zijn hun taken efficiënt uit te voeren (Derksen & Schaap, 2010).

Omdat wordt verondersteld dat verschillende gemeenten andere motieven zullen hebben om samen te werken, zijn er verschillende aspecten onderscheiden die bij kunnen dragen aan succesvol samenwerken. Hieruit is een conceptueel model opgesteld (figuur 2). Ten eerste wordt er onderscheid gemaakt naar schaalgrootte omdat wordt verondersteld dat dit invloed heeft op de motieven van samenwerking. Hieruit worden de centrumgemeenten en randgemeenten afgeleid. Onder centrumgemeente wordt in dit onderzoek de grootste gemeente(n) binnen het samenwerkingsverband verstaan. Dit zijn vaak een of twee gemeenten. Randgemeenten bestaan uit de resterende gemeenten welke kleiner zijn dan de centrumgemeente. Volgens Derksen & Schaap (2010) hebben grote gemeenten (centrumgemeenten) vaak te maken met regionale problemen. Voor de aanpak van deze problemen zijn zij afhankelijk van buurgemeenten omdat de problemen grensoverschrijdend zijn. Door regionale afstemming kan er een oplossing worden gevonden en draagvlak worden gecreëerd bij omliggende gemeenten zodat problemen ook kunnen worden aangepakt (Janssen-Jansen, 2004; Herweijer & Fraanje, 2011). Uit paragraaf 2.5.1 blijkt dat bij regionale afstemming er wordt gekeken naar het regionale belang, niet het lokale belang. Hierdoor kan een oplossing voor de regio als geheel positief zijn, maar voor een afzonderlijke gemeente negatief. In dit onderzoek wordt verstaan onder regionale afstemming, de afspraken tussen gemeenten waardoor gemeentelijke belangen worden afgestemd en het regionale belang wordt nagestreefd. Dit regionale belang staat boven het lokale belang. Regionaal belang vormt een indicator voor regionale afstemming. Het conceptueel model (figuur 2) laat de relatie tussen regionale afstemming en de centrumgemeente zien.

Randgemeenten willen samenwerken om economische voordelen te behalen. Dit ontstaat om te beginnen wanneer gemeenten werk uit kunnen besteden aan andere gemeenten waardoor kosten verminderen. Hierdoor wordt de efficiëntie verhoogd. Volgens Derksen & Schaap (2010) is dit vooral van belang bij kleinere gemeenten omdat zij soms niet in staat zijn al hun taken efficiënt uit te voeren. Daarnaast leidt samenwerking (en daarmee schaalvergroting) tot meer invloed richting het Rijk, de Provincie of de Europese Unie omdat het gebied waarvoor wordt gesproken vergroot. Dit kan leiden tot meer subsidies, uitgegeven door een van eerder genoemde organen, waardoor er een kans bestaat dat een gemeente ook (financieel grotere) projecten kan uitvoeren. Daarbij komt dat de Stadsregio zelf over financiële middelen beschikt waar gemeenten ook gebruik van kunnen maken. Financieel voordeel is daarom ook van groot belang bij samenwerking. Uit paragraaf 2.5.1 blijkt dat economische aspecten bij zullen dragen aan succesvolle samenwerking (Janssen-Jansen, 2004; Herweijer & Fraanje, 2011; Korsten et al., 2006). Onder economische aspecten wordt in dit onderzoek verstaan de subsidies die door een bestuursorgaan beschikbaar worden gesteld, de financiële middelen van de Stadsregio en de efficiëntie die gepaard gaat met de lastenvermindering. Indicatoren voor economische aspecten komen voort uit deze operationalisatie en bestaan uit efficiëntie, subsidies en financiële middelen van de Stadsregio. De relatie tussen randgemeenten en economische aspecten is terug te zien in het conceptueel model (figuur 2).

Ten slotte zal in dit onderzoek de mate van deskundigheid worden meegenomen. In paragraaf 2.5.1 komt naar voren dat door samenwerking een gemeente deskundiger kan worden omdat kennis kan worden uitgewisseld. Hierdoor zal de professionaliteit op bepaalde onderwerpen worden vergroot. Vooral kleine gemeenten hebben te maken met onderbezetting waardoor een ambtenaar niet de focus kan leggen op zijn specialisatie, maar verantwoording draagt voor meerdere onderwerpen (Herweijer & Fraanje, 2011; Boogers, 1998). Grote gemeenten beschikken vaak wel over deskundigheid omdat zij zich een groter ambtelijk apparaat kunnen permitteren. Korsten et al. (2006) wijzen erop dat door samenwerking meer deskundigheid kan ontstaan. Het delen van deskundigheid kan voor elke gemeente profijt opleveren, toch zou dit vooral moeten blijken bij kleinere gemeenten omdat zij beschikken over een kleiner ambtelijk apparaat. Onder deskundigheid wordt in dit onderzoek de kennis en informatie die wordt gedeeld door gemeenten door regionale samenwerking bedoeld. Indicatoren voor deskundigheid zijn dan ook kennis en informatie. Ook deze relatie komt terug in het conceptuele model (figuur 2).



**Figuur 2. Conceptueel model**

Zoals blijkt uit het conceptueel model (figuur 2) wordt in dit onderzoek verondersteld dat schaalgrootte invloed heeft op de motieven van samenwerking. Aan de hand van deze relaties kunnen twee hypothesen worden opgesteld:

- o Centrumgemeenten zijn gericht op regionale afstemming;
- o Randgemeenten zijn gericht op economische motieven en deskundigheid.

Deze hypothesen zullen in dit onderzoek worden getest. Uit paragraaf 1.4.2 (wetenschappelijke relevantie) komt naar voren dat de gemeentelijke positie binnen de samenwerking onderbelicht is in de literatuur. Dit onderzoek richt zich hierop en maakt onderscheid naar schaalgrootte van gemeenten en wat voor invloed dat heeft op hun motieven en hun positie binnen de samenwerking. Het conceptueel model sluit bij deze gedachte aan. Er wordt niet alleen verondersteld dat schaalgrootte invloed heeft op de motieven voor gemeenten, ook de invloed tussen gemeenten kan verschillen. Hierdoor zullen er twee niveaus bestaan waarop de analyse zal worden uitgevoerd. Het eerste niveau bestaat uit de motieven van samenwerking per gemeente. Het tweede niveau bestaat uit de invloed tussen gemeentes. Hiermee wordt bedoeld op de invloed die een gemeente kan

uitoefenen op de regionale samenwerking. Het conceptueel model weergeeft de relaties tussen aspecten waardoor de hypothesen getoetst kunnen worden. Het model helpt bij het ordenen van informatie en bij het analyseren van interviews omdat indicatoren vastgesteld zijn. Hierdoor kan de verkregen informatie eenduidig worden geordend. In de conclusie zal worden teruggekoppeld op het conceptuele model waar ook eventuele veranderingen kunnen worden gemaakt om het model aan te passen aan de bevindingen.

### 3. Methodologie

In dit hoofdstuk zal in worden gegaan om de methoden die gebruikt zijn ter beantwoording van de centrale vraag. Ten eerste zal uiteen worden gezet waarom er gekozen is voor een casestudy als onderzoekstrategie, daarna wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. In paragraaf 3.3 wordt duidelijk hoe de data verzameld is en hoe de interviews opgesteld zijn.

#### 3.1. Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek zal verklarend van aard zijn. De focus bij dit soort onderzoek ligt op het bestuderen van een situatie zodat verbanden tussen variabelen verklaard kunnen worden. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008). Volgens Verschuren & Doorewaard (2007) bestaan er verschillende strategieën waarmee een onderzoek kan worden uitgevoerd. Ten eerste bestaat er het survey. Deze strategie richt zich op breedte onderzoek en generaliseerbaarheid waarbij gewerkt wordt met grote hoeveelheden onderzoekseenheden. Hierbij ligt een kwantitatieve verwerking en analyse van deze data voor de hand (Verschuren & Doorewaard, 2007). In dit onderzoek zal deze strategie niet goed passen omdat er geen sprake is van breedte onderzoek of kwantitatief onderzoek. Daarnaast kijkt deze methode naar breedte, in plaats van diepte. Een andere strategie is het experiment. Een experiment kenmerkt zich door het feit dat het wil kijken naar het effect van een interventie op een groep. Hierbij zijn minstens twee groepen nodig: een controlegroep en een experimentele groep. Het is van belang dat er zo weinig mogelijk invloed van buitenaf bestaat, zodat de interventie (gepleegd door de onderzoeker) ook het enige verschil is tussen de groepen. Hierdoor kan gekeken worden naar het effect van de interventie en of er dus mogelijk verandering is opgetreden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Ook deze strategie past niet binnen het onderzoek omdat er geen sprake is van een gecontroleerde omgeving waarbinnen twee groepen vergeleken kunnen worden om te zien wat het effect is van een ingreep. De derde strategie die onderscheiden kan worden is de gefungeerde theoriebenadering. Deze strategie houdt zich bezig te komen tot nieuwe theoretische inzichten. De onderzoeker dient een zoekende houding in te nemen naar nieuwe inzichten waarbij hij nieuwe fenomenen vergelijkt met oude fenomenen om erachter te komen of er een afwijking bestaat van het te ontwikkelen theoretisch concept (Verschuren & Doorewaard, 2007). Dit onderzoek richt zich op de empirie waardoor deze strategie (gericht op theorie) hier niet bij past. Een volgende strategie die wordt onderscheiden in Verschuren & Doorewaard (2007) is het bureau onderzoek. Bij dit type onderzoek maakt de onderzoeker gebruik van materialen die door andere geproduceerd zijn door er met een ander perspectief naar te kijken. In dit onderzoek wordt ook gebruik gemaakt van bureau onderzoek echter zal dit gecombineerd worden met empirisch onderzoek. Ten slotte kan een casestudy worden toegepast als strategie. Een casestudy kijkt naar een hedendaags verschijnsel waarbij gebruikt wordt gemaakt van empirisch bewijsmateriaal om tot conclusies te komen (Vennix, 2007). Een casestudy kenmerkt zich door het kleine aantal onderzoekseenheden en het feit dat de focus ligt op diepte (in plaats van breedte) waarbij gebruik wordt gemaakt van kwalitatieve gegevens en onderzoeksmethoden. Deze kenmerken passen goed binnen dit onderzoek waar ook sprake is van klein aantal onderzoekseenheden (gemeenten), kwalitatieve gegevens (interviews) waardoor het onderzoek diepgaand zal zijn.

De term 'case' kan breed worden toegepast: het kan doelen op personen, organisaties en instituties (Flick, 2009). Het fenomeen is ruimtelijk afgebakend, geobserveerd op een specifiek tijdstip of over een bepaalde periode van tijd. Wanneer er meerdere casussen worden onderzocht, wordt er gesproken van een multiple casestudy (Gerring, 2007). In dit onderzoek zal de regionale samenwerking binnen de Stadsregio Arnhem-Nijmegen centraal staan. Drie gemeentes zullen hierbij onderzocht worden. Deze zijn geselecteerd op schaalgrootte en vergeleken op verschillende onderwerpen (zie hoofdstuk 4). Hierdoor is er sprake van een 'embedded design' waardoor er ingezoomd wordt op bepaalde kenmerken om te kijken wat voor invloed zij hebben (Vennix, 2007). Een casestudy wordt gekenmerkt door het relatief klein aantal onderzoekseenheden waardoor een kwalitatieve manier van onderzoek doen voor de hand ligt. Daarnaast wordt er in de diepte gewerkt wat vaak gecombineerd wordt met open interviews (Verschuren & Doorewaard, 2007). In dit onderzoek worden semigestructureerde interviews toegepast. Dit houdt in dat er gebruik gemaakt wordt van een lijst met thema's en vragen, echter kunnen deze per interview verschillen. Hierdoor kunnen vragen worden toegevoegd en weggelaten, afhankelijk van de context (Saunders et al, 2008). De keuze voor de inhoud van de vragenlijst zal worden toegelicht in paragraaf 3.3.

### **3.2. Betrouwbaarheid & validiteit**

De onderzoekstrategie is kwalitatief van aard. Dit brengt verschillende voor- en nadelen mee ten opzichte van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Met betrouwbaarheid wordt bedoeld: de mate waarin gegevensverzamelings technieken en analyseprocedures tot consistente bevindingen leiden. Validiteit geeft aan of de resultaten daadwerkelijk inhouden wat ze in lijken te houden (Saunders et al., 2008). In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van drie cases. Het voordeel van casestudys is dat de interne validiteit groot is, omdat deze strategie de diepte in gaat. Dit maakt het arbeidsintensief. De externe validiteit, of generaliseerbaarheid, kan echter wel in het geding komen. Dit maakt het moeilijk om onderzoeksresultaten te generaliseren. Door het gebruik van meerdere cases wordt de externe validiteit in bepaalde mate gewaarborgd. Er zal een strategische streekproef plaatsvinden. Deze bewuste keuze voor bepaalde cases geeft de mogelijkheid om te komen tot algemeen beschrijvende uitspraken. De betrouwbaarheid in het onderzoek zal gewaarborgd worden door de nadruk te leggen op triangulatie. Hierdoor zal er gebruik worden gemaakt van meerdere methoden (methodentriangulatie) en meerdere bronnen (bronnentriangulatie) (Verschuren & Doorewaard, 2007). Casestudies combineren vaak datamethoden zoals documentanalyse, interviews, vragenlijsten en observaties (Eisenhardt, 1989). In dit onderzoek zal ten eerste een literatuurstudie plaatsvinden. Daarnaast zullen documenten (zoals vergaderingrapporten, overheidspublicaties en beleidsnota's) gebruikt worden en interviews worden afgenomen met verschillende actoren. Deze actoren zullen betrokken zijn bij de regionale samenwerking. Er zullen meerdere actoren uit meerdere velden (de verschillende gemeenten, de Stadsregio en de Provincie Gelderland) geïnterviewd. Door het toepassen van multimethoden wordt de case bekeken als geheel en kan er een holistisch beeld verkregen worden (Vennix, 2007).

### **3.3. Dataverzameling**

Om de vraagstelling in dit onderzoek te kunnen beantwoorden zal gebruikt worden gemaakt van verschillende soorten bronnen. Ten eerste zal voor het verzamelen van theorie wetenschappelijke literatuur uit boeken en tijdschriften worden gebruikt. Ook beleidsdocumenten over de Stadsregio en regionale samenwerking zijn nuttig ter beantwoording van de centrale vraag. Om meer inzicht te krijgen in de casus en voor het beantwoorden van de drie deelvragen zijn er in dit onderzoek twaalf

interviews afgenomen met verschillende actoren. Deze interviews zijn semi-gestructureerd wat inhoudt dat er gebruik gemaakt wordt van een lijst met thema's waarbij vragen zijn opgesteld. De thema's blijven per interview hetzelfde, de vragen kunnen echter verschillen (Saunders et al., 2008). Op deze manier kan er beter gereageerd worden op de kenmerken van de gemeenten en de Stadsregio. De basis van de onderwerpen komt voort uit de deelvragen en de operationalisering van 'succesvolle samenwerking'. Het streven is om per gemeente 3 personen te interviewen om een representatief beeld te krijgen over hoe een gemeente tegen de samenwerking aankijkt. Van deze drie personen is het doel om minstens een persoon uit het bestuur van een gemeente te spreken en minstens een persoon uit het ambtelijk apparaat. De gedachte hierachter is dat een bestuurder meer overzicht heeft en zo (waarschijnlijk) meer zich heeft op de voor- en nadelen die de samenwerking biedt. De ambtenaar zal het werk in de praktijk moeten uitvoeren en kan hier bij andere problemen aanlopen. Hierdoor kan zijn blik op de samenwerking anders zijn. Daarnaast neemt een ambtenaar ook geen plaats in de regioraad of het college van bestuur waardoor hij minder betrokken is bij besluiten van de regio. Ook bij de Stadsregio zijn interviews afgenomen. Hierbij zijn drie interviews afgenomen, met in totaal vier personen. Een keer zijn twee respondenten tegelijkertijd geïnterviewd. Ten slotte is een persoon geïnterviewd die momenteel werkzaam is bij de provincie, maar eerder gewerkt heeft bij de Stadsregio. Hiervoor is gekozen zodat er geen eenzijdig beeld ontstaat vanuit de gemeentes gezien, maar ook respondenten uit de regio zelf aan het woord komen en hoe een hoger bestuursorgaan (provincie) tegen de samenwerking aankijkt. Tabel 1 verduidelijkt hoeveel respondenten er geïnterviewd zijn en wat hun functie is. Vanwege privacy redenen zijn er geen namen genoemd, maar heeft elke respondent een letter toegewezen gekregen. Het doel (drie personen per casus en minimaal een bestuurder en ambtenaar) is niet helemaal gehaald. Uit de gemeente Beuningen zijn twee personen geïnterviewd (een bestuurder en een ambtenaar) en uit de gemeente Nijmegen enkel ambtenaren (3 personen), geen bestuurders. Uit de gemeente Wijchen zijn drie personen geïnterviewd (twee bestuurders en een ambtenaar). Deze interviews vonden allen in het desbetreffende gemeentehuis plaats en zijn opgenomen met een recorder. De interviews zijn afgenomen tussen de periode april 2013 en september 2013.

In bijlage 1 zijn de interview guides toegevoegd. Zoals eerder aangegeven wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Hierdoor is een interview guide opgesteld waardoor van tevoren een aantal onderwerpen vastgesteld zijn die aan de orde zullen komen tijdens het interview. De volgorde waarin de onderwerpen aan bod komen verschilt per interview, evenals de vragen (Vennix, 2007). Zoals in bijlage 1 te zien is, bestaat de interview guide uit verschillende delen. Het eerste deel bestaat uit algemene vragen. Hieruit wordt de samenwerking in het algemeen bevraagd: de belangrijkste motieven welke voor gemeenten gelden om te participeren en op welk terrein de gemeente samenwerking wil. Hierna komt de verandering van Wgr naar Wgr plus aan bod. Door deze verandering kreeg de regio gestructureerd financiële middelen voor infrastructurele projecten. Dit zou een extra impuls kunnen zijn voor gemeenten om de samenwerking op te blijven zoeken. Daarna wordt er dieper ingegaan op de samenwerking en welke voor- en nadelen hieraan kleven voor de desbetreffende gemeente. Er wordt gevraagd naar de indicatoren uit het conceptueel model, naar de invloed die een gemeente kan uitoefenen op een besluit en of de geïnterviewde vindt of deze voor elke gemeente hetzelfde is. Ten slotte wordt er gevraagd naar de toekomst en hoe de samenwerking beter zou kunnen worden aangepakt. Deze onderwerpen zijn, afhankelijk per gemeente, meer of minder uitgebreid behandeld. De interview guide van de Stadsregio (tevens dezelfde als voor de provincie) gaat naast deze onderwerpen ook in op de rol van de provincie en

hoe de respondent de meerwaarde van de Stadsregio ziet voor gemeenten. Ten slotte wordt ook hier gevraagd of de Stadsregio in de toekomst nog een rol speelt en hoe zij deze dan graag zou zien.

| Gemeente   | Respondent | Ambtenaar/bestuurder | Functie                            |
|------------|------------|----------------------|------------------------------------|
| Nijmegen   | A          | Ambtenaar            | Planoloog                          |
| Nijmegen   | B          | Ambtenaar            | Medewerker afdeling verkeer        |
| Nijmegen   | C          | Ambtenaar            | Manager afdeling verkeer           |
| Wijchen    | D          | Ambtenaar            | Manager ruimte, milieu en economie |
| Wijchen    | E          | Bestuurder           | Wethouder                          |
| Wijchen    | F          | Bestuurder           | Wethouder                          |
| Beuningen  | G          | Ambtenaar            | Medewerker ruimtelijke ordening    |
| Beuningen  | H          | Bestuurder           | Burgemeester                       |
| Stadsregio | I          | Ambtenaar            | Project- en procesmanager          |
| Stadsregio | J          | Ambtenaar            | Sectorhoofd regionale ontwikkeling |
| Stadsregio | K (2 keer) | Beide ambtenaars     | Adviseurs bestuur                  |
| Provincie  | L          | Ambtenaar            | Medewerker op het gebied van wonen |

**Tabel 1. Respondenten binnen dit onderzoek**

De interviews zijn opgenomen met een recorder en hierna uitgetypt. Het materiaal is geanalyseerd met behulp van het programma Atlas.ti. Er zijn codes toegevoegd, wat inhoudt dat er 'trefwoorden' aan het materiaal worden toegekend. Deze trefwoorden komen (vaak) voort uit het theoretisch kader waardoor er een link ontstaat tussen het theoretisch kader en de empirie (Vennix, 2007). Op deze manier wordt duidelijk in welke mate de aspecten van het conceptueel model terugkomen uit de interviews en dit helpt bij het analyseren van het onderzoeksmateriaal.

### **3.4. Casestudy: Stadsregio Arnhem-Nijmegen**

Dit onderzoek gaat in op regionale samenwerking en de motieven van de participerende gemeenten binnen dit samenwerkingsverband. Daarnaast zal gekeken worden of zij evenveel invloed kunnen uitoefenen binnen de samenwerking. Verschillende aspecten zijn belangrijk bij het kiezen van de casus. Ten eerste zal de regio doorsnee moeten zijn. Hierdoor zullen er geen specifieke ontwikkelingen de samenwerking kunnen beïnvloeden waardoor conclusies gegeneraliseerd kunnen worden. De regio zal op deze manier meer representatief zijn en de externe geldigheid wordt vergroot. Daarnaast is het belangrijk dat de samenwerking al vanaf het begin bestaat zodat het meer geïnstitutionaliseerd is waardoor er meer ervaring bestaat in de gemeenten. Motieven om samen te werken zouden kunnen verschillen wanneer de samenwerking net opgezet zou zijn. Wanneer deze langer bestaat kan een persoon beter inzicht hebben op de voor- en nadelen die het met zich

meebrengt. Ten derde is het belangrijk dat de regio toegankelijk is voor interviews zodat er dieper op het onderwerp in kan worden gegaan.

De casus zal in dit onderzoek Stadsregio Arnhem Nijmegen zijn. De focus op deze Stadsregio is om een aantal redenen gekozen. Ten eerste profileert de Stadsregio Arnhem-Nijmegen zich als vierde economische (van de acht) Stadsregio's van Nederland (Stadsregio Arnhem Nijmegen, n.d.b). De regio zal op deze manier niet te maken krijgen met specifieke economische ontwikkelingen, zoals deze bijvoorbeeld in de Amsterdam bestaan, of te maken krijgen met krimp, zoals bijvoorbeeld in Limburg. Hierdoor wordt de externe geldigheid vergroot omdat de regio te vergelijken zal zijn met andere regio's waardoor conclusies in bepaalde mate gegeneraliseerd kunnen worden. Wanneer dit niet het geval zou zijn, zou de externe geldigheid in het geding komen. Daarnaast bestaat de Stadsregio Arnhem Nijmegen al sinds de oprichting van de Wgr-gebieden. Door deze geschiedenis bestaat er al veel ervaring in de samenwerking en is deze geïnstitutionaliseerd. Doordat er over langere tijd samengewerkt wordt, bestaat er meer zicht op de voor- en nadelen die de samenwerking met zich meebrengt. Daarnaast is het ook duidelijk of elke gemeente dezelfde invloed kan uitoefenen. Ten slotte is de regio meer toegankelijk middels een stage bij een van de gemeentes participierend in de Stadsregio. Hierdoor is het makkelijker om in contact te komen met mogelijke respondenten en interviews af te nemen.

Het onderzoeken van elke gemeente binnen de Stadsregio Arnhem-Nijmegen is binnen dit onderzoek niet haalbaar. Om toch een representatief te krijgen zijn er enkele gemeenten uitgekozen voor het onderzoek. In dit onderzoek wordt verondersteld dat schaalgrootte invloed heeft op de motieven van samenwerking en op de invloed die een gemeente kan uitoefenen op de regio. Er zullen dus twee niveaus bestaan waarop een analyse uitgevoerd zal worden. Het eerste niveau bestaat uit de motieven van samenwerking per gemeente. Het andere niveau bestaat uit de invloed tussen gemeentes. Hiermee wordt bedoeld op de invloed die een gemeente kan uitoefenen op de regionale samenwerking. In dit onderzoek wordt de assumptie gesteld dat hoe groter de gemeente is, hoe meer invloed zij heeft en zo meer voordeel haalt uit de samenwerking. Schaalgrootte heeft dus invloed op de samenwerking en de beïnvloeding ervan. Hierdoor zullen de gemeentes ten eerste worden uitgekozen op grootte. Het is belangrijk dat er een aanzienlijk verschil hierin zit zodat de theorie van Derksen & Schaap (2010) getest kan worden. Daarnaast is het belangrijk dat de gemeentes dichtbij elkaar liggen zodat er geen andere variabelen invloed kunnen uitoefenen op de samenwerking. Wanneer dit wel het geval zou zijn, zou er een vertekend beeld kunnen ontstaan en dit heeft gevolgen voor de validiteit van het onderzoek. Ten slotte zal toegankelijkheid van een gemeente meespelen. Het is belangrijk dat dieperliggende informatie achterhaald kan worden door middel van interviews.

De Stadsregio Arnhem-Nijmegen bestaat uit twee centrumsteden, namelijk Arnhem en Nijmegen. Gelet op inwonersaantal is Nijmegen de grootste gemeente binnen de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. Hierdoor is het een logische keus om de gemeente Nijmegen te gebruiken binnen dit onderzoek als centrumgemeente. Door de grootte van de stad kan er sprake zijn van scheve machtsverhoudingen binnen de Stadsregio ten opzichte van kleinere gemeenten. Hierdoor is het belangrijk om te kijken of bijvoorbeeld de gemeente Nijmegen meer belang heeft bij de Stadsregio dan kleinere gemeenten. Om ervoor te zorgen dat andere variabelen geen invloed uit kunnen oefenen op de samenwerking is het belangrijk om te kiezen voor gemeenten dichtbij Nijmegen. Hierdoor is gekozen voor de

aangrenzende gemeenten Wijchen en Beuningen. Deze middelgrote en kleine gemeente hebben minder voorzieningen en staan voor andere opgaven dan de gemeente Nijmegen. Doordat deze gemeenten ook verschillen wat betreft grootte en inwoneraantal, kan ook gekeken worden of er een verschil bestaat in motieven tussen kleine en middelgrote gemeenten. Het verschil in grootte komt niet alleen naar voren in inwonersaantallen (ruim 41.000 in de gemeente Wijchen en 25.000 in de gemeente Beuningen), maar ook in de vertegenwoordiging van de gemeenten in het algemeen bestuur en het college van bestuur van de Stadsregio. De gemeente Nijmegen beschikt over vijf vertegenwoordigers in het algemeen bestuur, de gemeentes Wijchen en Beuningen bezitten beide twee stemmen. Daarnaast hebben de gemeenten Nijmegen en Wijchen 1 persoon in het college van bestuur, deze vertegenwoordigers zijn ook verantwoordelijk voor een portefeuille. Dit laat zien dat de gemeenten verschillen van elkaar in grootte, maar ook in de mate van invloed die ze zouden kunnen uitoefenen. De focus zal in dit onderzoek dus liggen op Nijmegen, niet op de andere centrumstad Arnhem. Hierdoor wordt er niet ingegaan op de interactie tussen Nijmegen en Arnhem en of zij verschillende motieven hebben om samen te werken. In hoofdstuk vier zal dieper worden ingegaan op elke gemeenten zodat duidelijk wordt welke kenmerken elke gemeente bezit en wat haar positie binnen het samenwerkingsverband is. Ook problemen en speerpunten van de gemeenten zullen hier aan bod komen.

## 4. Casusbeschrijving

In dit hoofdstuk zal de Stadsregio Arnhem-Nijmegen worden beschreven. Hierbij zal in worden gegaan op de structuur van het samenwerkingsverband en op welke onderwerpen wordt samengewerkt. Hierna zullen de kenmerken van de gemeenten Nijmegen, Wijchen en Beuningen worden beschreven, alsmede de posities van de gemeenten binnen de regionale samenwerking.

### 4.1. Stadsregio Arnhem-Nijmegen

De Stadsregio Arnhem Nijmegen bestaat al sinds de oprichting van de Wgr-gebieden. In de beginperiode heette de regio: Knooppunt Arnhem-Nijmegen (Boogers, 1998). Onder een stedelijk knooppunt wordt een bestuurlijk samenwerkingsverband verstaan van twee of meerdere gemeenten, met als doel infrastructurele en economische knelpunten op te lossen (Van Beek, 1996). In Nederland kunnen er in totaal 13 regio's worden onderscheiden. Deze gebieden, met veel economische en ruimtelijke ontwikkelingskansen, moesten worden versterkt zodat de Nederlandse concurrentiepositie zou worden verbeterd binnen Europa (Boogers, 1998). De regio Arnhem en de regio Nijmegen hebben zich altijd apart en ten opzichte van elkaar ontwikkeld. De aanwijzing als Knooppunt zorgde ervoor dat zij gezamenlijk een Stadsregionaal bestuur in moesten stellen. Onder druk van de Kaderwetverplichting is in 1995 een regionaal bestuur in het Knooppunt gevormd (Boogers, 1998). Als kaderwetgebied krijgt het Knooppunt Arnhem-Nijmegen specifieke taken toegewezen door het Rijk op het gebied van ruimtelijke ordening, economie, volkshuisvesting. Op het gebied van infrastructuur krijgt het Knooppunt daarvoor ook de financiële middelen (Castenmiller et al., 2010). Een van de belangrijkste taken van dit knooppunt is het opstellen van een structuurplan. Dit regionaal structuurplan dient de gezamenlijkheid binnen het gebied te versterken en de ontwikkeling tot een slagvaardige regio te verbeteren. Uit het plan van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen komt naar voren dat stad en land steeds meer vervlochten met elkaar raken door verschillende processen. Het ommeland richt zich, door onder andere ruimtegebrek in de stad en het verschil in grondprijzen, steeds meer op woonfuncties en op economische ontwikkeling. Hierdoor worden economische ontwikkelingsperspectieven niet alleen meer door de stad gedragen. Problemen als bereikbaarheid, milieukwaliteit en duurzaamheid van toekomstige ontwikkeling kunnen alleen gezamenlijk worden opgelost. Om hierop in te spelen heeft de regio verschillende doelen. Ten eerste wil zij de bereikbaarheid voor personen en goederen verbeteren van het stedelijk gebied, daarnaast richt zij zich op een hoogwaardige leefomgeving door de duurzaamheid veilig te stellen. Hierbij moet gedacht worden aan het beschermen van landschapsgebieden en het beheersen van verkeersstromen. Ten slotte wil het Knooppunt een gevarieerd woonmilieu aanbieden (Boersma, Tilstra & Buskens, 1998).

De Kaderwet, waaruit het Knooppunt is ontstaan, wordt enkele malen verlengd en in 2006 treedt de vervolgwet Wgr-plus in werking omdat "de problematiek rond grote steden nog steeds aandacht behoeft" (Castenmiller et al., 2010, p. 13). De regio heeft nu de status als Wgr-plusgebied wat inhoudt dat het vrijblijvende karakter van de samenwerking verdwijnt en de regio nu doorzettingsmacht bezit. Dit betekent dat wanneer een gemeente het oneens is met een besluit, de regio dit toch door kan zetten (Nijpels, 2009). Daarnaast is ook de naam Knooppunt Arnhem-Nijmegen veranderd naar Stadsregio Arnhem-Nijmegen en zijn er in de loop der jaren gemeentes

samengevoegd. Hierdoor bestaat de Stadsregio Arnhem-Nijmegen uit een samenwerking tussen 20 gemeenten in de omliggende omgeving, namelijk: Arnhem, Beuningen, Duiven, Doesburg, Groesbeek, Heumen, Lingewaard, Millingen aan de Rijn, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Ubbergen, Westervoort, Wijchen en Zevenaar (De Stadsregio Arnhem-Nijmegen, n.d.a).



**Figuur 3. Stadsregio Arnhem-Nijmegen (Ser Gelderland, n.d.)**

Als vierde economische regio van Nederland profileert de Stadsregio zich als een: "aantrekkelijk, goed bereikbare en internationaal concurrerende regio" (Stadsregio Arnhem Nijmegen, n.d.b). De regio bestaat uit ongeveer 740.000 inwoners en maakt beleid op het terrein van mobiliteit, ruimte, wonen en werken. Hierbij horen concrete uitvoeringsplannen waaraan gemeente maar ook andere betrokken organisaties zich moeten houden. De regio heeft de vorm van een openbaar lichaam. Dit is een vorm van publiekrechtelijke samenwerking met rechtspersoonlijkheid waardoor zij zelfstandig kan optreden en bijvoorbeeld personeel kan aannemen en fondsen beheren. Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur, de regioraad, wordt gekozen uit de 20 gemeenteraden en het college van bestuur (dagelijks bestuur) wordt gekozen uit de regioraad. Enkel raads- en collegeleden en burgemeesters kunnen lid zijn van het bestuur. Elke gemeente heeft afgevaardigden in het bestuur. De grotere gemeenten hebben meer vertegenwoordigers dan de kleinere gemeenten (en daardoor ook meer invloed). Nijmegen heeft bijvoorbeeld 5 afgevaardigden in de regioraad, gemeente Wijchen heeft er twee. Toch kunnen de centrumgemeenten samen (Arnhem en Nijmegen) niet de meerderheid van de stemmen bezitten (Castenmiller et al., 2010). Het college van bestuur bestaat uit zeven personen, inclusief een onafhankelijke voorzitter. Deze personen hebben allen hun eigen portefeuille, wat het onderwerp inhoudt waarvoor ze verantwoordelijk zijn. De gemeentes die deel uit maken van het college zijn: Arnhem, Doesburg, Nijmegen, Overbetuwe en Wijchen. Daarnaast bestaat uit college van bestuur uit een onafhankelijke voorzitter en een secretaris die zijn aangesteld vanuit de Stadsregio.

Er bestaan drie commissies van advies, gebaseerd op de onderwerpen waarop de Stadsregio beleid maakt. De verschillende commissie heetten: Ruimte & wonen, Mobiliteit & Werken en Bestuur & Financiën. Elke gemeente is vertegenwoordigd in een commissie en de vertegenwoordiger komt ook uit een participerende gemeente. Daarbij hebben de gemeenten Nijmegen en Arnhem ieder twee vertegenwoordigers. De commissies vergaderen wekelijks over ingezonden stukken (Stadsregio n.d.c). De Stadsregio gaf in 2010 bijna 111 miljoen uit aan deze onderwerpen. Dit bedrag komt voornamelijk voort uit de Brede Doel Uitkering uitgegeven door het Rijk voor infrastructurele opgaven zoals de aanbesteding van het openbaar vervoer. Dit bedrag wordt aangevuld door de inwonerbijdrage welke in Arnhem-Nijmegen €3,15 bedraagt. De uitgaven (111 miljoen) worden verdeeld naar onderwerpen, niet naar gemeenten. De verdeling ervan gebeurt echter niet evenredig. In 2008 werd bijvoorbeeld ongeveer €73.5 miljoen besteedt aan verkeer en vervoer (Castenmiller et al., 2010).

Zoals gezegd is elke gemeente vertegenwoordigd in een commissie en sommige ook in het college van bestuur. Hierdoor blijft de verantwoordelijkheid bij de gemeenten. Daarnaast kunnen binnen dit netwerk ook andere organisaties, zoals bijvoorbeeld woningcorporaties, invloed uitoefenen. Hierdoor worden er niet alleen overheidsorganen betrokken bij de besluitvorming en uitvoering van beleid, ook andere organisaties kunnen hun stem laten horen. Er is geen sprake van een enkele actor die alle kennis of macht bezit om een probleem aan te pakken; de gemeenten (en andere organisaties) hebben elkaars medewerking nodig om tot een oplossing te komen. Uit het regionaal plan 2005-2020 van de Stadsregio Arnhem Nijmegen komt dit ook naar voren. Hierin zegt de Stadsregio dat zij niet moet worden gezien als: "alwetende en regulerende bestuursentiteit die boven alle partijen staat" (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2007, p.33). Uit het plan wordt duidelijk dat de Stadsregio zich richt op samenwerking met andere overheden, instellingen en marktpartijen. Op deze manier hoopt zij de doelen van het regionaal plan te verwezenlijken. Hieruit komt duidelijk naar voren dat de regio zich richt op netwerksturing en dit laat de verschuiving van 'government naar governance' zien.

De gemeentes zullen nu worden beschreven. Ze zijn vergeleken op een aantal aspecten op het terrein van ruimtelijke ordening. Ten eerste wordt er gekeken naar mobiliteit. Hiermee wordt de mate waarin een gemeente ontsloten wordt bedoeld en de aanwezigheid van openbaar vervoer. Daarnaast wordt er gekeken naar de aanwezigheid van bedrijventerreinen en de kenmerken van de leefomgeving. Er zal ook in worden gegaan op de verschillende toekomstvisies die een gemeente heeft, zodat uiteindelijk haar belang bij de Stadsregio ook duidelijk zal worden.

#### **4.2. Gemeente Nijmegen**

De gemeente Nijmegen is de tiende gemeente van Nederland met een bevolkingsaantal van ruim 165.000 inwoners. De gemeente ligt in een groene omgeving waar hoogteverschillen het gebied kenmerken. De oostkant van Nijmegen ligt hoger waardoor er sprake is van beboste stuwwallen. De westkant ligt lager waardoor er polderlandschappen ontstaan (Gemeente Nijmegen, 2013).

##### **4.2.1. Kenmerken**

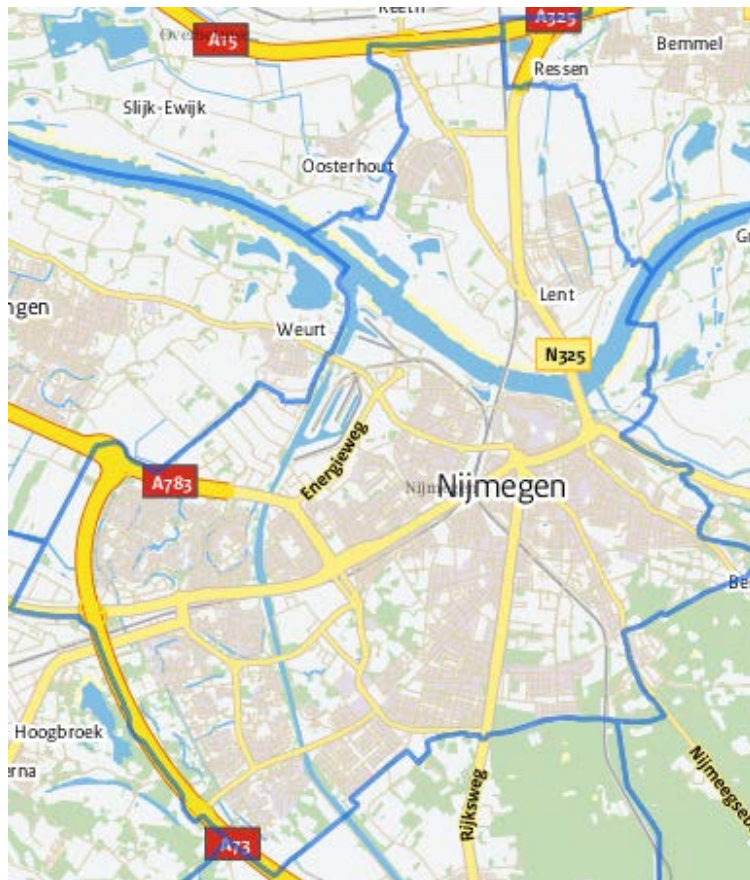
De gemeente focust zich op duurzaamheid. Dit komt terug in de stedelijke ontwikkeling, waar de gemeente zich richt op herstructurering van bepaalde wijken, maar ook in het verkeersnetwerk waar Nijmegen zich richt op snelfietsroutes en Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV). Hierdoor wil de gemeente forensen een alternatief bieden voor de auto (Gemeente Nijmegen, 2013). Uit de nota

mobiliteit: Nijmegen duurzaam bereikbaar (2011) van de gemeente Nijmegen blijkt dat Hoogwaardig Openbaar Vervoer de belangrijkste knooppunten met elkaar verbindt en op deze manier de meeste reizigers bedient. Het maakt gebruik van vrijliggende infrastructuur en wordt daardoor frequent en betrouwbaar. Het bus netwerk is op deze manier goed georganiseerd. Niet alleen binnen de gemeente bestaat er een uitgebreid busnetwerk, ook tussen de omliggende gemeenten rijden er frequent bussen of treinen (Gemeente Nijmegen, 2011). Uit de structuurvisie: Nijmegen in 2030 (2010) komt naar voren dat de gemeente Nijmegen beschikt over vier treinstations (Nijmegen Centraal, Heijendaal, Lent en Dukenburg) en binnenkort zal ook treinstation de Goffert worden gerealiseerd. De Waal in Nijmegen biedt kansen voor vrachtvervoer. Op de Waalbrug, welke Nijmegen en Lent verbindt, ontstaat vaak congestie. Om dit op te lossen is in november 2013 een tweede stadsbrug gerealiseerd. Deze Stadsbrug moet ervoor zorgen dat de congestie verminderd en Nijmegen zo meer bereikbaar wordt (Gemeente Nijmegen, n.d.).

Uit de structuurvisie (2013) van de gemeente Nijmegen blijkt dat zij zich zelf presenteert als 'Healthvalley'. Met de aanwezigheid van de Hoge School Arnhem Nijmegen, de Radboud Universiteit Nijmegen en het Radboud ziekenhuis wil Nijmegen zich richten op een kenniseconomie. Heijendaal, het gebied waar deze instellingen zich bevinden, is de grootste werklocatie van Nijmegen. Naast deze werklocatie bestaan er nog zes bedrijventerreinen in Nijmegen. Deze terreinen hebben elk hun eigen karakter doordat ze in verschillende tijden zijn opgestart (Gemeente Nijmegen, 2013). De nota: een andere kijk op bedrijventerreinen (2003) gaat in op de bedrijventerreinen in Nijmegen welke bestaan uit een oppervlakte van 570 hectare. Het eerste terrein is de Noord-Oost kanaalhaven. Dit industrieterrein bestaat al sinds het begin van de 20ste eeuw en kenmerkt zich door de aanwezigheid van zware industrie. De meeste kavels worden ontsloten door de Waal waardoor transport over water mogelijk is. Ten westen van dit gebied ligt industrieterrein Westkanaaldijk. Dit gebied laat zich ook kenmerken door de aanwezigheid van zware industrie en sommige delen van het terrein zijn verouderd. Het volgende bedrijventerrein, Winkelsteeg, is in termen van werkgelegenheid het grootste terrein van Gelderland. Het wordt gedomineerd door de aanwezigheid van Philips welke zich hier ontwikkeld heeft tot een van de grootste industriële werklocaties van Nederland. Het gebied laat zich daarnaast ook kenmerken door ongebruikte kavels. Het industrieterrein Brabantse Poort is kleiner dan de andere bedrijventerreinen en bestaat vooral uit zichtlocaties voor kantoren. Het bedrijventerrein Bijsterhuizen wordt gedeeld met buurgemeente Wijchen. Qua oppervlakte is dit terrein het grootste terrein van de provincie Gelderland. Vooral transportbedrijven hebben zich hier gevestigd. Het laatste terrein, de Grift, is door herindeling bij de gemeente Nijmegen gekomen. De helft van het terrein (37 hectare) is nog uitgeefbaar. Het karakter van het terrein verschilt. Er is sprake van agrarische bedrijvigheid en ambachts- en handelactiviteiten. Voor al deze bedrijventerreinen geldt dat eerst zal worden gekeken naar herstructurering/intensivering van het bestaande kavel, dan pas naar uitbreiding (Gemeente Nijmegen, 2003).

Door de aanwezigheid van een universiteit en Hoge School kent Nijmegen een relatief jonge en een hoogopgeleide bevolking. Daarnaast is er ook sprake van vergrijzing in de gemeente waardoor er grote opgaven bestaan op het gebied van wonen en zorg. De uitdaging waar de gemeente Nijmegen voor staat is om de gemeente leefbaar te houden voor elke bevolkingsgroep. De gemeente heeft als doel concurrerende woonmilieus aan te bieden die voorzieningen en recreatiemogelijkheden waarborgen. Het centrum van de gemeente Nijmegen trekt toeristen maar ook bewoners aan uit andere gemeenten en voorziet in diensten van bovenlokaal niveau. Nijmegen beschikt bijvoorbeeld

over een theater- en concertgebouw en er worden internationale evenementen georganiseerd, zoals de Vierdaagse marsen en de Zevenheuvelenloop (Gemeente Nijmegen, 2013).



**Figuur 4. Gemeente Nijmegen (Atlasleefomgeving, 2012)**

#### **4.2.2. Positie binnen de Stadsregio**

De gemeente Nijmegen is een centrumstad waardoor zij beschikt over veel verschillende bovenlokale voorzieningen en vervult zij ook een belangrijke rol als werkgebied voor omliggende gemeenten. Het is hierdoor belangrijk dat de gemeente zich economisch gezien blijft ontwikkelen, maar ook dat ze bereikbaar blijft voor personen en goederen. Dit komt naar voren uit de nota Mobiliteit: Nijmegen, duurzaam bereikbaar (2011, p.3): "Een goede bereikbaarheid van Nijmegen en de regio Arnhem Nijmegen is essentieel voor het huidige en toekomstige functioneren van de stad en haar knooppunten". Het openbaar vervoer moet uitgebreid zijn en de ontsluiting van de stad door autowegen zal met beperkte congestie moeten verlopen. De gemeente is vanuit economisch perspectief onafhankelijk van andere gemeenten, kleinere gemeenten zijn juist gericht op de voorzieningen die Nijmegen biedt. Doordat Nijmegen een centrumstad is, leven hier verschillende bevolkingsgroepen naast elkaar. Dit houdt in dat de stad een leefbare omgeving moet hebben geschikt voor ouderen, jongeren, maar ook voor relatief armere en rijkere mensen. Het is een uitdaging voor de stad om iedereen in zijn behoeften te kunnen voorzien. De gemeente Nijmegen is gericht op economische en stedelijke ontwikkeling: "Bijvoorbeeld om onze positie als stedelijke regio met de economische topsector Life Sciences te verstevigen" (Gemeente Nijmegen, 2013, p.25). Bereikbaarheid speelt hierin een prominente rol. Haar bijdrage aan de regio is dan ook vooral op economische niveau en de verzorgingsfunctie die zij draagt voor omliggende gemeenten wat betreft

bovenlokale voorzieningen zoals gezondheidszorg, onderwijs en cultuur. Figuur 4 laat de gemeente Nijmegen zien. De blauwe lijn staat illustreert de gemeentegrens.

### **4.3. Gemeente Wijchen**

De gemeente Wijchen bestaat uit 41.004 inwoners verdeeld over 7 kernen namelijk: Alverna, Balgoy, Batenburg, Bergharen, Hernen, Niftrik en Wijchen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013). Het grootste gedeelte van de bevolking woont in de plaats Wijchen, namelijk 32.000 (Gemeente Wijchen, 2009). Gezien het aantal inwoners is de gemeente Wijchen, de derde grootste gemeente in de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. In de strategische visie Wijchen 2025 (2007) komt naar voren dat de gemeente verschillende visies voor ogen heeft. Ten eerste richt de gemeente zich op het versterken van de identiteit van Wijchen en de omliggende dorpen. Daarnaast wil zij de bedrijvigheid behouden waarvoor een goede bereikbaarheid essentieel is. Ook richt de gemeente zich op een divers woningaanbod welke aansluit bij de behoeften van de bevolking waarbij veel aandacht uitgaat naar een aantrekkelijke leefomgeving. Ten slotte moet de natuur behouden blijven voor de toekomst (Gemeente Wijchen, 2007). Deze visies spelen ook door in het belang van de gemeente Wijchen bij de Stadsregio.

#### **4.3.1. Kenmerken**

Op het gebied van verkeer wordt Wijchen ontsloten door drie autosnelwegen en ligt er in de gemeente een treinstation waar twee keer per uur een trein vertrekt richting Nijmegen en twee keer richting Den Bosch (Gemeente Wijchen, 2008). Momenteel wordt er een keerspoor aangelegd in de gemeente Wijchen waardoor er voortaan vier keer per uur een trein vertrekt richting Nijmegen. Ook bestaat er een regionaal busnetwerk tussen Grave en Nijmegen waar de gemeente Wijchen op aansluit (Gemeente Wijchen, 2009). De kernen rondom Wijchen worden minder goed ontsloten. De bewoners kunnen gebruik maken van een regiotaxi, buurtbus of opstapbus. Er is echter geen sprake van openbaar vervoer dat op vaste tijden elke kern ontsluit (Gemeente Wijchen, 2008).

De gemeente Wijchen beschikt over twee grote bedrijventerreinen te weten: Bijsterhuizen en Wijchen Oost. Bijsterhuizen biedt plaats aan grotere en kleine bedrijven gericht op lokaal en regionaal niveau. Wijchen Oost is een gemengd bedrijventerrein waar zich kleine bedrijven, maar ook grote industriële bedrijven bevinden. Naast deze twee grote terreinen bestaan er nog drie kleinere bedrijventerreinen. Dit zijn de Loonse waard in Niftrik, Breekwagen in Bergharen en Kraanvogel in Wijchen. De Loonse waard is een industrieterrein en richt zich op regionaal niveau. Hier is het mogelijk om watergebonden bedrijvigheid uit te voeren. De Breekwagen en Kraanvogel zijn kleinschaliger en richten zich op lokaal niveau (Gemeente Wijchen, 2009).

Wijchen wordt gekenmerkt door natuur. Hierdoor heeft zij te maken met kerngebieden van de ecologische hoofdstructuur, de ecologische verbindingszone Heumen-Horsssen en het project ruimte voor de rivier (Gemeente Wijchen, 2009). De gemeente Wijchen maakt gebruik van deze natuur als recreatiegebied voor de inwoners uit Wijchen, maar ook voor de inwoners van de Stadsregio. De bevolking uit Wijchen is over het algemeen hoogopgeleid, echter werken zij veelal buiten Wijchen. Dit betekent dat de gemeente hierop kan inspelen door het aanbieden van een hoogwaardig werkgelegenheidsaanbod, echter kan zij er ook voor zorgen dat Wijchen optimaal ontsloten wordt zodat de gemeente toegankelijk wordt (Gemeente Wijchen, 2008). Daarnaast wil de gemeente een gedifferentieerd woningaanbod aanbieden (momenteel bestaan er veel huizen in het middensegment) en de leefbaarheid verhogen door te voorzien in een aantrekkelijke woonomgeving.

De landelijke woonomgeving wordt gekenmerkt door groen en rust. Op deze identiteit wil de gemeente blijven inspelen (Gemeente Wijchen, 2007). Het centrum wordt vooral gebruikt voor Wijchen en haar kernen. Het is gericht op lokaal niveau (Gemeente Wijchen, 2007). De gemeente beschikt voer verschillende voorzieningen, veelal gericht op Wijchen en de kernen. Zo biedt de gemeente onderwijs, zorg en winkels aan. Deze functie wordt echter niet veel gebruikt door omliggende gemeenten.



**Figuur 5. Gemeente Wijchen (Atlasleefomgeving, 2012)**

#### 4.3.2. Positie binnen de Stadsregio

De gemeente Wijchen richt zich vooral op een aantrekkelijke leefomgeving en een goede bereikbaarheid om de gemeente toegankelijk te houden voor recreanten maar ook voor de inwoners die elders werken. Daarnaast zet zij ook in op het bieden van een meer hoogwaardig werkklimaat. De gemeente beschikt over een centrum met voorzieningen waardoor zij redelijk onafhankelijk is. Echter voor meer aanbod en bovenlokale voorzieningen is zij aangewezen op Nijmegen. De gemeente bestaat uit verschillende kleine kernen, elk met haar eigen identiteit. Zij vindt het dan ook belangrijk dat deze behouden blijft. Bovendien is Wijchen landelijk gelegen wat recreatiemogelijkheden biedt voor haar eigen burgers, maar ook voor burgers uit de regio. De gemeente draagt bij aan de Stadsregio Arnhem-Nijmegen door haar strategische ligging: "op de overgang van een sterk verstedelijkt gebied naar het rivierengebied en het Brabantse land" (Gemeente Wijchen, 2007, p.1). Hierdoor kan zij haar inwoners door een goede bereikbaarheid gebruik laten maken van voorzieningen in Nijmegen, en kunnen inwoners uit de regio recreëren in het landelijk gelegen Wijchen. Ook wat betreft verscheidenheid in woonmilieus vult zij de regio aan.

#### **4.4. Gemeente Beuningen**

De gemeente Beuningen ligt ten westen van Nijmegen en bestaat uit vier kernen: Beuningen, Ewijk, Weurt en Winssen. Verspreid over deze kernen wonen 25.305 inwoners, waarvan er ruim 17.000 in Beuningen wonen (Gemeente Beuningen, 2014). Deze bevolking zal in de toekomst weinig veranderen qua omvang (waarschijnlijk nog licht afnemen), maar zal wel veranderen in samenstelling. Het aantal jongeren zal afnemen en het aantal ouderen zal toenemen. Uit de structuurvisie van de gemeente Beuningen (2012b) komt naar voren dat de gemeente zichzelf ziet als flankgemeente. Zij profiteert van de voorzieningen van Nijmegen, maar biedt tegelijkertijd een landelijke woon- en leefomgeving aan voor burgers en recreatiegebieden voor inwoners uit de regio. Het centrum van Beuningen vervult vooral een rol voor de eigen inwoners waardoor het van belang is om de voorzieningen die Nijmegen biedt bereikbaar te houden (Gemeente Beuningen, 2012b).

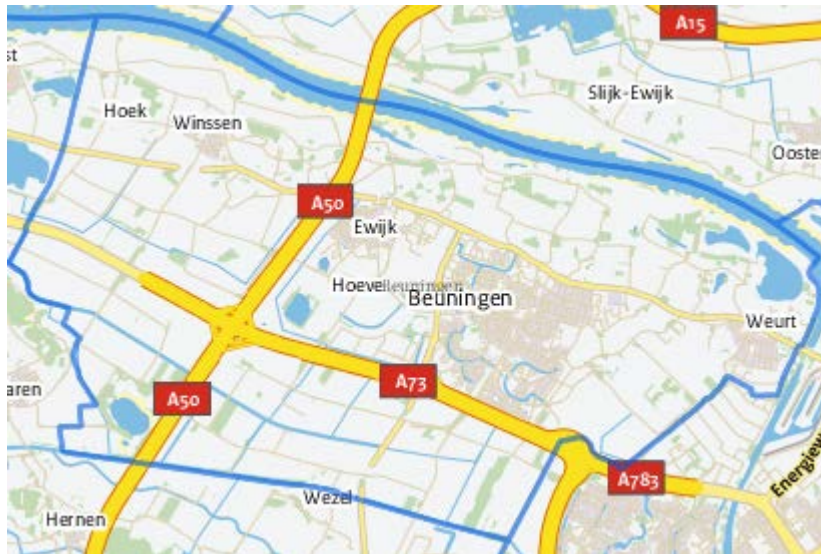
##### **4.4.1. Kenmerken**

De gemeente ligt in een groene omgeving: aan de waal gekenmerkt door oeverwallenlandschap en waterplassen. Het is een landelijk gebied waar wonen centraal staat. De woonomgeving voldoet aan de wensen van verschillende doelgroepen. Er bestaan huizen in elk segment (goedkoop/duur en koop/huur) en door de verschillende grootte van de dorpen bestaat er ook verschil in leefklimaat. Beuningen neigt bijvoorbeeld meer richting een stad (qua voorzieningen), Weurt is echter een veel kleiner dorp. De kernen van Beuningen worden gekenmerkt door hun eigen identiteit. Deze komt voort uit de sterke gemeenschap in de dorpen (Gemeente Beuningen, 2012b). Toch is de gemeente ook erg gericht op Nijmegen en haar voorzieningen. Het is vooral belangrijk dat deze voorzieningen bereikbaar zijn, ze hoeven niet noodzakelijk in de eigen gemeente gerealiseerd te worden. Hierdoor is openbaar vervoer in de gemeente erg belangrijk (Gemeente Beuningen, 2009).

Het gemeentelijk verkeer en vervoersplan (2011) van de gemeente Beuningen gaat vooral in op gemotoriseerd verkeer. Dit laat zien dat in de gemeente de auto een prominente plaats inneemt. De gemeente wordt door verschillende snelwegen ontsloten, namelijk de A50 en de A73. Omdat de gemeente op korte afstand ligt van Nijmegen, wordt het gebruik van de fiets gestimuleerd. Hier wordt in het gemeentelijk verkeer en vervoersplan ook nadruk op gelegd. Een fietsroutenetwerk moet ervoor zorgen dat de gemeente niet alleen meer toegankelijk wordt, ook is dit een duurzame oplossing. Het is beter voor het milieu en congestie wordt verminderd, wanneer er meer gebruik wordt gemaakt van de fiets. Wat betreft openbaar vervoer bestaat er in de gemeente een busnetwerk, echter is er geen treinstation aanwezig. Uit voorgaand plan komt ook naar voren dat de gemeente zelf ook nog niet weet of: "investeren in openbaar vervoer meer prioriteit moet krijgen dan investeren in gemotoriseerd verkeer" (Gemeente Beuningen, 2011, p. 53). Uit de structuurvisie (2012b) komt naar voren dat de gemeente Beuningen mee probeert te liften met de ontwikkelingen op het terrein van Hoogwaardig openbaar vervoer. Dit houdt in dat reizen met het openbaar vervoer comfortabeler, sneller en frequenter moet worden en aan moet sluiten op ander openbaar vervoer, zoals bijvoorbeeld treinverkeer.

De gemeente Beuningen beschikt over vier bedrijventerreinen: Aalsterveld, Klaphekstraat Ewijk, De Sluis en Schoenaker (Gemeente Beuningen, 2012a). Schoenaker is met 67 hectare het grootste bedrijventerrein. Er zijn 40 bedrijven gehuisvest (1290 arbeidsplaatsen). De Sluis bestaat uit 25 hectare en hier zijn 60 bedrijven gehuisvest met 600 arbeidsplaatsen. Aalsterveld huisvest lichte bedrijvigheid wat geen overlast veroorzaakt voor omwonenden. Klaphekstraat Ewijk bestaat uit een

paar bedrijven, het is 1 hectare groot (Gemeente Beuningen, 2012b). Hieruit wordt duidelijk dat de gemeente Beuningen meer de focus legt op wonen, dan op economische ontwikkeling. Op het terrein van economie is Beuningen meer naar buiten gericht (Gemeente Beuningen, 2009).



**Figuur 6. Gemeente Beuningen (Atlasleefomgeving, 2012)**

#### **4.4.2. Positie binnen de Stadsregio**

Beuningen is erg gericht op andere gemeenten binnen de Stadsregio. Zoals duidelijk is geworden, is de gemeente Beuningen vooral gericht op een aantrekkelijk woongebied. De kernen beschikken over een eigen identiteit welke zij graag willen behouden. Daarnaast wordt er in de strategische visie van de gemeente Beuningen (2009) verwezen naar de recreatie ruimte binnen de gemeente Beuningen. Dit is niet alleen aantrekkelijk voor inwoners uit de gemeente Beuningen, het trekt ook recreanten aan uit de regio. De gemeente beschikt over verschillende voorzieningen, maar is voor bovenlokale voorzieningen aangewezen op Nijmegen. Ook voor werkgelegenheid is zij hierop gericht. Wanneer het economisch goed gaat met Nijmegen, zal Beuningen daarvan meeprofiten. De nieuwe stadsbrug naar Nijmegen en het hoogwaardig openbaar vervoer verbeteren de bereikbaarheid (Gemeente Beuningen, 2009). Beuningen is een gemeente aan de rand van de Stadsregio. Mede door haar afhankelijkheid van andere gemeenten wordt haar positie binnen de regio bepaald.

## 5. Motieven regionale samenwerking

In dit hoofdstuk zullen de motieven voor gemeenten om samen te werken centraal staan. Zoals eerder aangegeven, zal er in dit onderzoek onderscheid worden gemaakt naar schaalgrootte van gemeenten omdat verondersteld wordt dat grotere gemeenten vaak andere motieven hebben om samen te werken dan kleinere gemeenten. In dit hoofdstuk zal worden gekeken in hoeverre dit opgaat en welk profijt gemeenten hebben bij de samenwerking op regionaal niveau. Ten eerste zal de gemeente Nijmegen worden besproken, hierna de gemeente Wijchen en ten slotte de gemeente Beuningen. Zoals duidelijk is geworden uit het methodologisch kader zal de analyse op twee verschillende niveaus worden uitgevoerd. Er zal worden gekeken welke motieven een gemeente heeft om samen te gaan werken binnen een regioverband. Daarnaast zal gekeken worden naar de mate van invloed die een gemeente uit kan oefenen op de samenwerking. Ten slotte zullen in de conclusie vergelijkingen worden gemaakt tussen de verschillende gemeenten.

### 5.1. Gemeente Nijmegen

Nijmegen is, samen met Arnhem, de centrumstad van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. Hierdoor kan haar belang verschillen ten opzichte van kleinere gemeenten. Derksen & Schaap (2010) wijzen op het feit dat grote gemeenten vaak niet in staat zijn problemen effectief te bestrijden omdat de ruimtelijke schaal daarvoor te klein is. Uit het conceptueel model komen drie aspecten naar voren die bijdragen aan een succesvolle samenwerking. Dit zijn regionale afstemming, economische ontwikkeling en de mate van deskundigheid.

#### 5.1.1. Voordelen

Het eerste aspect, **regionale afstemming**, wordt door respondent A (gemeente Nijmegen) vijf maal genoemd in de interviews. Hij geeft aan dat economische ontwikkeling niet stopt bij gemeentegrenzen en dat samenwerking voor verbetering van economische ontwikkeling kan zorgen. Hij noemt als belangrijk motief om samen te werken regionale afstemming. De Stadsregio gaat over fysieke, grensoverschrijdende onderwerpen. Zo zijn er bijvoorbeeld woningbouwafspraken gemaakt die ervoor zorgen dat er afstemming bestaat over welke gemeente in welk segment (huur- of koopwoning) mag bouwen. Daarnaast bestaat er ook een regionaal programma voor bedrijventerreinen wat inhoudt dat sommige terreinen niet mogen ontwikkelen en andere juist wel. Hierdoor kan de regio zich als geheel beter ontwikkelen omdat de markt beter afgestemd kan worden. Als voorbeeld noemt de respondent: *"Het is niet in ons belang als wij allemaal kantoren bouwen, die straks leeg staan omdat ze in Arnhem ook al ontzettend veel kantoren bouwen"*. Dit laat zien dat door afstemming informatie vrijkomt waar je als gemeente voordeel van kunt hebben. Ook op het terrein van mobiliteit vindt de gemeente Nijmegen het van belang om tot regionale afstemming te komen. Uit de nota Nijmegen duurzaam bereikbaar (2011, p.2) komt naar voren dat zij het belangrijk vindt om: *"tot een goede afstemming met het regionale beleid te komen"*. Hierdoor kan beleid op gebied van mobiliteit afgestemd worden met andere gemeenten.

**Economische motieven** komen uit de interviews veelvuldig naar voren. De indicator subsidie wordt door elke respondent genoemd, in totaal 9 keer. Dit komt omdat subsidies projecten mogelijk maken welke anders niet gerealiseerd zouden kunnen worden. Deze subsidies kunnen worden verkregen op provinciaal, nationaal of Europees niveau. Daarnaast worden de financiële middelen van de Stadsregio ook als positief ervaren en als belangrijk punt om te participeren in de samenwerking. De Brede Doel Uitkering (BDU gelden) wordt jaarlijks uitgekeerd vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de Stadsregio en omvatte in 2011 een bedrag van ruim 87 miljoen euro. Dit bedrag wordt besteed aan infrastructurele projecten in de regio (Stadsregio Arnhem-Nijmegen, 2010). Ook respondent K (Stadsregio) gaat in op economische motieven. Deze respondent geeft aan dat een gemeente van de samenwerking kan verwachten dat de regio zich inzet voor subsidies om projecten te kunnen financieren. Dit laat zien dat de regio hier zich dus ook voor inzet. Het belang van economische motieven komt ook naar voren uit de burgemeester notitie welke opgesteld is om na te denken over de toekomst van de Stadsregio. Aan dit initiatief (waaraan de burgemeester van Nijmegen ook heeft meegewerkt) blijkt ook dat voor alle gemeenten geldt, dat zij participeren in de Stadsregio om zo gebruik te kunnen maken van de financiële voordelen die de regio biedt (Krikke, Bruls & Luesink, 2013).

Wat sterk samenhangt met het krijgen van subsidies is de **lobby** van de Stadsregio richting het Rijk, de Provincie of de Europese Unie. Door een sterke lobby wordt een hoger bestuursorgaan duidelijk gemaakt dat een gebied subsidie behoeft (of toestemming) voor het realiseren van projecten. Op dit gebied speelt de Stadsregio een belangrijke rol. Uit de interviews blijkt dat er urgentie bestaat vanuit de gemeente Nijmegen om deel uit te maken van het MIRT projectenboek <sup>1</sup>. Op het moment is er een gebiedsgericht onderzoek gaande naar de bereikbaarheid van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. Doel is om een toekomstbeeld te scheppen om inzicht te krijgen in de stedelijke bereikbaarheid. De Stadsregio is de initiatiefnemer van het project. Daarnaast zijn de provincie Gelderland, de regiogemeenten en het ministerie van Infrastructuur en Milieu betrokken (Rijksoverheid, n.d.a). Om deel uit te maken van dit projectenboek is er volgens de respondenten een goede lobby nodig richting Den Haag, maar daarnaast ook massa. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente zich sterker kan positioneren richting het Rijk (maar ook richting de provincie en de Europese Unie) omdat het gebied waarvoor zij spreekt door de regionale samenwerking veel groter is dan een enkele gemeente. Hierdoor kan haar invloed aanzienlijk vergroot worden. Dit komt ook terug uit de structuurvisie van de gemeente Nijmegen (2013). Hierin staat: *"Samen hebben Nijmegen en Arnhem extra kritische massa, extra gewicht en worden ze beter gehoord in Den Haag en in Brussel"* (Gemeente Nijmegen, 2013, p.25). Ook hieruit komt naar voren dat samenwerking schaalvoordelen biedt en zo de invloed van Nijmegen kan vergroten. Volgens respondent A (gemeente Nijmegen) is het dan ook belangrijk dat de gemeenten: *"een gezamenlijk verhaal willen vertellen"* zodat er een regionaal beeld ontstaat en men zich sterker kan positioneren naar de buitenwereld. De kans op

---

<sup>1</sup> Dit is een onderdeel van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en is opgezet door het Rijk om een focus te leggen op belangrijke ruimtelijke, water- en mobiliteitsopgaven in Nederland. Zij kan op verschillende manieren investeren. Het Meerjaren-programma Infrastructuur, Ruimte en Transport Investeringsplan levert een bijdrage aan een betere bereikbaarheid van de gebieden met de grootste economische verdien capaciteit door financieel te investeren in oplossingen. Daarnaast kan er sprake zijn van onderzoek. Dit richt zich op het nader concretiseren van een ontwikkeling of het uitvoeringsgereed maken van een gebiedsontwikkeling. Dit is echter geen garantie voor een investering (Rijksoverheid, n.d.b).

uitvoering van projecten aangeboden door het Rijk zal versterken omdat het betrekking heeft op een groot gebied met een duidelijk doel. De aanleg van de Tweede Stadsbrug in Nijmegen is gerealiseerd met behulp van het Rijk en de Stadsregio. De gemeente Nijmegen kan dus door een sterke positionering de kans op toewijzing van subsidies vergroten en dit kan leiden tot de uitvoering van projecten.

Het laatste aspect wat uit het conceptueel model naar voren komt, **deskundigheid**, wordt niet door elke respondent genoemd. Respondent B (gemeente Nijmegen) geeft aan dat gemeenten kennis uitwisselen en er hierdoor meer deskundigheid ontstaat. Daarnaast beschikt de Stadsregio ook over experts waar gemeenten terecht kunnen met problemen. Op deze manier wordt ook de deskundigheid bij afzonderlijke gemeenten vergroot. Naast het feit dat kennis gedeeld kan worden met andere gemeenten, levert dit volgens respondent B (gemeente Nijmegen) ook een groter **netwerk** op. Dit netwerk kan voordelen geven omdat contacten informeler worden en hierdoor een ambtenaar sneller geneigd is om contact op te nemen met een ambtenaar uit een andere gemeente. Op deze manier wordt de toegankelijkheid tussen gemeenten vergroot waardoor informatie over een project beter kan worden uitgewisseld.

Naast deze concepten komen er uit de interviews nog drie motieven meer naar voren. Respondent C (gemeente Nijmegen) voegt toe dat de **besluitvorming dichter bij** de gemeenten staat omdat de Stadsregio een kleiner gebied omvat dan de provincie. De provincie zit op afstand van de gemeente en heeft zo minder aandacht voor wat er speelt op lokaal niveau. Daarnaast omvat de provincie een veel groter gebied. De Stadsregio daarentegen is kleiner en daardoor meer toegankelijk. De samenwerking wordt hierdoor eerder opgezocht. Volgens respondent B (gemeente Nijmegen) kan de Stadsregio de focus leggen op het werk en heeft zij niet veel te maken met burgers of met de gemeenteraad. Hierdoor wordt je als ambtenaar: "*(...) niet van je werk gehouden, om het maar even plat te zeggen*".

Ten slotte noemt respondent C (gemeente Nijmegen) dat Nijmegen, als centrumstad, **verantwoordelijkheden** draagt niet alleen voor haar eigen inwoners, maar ook voor burgers buiten Nijmegen. De stad heeft bovenlokale voorzieningen die ook van belang zijn voor mensen uit omliggende gemeenten. Uit de structuurvisie van de gemeente Nijmegen (2013) komt naar voren dat gemeenten rondom Nijmegen georiënteerd zijn op de stad vanwege haar bovenlokale voorzieningen. Voorbeelden van deze voorzieningen zijn: gezondheidszorg, onderwijs en winkels. Maar ook voor werkgelegenheid zijn omliggende gemeenten georiënteerd op Nijmegen. De gemeente moet daarom ook zorgen voor goede verbindingen, op het gebied van infrastructuur, zodat Nijmegen toegankelijk blijft voor anderen en burgers uit omliggende gemeenten zodat zij ook gebruik kunnen maken van de voorzieningen. Hierdoor blijft de gemeente aantrekkelijk en kan zij zich economisch blijven ontwikkelen.

### 5.1.2. Nadelen

Uit de inleiding (hoofdstuk 1) komt naar voren dat de Stadsregio afgeschaft zal worden omdat het verschillende nadelen met zich meebrengt. Voorbeelden hiervan zijn: vage verantwoordelijkheden, trage besluitvorming en bestuurlijke drukte. Deze nadelen komen ook naar voren uit de interviews. Respondent C (gemeente Nijmegen) geeft aan dat de structuur van de samenwerking **vertragend** werkt. Dit komt omdat de leden van de Stadsregioraad eerst onderwerpen bespreken binnen de Stadsregio, deze vervolgens terugkoppelen naar de gemeenteraad waar ze verantwoording afleggen.

Hierna zal het besluit van de gemeenteraad weer overgebracht worden naar de regiораad, waar het dan weer opnieuw wordt besproken. Dit proces kan erg tijdrovend zijn: " (...) *voordat er daar een besluit is genomen ben je altijd een paar maanden verder*". Respondent A (gemeente Nijmegen) ervaart **bestuurlijke drukte** als gevolg van de Stadsregio. Met de komst van de Stadsregio moet een gemeente een extra (bestuurs)laag informeren over haar plannen en daar (wanneer nodig) goedkeuring voor krijgen. Een gemeente heeft nu te maken met de Stadsregioraad, het College van bestuur van de Stadsregio, Provinciale Staten, het Rijk en de Europese Unie. Deze bestuurslagen sluiten niet allemaal op elkaar aan: "*Kijk nu moeten wij zeg maar een Stadsregioraad nog informeren en een provinciale staten, ja die twee sluiten ook niet op elkaar aan*". Op deze manier kan de Stadsregio een extra bestuurslaag vormen die kan hinderen bij het uitvoeren van plannen. Dit informeren en afstemmen kost een gemeente tijd. Enerzijds duurt het dus lang voordat een besluit wordt genomen, anderzijds bestaat er ook kritiek op het feit dat er **weinig concrete besluiten** worden genomen. Respondent A (gemeente Nijmegen) geeft aan dat binnen de regio de focus wordt gelegd op verschillende gebieden waardoor onduidelijkheid bestaat waar ontwikkeling moet plaatsvinden. Dit heeft invloed op het krijgen van subsidies, van bijvoorbeeld het Rijk, omdat zij niet wil investeren in een gebied waar geen regionale afstemming bestaat. Hierdoor kan een gemeente subsidie mislopen. Wanneer regionale afstemming niet bereikt kan worden, lijkt de urgentie om samen te werken niet voor elke gemeente aanwezig te zijn. Dit vindt respondent A (gemeente Nijmegen) ook een nadeel. Respondent C (gemeente Nijmegen) voegt hier toe dat regionale afstemming tussen de steden Arnhem en Nijmegen, ondanks alle jaren, nog niet vlot verloopt. De steden blijven nog steeds enigszins rivalen en gunnen elkaar het succes niet. Echter is het soms beter om de andere stad een succes te gunnen, zodat de regio als geheel daar beter van wordt.

Ook worden niet alle gemeenten binnen de samenwerking als **relevant** gezien voor de gemeente Nijmegen. Respondent A (gemeente Nijmegen) ziet de rivieren als een natuurlijke maar ook bestuurlijke barrière. De gebieden direct gelegen om Nijmegen (zoals bijvoorbeeld Wijchen) zijn belangrijker voor Nijmegen dan gebieden verder weg gelegen zoals Rheden of Montferland. Dit komt omdat onderwerpen binnen de dichtbij gelegen gebieden meer invloed op de gemeente Nijmegen zullen hebben dan onderwerpen in gemeenten verder weg. In dit opzicht wordt de samenwerking binnen de Stadsregio niet met elke gemeente als relevant ervaren. Respondent B (gemeente Nijmegen) geeft bovendien aan dat de inwonersbijdrage ook een (klein) nadeel is. De hoogte van de bijdrage binnen de gemeente Nijmegen is €3,07. In vergelijking met andere regio's is dit niet veel. In regio Eindhoven is de inwonerbijdrage 15 euro. Toch kan dit volgens de respondent in tijden van bezuinigingen ook een nadeel vormen.

### 5.1.3. Invloed

Het algemeen bestuur van de Stadsregio is ingedeeld naar omvang van de participerende gemeenten. Naarmate een gemeente groter is, krijgt zij meer stemmen en op deze manier meer invloed (Castenmiller et al., 2010). De gemeente Nijmegen bezit vijf (van de in totaal 37) stemmen in de regiораad. Daarnaast neemt ze ook plaats in het college van bestuur waar zij portefeuillehouder infrastructuur en mobiliteitsmanagement is. Dit college bestaat verder uit de gemeenten: Arnhem, Wijchen, Overbetuwe en Doesburg. In het college van bestuur zijn in totaal vijf gemeenten vertegenwoordigd. De gemeente Nijmegen is op deze manier dus vertegenwoordigd in zowel de regiораad als in het college van bestuur waardoor zij in beide colleges invloed uit kan oefenen. Toch geeft respondent A (gemeente Nijmegen) aan dat Nijmegen redelijk afhankelijk is van kleinere

gemeenten. De gemeente Nijmegen is samen met Arnhem de centrumstad in het samenwerkingsverband. Deze twee steden hebben te maken met andere problemen dan bijvoorbeeld kleinere gemeenten. Hierdoor hebben zij ook andere belangen bij de samenwerking. De steden Arnhem en Nijmegen bezitten 30 procent van de stemmen in de Stadsregioraad, de resterende gemeenten bezitten de overige 70 procent. Hierdoor kan het gebeuren dat wanneer de centrumsteden het volledig eens zijn plannen toch niet uitgevoerd zullen worden, terwijl ruim 40 % van de inwoners van de Stadsregio in de stad Arnhem dan wel Nijmegen woont (Castenmiller et al., 2010). Wanneer een lokale partij in een gemeente de meeste invloed heeft, kan zij (voornamelijk) beslissen over de onderwerpen in de gemeente. Indirect beïnvloedt die partij de Stadsregioraad omdat raadsleden daar besluiten tegen kunnen houden. Ook zouden kleinere gemeenten coalities kunnen vormen met andere kleine gemeenten waardoor ze haar standpunt kracht bij kan zetten. Op deze manier kan een lokale partij in een kleine gemeente invloed uitoefenen op de besluiten in de Stadsregio waardoor centrumgemeente Nijmegen daarvan afhankelijk wordt:

*"Dus die dorpsraad, de lijst (...) in Druten, die in het eigen college op de wip zit, zonder hen gebeurt er niks. Die bepaalt mede het standpunt in Druten en Druten kan zwaar op de rem gaan staan in de Stadsregioraad en allerlei soorten andere coalities aangaan met andere kleine delegaties. Uiteindelijk ben je, toch ongeveer 10 keer zo groot als Druten, redelijk van afhankelijk. Dat gaat op een gegeven moment tegenstaan, dat is niet fijn".*

Alhoewel de grootste gemeenten de meeste invloed hebben (wat betreft stemmen) blijven zij dus afhankelijk van andere, kleinere, gemeenten met andere problemen en belangen. Dit is zo bepaald omdat kleinere gemeenten anders weinig invloed zouden hebben. De Stadsregio heeft door haar structuur en haar bijzondere positie in de wet doorzettingsmacht. Dit houdt in dat zij gemeenten kan dwingen plannen uit te voeren. Hoewel deze macht vrijwel nooit gebruikt wordt, zorgt het wel voor dat gemeenten blijven zoeken naar afstemming en een gedragen voorstel indienen voor elke gemeente (Raad van State, 2012). Op deze manier wordt dus met verschillende belangen rekening gehouden, maar kan het eigenbelang minder prioriteit krijgen.

#### 5.1.4. Conclusie

Zoals uit tabel 2 blijkt komen de indicatoren uit het conceptueel model allen in meer of mindere mate terug bij de gemeente Nijmegen. Zoals duidelijk uit de tabel naar voren komt, komen de **economische motieven** het meest terug uit de interviews, 9 keer. Deze motieven worden door elke respondent minstens 1 keer genoemd. Met dit aspect, speelt ook de lobby van de Stadsregio naar de provincie, het Rijk of de Europese unie mee. Door de samenwerking ontstaat er een groter gebied waardoor de invloedsmogelijkheden vergroot worden en op deze manier kunnen er meer subsidies verkregen worden en dus meer projecten uitgevoerd worden. Daarnaast komt ook het aspect **regionale afstemming** uit het conceptueel model naar voren. Dit wordt vijf maal genoemd, echter wel door dezelfde respondent. Regionale afstemming is enerzijds van belang zodat er een regionaal beeld ontstaat en de regio zich sterker (inter)nationaal kan positioneren, maar anderzijds kunnen plannen beter op elkaar worden afgestemd omdat gemeenten informatie over elkaars plannen kunnen delen. Het laatste aspect, **deskundigheid**, komt niet sterk naar voren. Een van de respondenten noemt dat de Stadsregio veel kennis bezit en door de samenwerking kennis wordt uitgewisseld met andere gemeenten. Naast de aspecten uit het conceptueel model komen er nog meer motieven naar voren. Zo is de samenwerking goed voor het **netwerk** van een gemeente omdat de Stadsregio veel contact legt met andere bestuursorganen maar ook met marktpartijen. Daarbij

staat de Stadsregio **dichterbij de gemeente** dan de provincie, waardoor deze toegankelijker is voor gemeenten. Dit zorgt ervoor dat besluiten over het gebied op kleinere schaal worden genomen waardoor gemeenten meer invloed kunnen uitoefenen, maar ook heeft de regio meer kennis over het gebied waardoor er beter afgestemd kan worden. Ten slotte noemt een respondent de **verantwoordelijkheidsfunctie** van Nijmegen als centrumstad. Hij geeft aan dat een centrumstad niet alleen haar eigen inwoners moet voorzien van bovenlokale voorzieningen, maar ook dat deze bereikbaar moeten zijn voor burgers uit omliggende gemeenten. Om in deze functie te kunnen blijven voorzien is samenwerking met andere gemeenten nodig.

Uit de interviews komen ook nadelen naar voren welke ontstaan uit de samenwerking. Deze komen deels overeen met de nadelen die in de inleiding en in het theoretisch kader genoemd zijn. Doordat de verschillende overheidslagen (provincie, rijk, Stadsregio) niet op elkaar aansluiten, vormt de Stadsregio een extra bestuurslaag. Deze moet geïnformeerd worden en met haar beleid moet worden afgestemd. Dit is extra werk voor de gemeenten en kan **bestuurlijke drukte** veroorzaken. Daarnaast is de structuur van de Stadsregio **tijdrovend** omdat leden uit de regioraad besluiten moeten terugkoppelen naar hun eigen gemeenteraad. Bovendien is de besluitvorming van de Stadsregio niet altijd concreet waardoor er geen echte keuzes worden gemaakt. Ten slotte lijkt niet elke gemeente binnen het samenwerkingsverband **relevant** om mee samen te werken omdat de afstand te groot kan zijn. Dit verschilt echter per onderwerp.

| Indicatoren                 | Voordelen                                                                             | Totaal genoemd | Nadelen                                | Totaal genoemd |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------|----------------|
| <b>Regionale afstemming</b> | Afstemmen van belangen + regionaal belang                                             | 5x             |                                        |                |
| <b>Economische motieven</b> | Subsidiemogelijkheden vergroot door schaalgrootte (en daardoor invloed-mogelijkheden) | 9x             |                                        |                |
| <b>Deskundigheid</b>        | Kennis bij de Stadsregio                                                              | 1x             |                                        |                |
|                             | Verantwoordelijkheidsfunctie centrumstad Nijmegen                                     | 1x             | Niet elk gebied relevant voor Nijmegen | 3x             |
|                             | Besluitvorming dichterbij                                                             | 1x             | Trage besluitvorming                   | 1x             |
|                             | Netwerk                                                                               | 2x             | Bestuurlijke drukte                    | 1x             |

**Tabel 2. Motieven regionale samenwerking gemeente Nijmegen**

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de invloed van schaalgrootte op de samenwerking. De gemeente Nijmegen bezit vijf stemmen in de regioraad, en neemt plaats in het college van bestuur. Hierdoor kan zij in beide colleges invloed uitoefenen. Toch wordt door respondenten aangegeven dat

deze invloed minder is dan zij zou willen. Het kan voorkomen dat kleinere gemeenten invloed uit kunnen oefenen in de Stadsregioraad waardoor besluiten in het nadeel van de gemeente Nijmegen genomen kunnen worden. De centrumstad Nijmegen is dan **afhankelijk van kleinere gemeenten**. Hier tegenover staat wel dat altijd naar het regionaal belang gekeken zal worden, waardoor het lokale belang van Nijmegen minder belangrijk kan zijn. Respondent A (gemeente Nijmegen) verwoordt het als volgt: *"Je zit toch wel een beetje gevangen in de regio, alleen het is wel een kunst om het zo te sturen dat je er voordeel van hebt in plaats van dat je er last van hebt"*. Gesteld kan worden dat Nijmegen (samen met Arnhem) de meeste stemmen bezit, waardoor zij meer invloed heeft op besluiten. Toch kan zij nooit haar eigenbelang voorop stellen doordat er gekeken moet worden naar het regionale belang. Een bijkomend voordeel voor Nijmegen is dat zij een groter netwerk heeft dan kleinere gemeenten. Hierdoor kan zij invloed uitoefenen doordat zij directe contacten heeft bij bijvoorbeeld marktpartijen maar ook bij hogere bestuursorganen.

## 5.2. Gemeente Wijchen

Volgens Derksen en Schaap (2010) werken kleinere gemeenten vaak samen omdat hun schaal te klein is voor een efficiënte uitvoering van al hun taken. Dit houdt in dat gemeenten taken zouden kunnen uitbesteden aan andere gemeenten of taken samen uit zouden kunnen voeren zodat er meer efficiëntie ontstaat. Uit de strategische visie Wijchen 2025 blijkt dat de gemeente zich vooral richt op een hoogwaardig leefklimaat zodat wonen in de gemeente aantrekkelijk blijft. Om haar burgers te voorzien van dit leefklimaat is het van belang dat de gemeente aansluiting heeft op de centrumstad Nijmegen. Een goede bereikbaarheid is hiervoor essentieel (Gemeente Wijchen, 2007). Respondent F (gemeente Wijchen) ziet de gemeente als flankgemeente in de Stadsregio: *"We maken gebruik van het goede van de Stadsregio, maar we worden ook geen stad. We spelen ons spel"*. Dit houdt in dat zij niet de voorzieningen bezit van een stad, echter probeert zij deze wel bereikbaar te houden door te zorgen dat de ontsluiting naar de centrumstad optimaal is.

### 5.2.1. Voordelen

Het eerste aspect uit het conceptuele model, **regionale afstemming**, komt in elk interview meermaals terug. De drie respondenten uit de gemeente Wijchen zagen hier een belangrijk voordeel in en noemden dit in totaal acht keer. Volgens respondent F (gemeente Wijchen) is de samenwerking ontstaan uit de behoefte om ruimtelijke vraagstukken regionaal aan te pakken. Hierbij staat het regionale belang centraal. Doordat gemeenten steeds meer te maken krijgen met problemen die de gemeentegrens overschrijden, is het beter om de samenwerking op te zoeken met omliggende gemeenten zodat deze problemen kunnen worden aangepakt. Respondent F (gemeente Wijchen) ziet regionale afstemming als afstemming tussen de verschillende gemeenten. Hij geeft aan dat in de gemeente Wijchen veel mensen wonen, echter werken zij elders in de regio (vaak in Nijmegen). Ook uit de strategische visie Wijchen 2025 (Gemeente Wijchen, 2007) komt naar voren dat inwoners van de gemeente Wijchen elders werken, naar school gaan en gebruik maken van hoogstedelijke voorzieningen. Dit maakt het noodzakelijk dat de bereikbaarheid optimaal is. Volgens respondent F (gemeente Wijchen) wordt het werkgebied van Nijmegen gekenmerkt door kennis en techniek. Wanneer iemand werkt in een technische sector, zal zijn leefomgeving daar bij moeten passen: *"Niet dat je hebt: ik werk in Manhattan en ik woon in Lutjebroek. Nee, dat moet wel een beetje bij elkaar passen"*. Ook respondent E (gemeente Wijchen) gaat in op regionale afstemming. Wanneer omliggende gemeenten dezelfde plannen hebben, kan het beter zijn om hier afspraken over te maken zodat deze elkaar niet tegenwerken. Volgens deze respondent kan het regionaal gezien beter

zijn om plannen op elkaar af te stemmen zodat de uitvoering ervan succesvol zal verlopen. Als voorbeeld geeft hij wanneer bouwplannen van aangrenzende gemeenten veel op elkaar lijken, dan kan het beter zijn wanneer eerst een gemeente ze uitvoert, daarna de andere zodat ze niet met elkaar concurreren maar elkaar juist aanvullen. Respondent D (gemeente Wijchen) vult aan dat door regionale afstemming er een beeld ontstaat van de positionering van de gemeente Wijchen. Zo weet zij waar ze staat ten opzichte van andere gemeenten. Dit komt ook naar voren uit de strategische visie Wijchen 2025. In deze visie staan verschillende vragen centraal, waaronder: "Welke positie wil Wijchen innemen in de regio?" (Gemeente Wijchen, 2007, p.1.) Volgens deze visie heeft de gemeente Wijchen een strategische ligging binnen de regio: "op de overgang van een sterk verstedelijkt gebied naar het rivierengebied en het Brabantse land" (Gemeente Wijchen, 2007, p.1.). Hier zal de gemeente gebruik van moeten maken. De Stadsregio draagt hier ook aan bij doordat zij een analyse uitvoert zodat duidelijk wordt hoe en door welke gemeente het best plannen kunnen worden uitgevoerd. De gemeente Wijchen heeft dus vooral baat bij regionale afstemming om haar eigen positie duidelijk te krijgen en te verbeteren door bijvoorbeeld plannen uit te voeren of juist niet.

Het aspect **economische motieven** uit het conceptueel model komt ook terug bij de gemeente Wijchen. Het wordt door elke respondent genoemd, in totaal 6 keer. Respondent D (gemeente Wijchen) geeft aan dat de Stadsregio meer kennis bezit van het bestaan van subsidies waardoor zij daar aanspraak op kan maken. Hier kan de gemeente Wijchen van profiteren. Respondent E (gemeente Wijchen) vult aan dat de Stadsregio zelf ook beschikt over veel financiële middelen. De Stadsregio blijkt een goede lobbyist te zijn naar het Rijk en de Europese Unie. Het is een "*makkelijke subsidiebron*". Een actueel voorbeeld waarvoor de gemeente Wijchen steun krijgt bij de financiering, is het keerspoor bij het treinstation Wijchen. Dit keerspoor wordt aangelegd zodat de bereikbaarheid van de regio (en Wijchen) toeneemt omdat dit het aantal treinen (per uur) richting Nijmegen verdubbelt. Uit het masterplan openbaar vervoer 2008-2020 van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen (2008) komt naar voren dat dit infrastructurele project gefinancierd zal worden door de Stadsregio en de gemeente Wijchen. Uit het gemeentelijk verkeer- en vervoerplan (2008) van de gemeente Wijchen wordt duidelijk dat de financiering van projecten (in het algemeen, niet specifiek het keerspoor) gedeeltelijk plaats zal vinden met behulp van Europese subsidies, subsidies van het Rijk en van de provincie. Daarnaast wordt ook gewezen op de financiële middelen van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. Dit laat zien dat de gemeente anticipeert op deze financiering en er gebruik van maakt voor infrastructurele projecten.

Het aspect **deskundigheid** wordt door elke geïnterviewde onderstreept. Elke respondent van de gemeente Wijchen gaat er verschillende keren in op, in totaal 5 keer. Respondent D (gemeente Wijchen) geeft aan dat de expertise ervoor zorgt dat regionale onderwerpen vorm en inhoud krijgen. Hier kan de gemeente Wijchen ook gebruik van maken omdat zij zo haar kennis over een onderwerp kan vergroten. Daarnaast, vult respondent E (gemeente Wijchen) aan, kan de gemeente Wijchen gebruikmaken van de Stadsregio door taken uit te besteden. De Stadsregio beschikt over een: "*klein compact deskundig team, die dat heel goed doen*". Ook uit het advies van de Raad van State (2012) wordt duidelijk dat de Stadsregio bestaat uit een klein team dat deskundigheid bezit. Inhoudelijk is dit team in staat om deelnemende gemeenten te steunen bij de uitvoering van projecten. Daarnaast is de regio vaak ook goedkoper dan grotere steden als Nijmegen, om taken aan uit te besteden. Respondent D (gemeente Wijchen) geeft aan dat door de kennis die de Stadsregio bezit, de regio ook

een aanjaagfunctie heeft. Zij is in staat om onderwerpen, die niet voor elke gemeente even belangrijk zijn, op de agenda te zetten en hier aandacht voor te krijgen. De gemeente Wijchen heeft bijvoorbeeld minder baat bij een onderwerp als stedelijke ontwikkeling, terwijl het versterken van de identiteit van dorpen wel heel erg van belang is voor haar omdat zij bestaat uit meerdere dorpen. Uit de woonvisie: *Duurzaam Wijchen* van de gemeente Wijchen (2012) blijkt dat Wijchen profiteert van haar landelijke ligging en het dorpse karakter. De kernen hebben hun eigen identiteit en cultuurhistorie is hier bewaard gebleven. Ook hier besteedt de Stadsregio aandacht aan. Uit het regionaal plan 2005-2020 van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen (2007) komen tien speerpunten naar voren. Een daarvan gaat in op de ontwikkeling van de eigenheid en identiteit van dorpen. Deze vragen om een andere aanpak dan stedelijke problemen. De Stadsregio ondersteunt hier ook in door als 'regisseur' op te treden zodat gemeente projecten kunnen realiseren die de kwaliteit van dorpen moeten versterken. Op deze manier vormt zij als het ware een back up voor kleinere gemeenten, zoals de gemeente Wijchen. Dit komt, volgens respondent D (gemeente Wijchen) naast de kennis ook voort uit de sterke ambtelijke organisatie in de Stadsregio en dat de samenwerking niet vrijblijvend is: *"als het een goede structuur heeft, dan komen er onderwerpen op de agenda,... en wordt dan iedereen erbij betrokken. Als je het op vrijwillige basis doet, dan wordt het vergeten"*.

Een ander belangrijk motief wat niet voortkomt uit het conceptueel model, maar wel veelvuldig (vier keer) door de geïnterviewden wordt genoemd, is dat de samenwerking ook **verbindingen** legt tussen gemeenten. Respondent D (gemeente Wijchen) legt uit dat je als gemeente meer op de hoogte bent van het belang van andere gemeenten. Bovendien legt de Stadsregio niet alleen contact met andere overheden (zoals gemeenten, maar ook provincie, het Rijk en de Europese Unie), zij legt ook contact met maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Hierdoor krijgt de gemeente Wijchen meer inzicht in haar positionering in een bepaald gebied en zij kan met deze (bovenlokale) partijen samenwerken aan economische ontwikkeling. Door dit inzicht kunnen belangen van alle partijen samengevoegd worden. Daarnaast zorgen deze verbindingen voor een groter **netwerk**. Doordat er een samenwerkingsverband bestaat tussen bestuurders: *'gaan die natuurlijk ook op thema's buiten de Stadsregio met elkaar samenwerken'* (respondent D, gemeente Wijchen). De Stadsregio brengt op deze manier niet alleen voordeel met zich mee op de terreinen waarop zij samenwerkt maar ook op gebieden in het verlengde hiervan. Dit komt ook terug uit de sturingsfilosofie die de Stadsregio aanhangt. Zij maakt duidelijk in het Regionaal plan 2005-2020 (2007) dat ze de samenwerking opzoekt met andere gemeenten, maar ook met marktpartijen, investeerders en particulieren. Hierdoor zal zij coalities moeten vormen met andere partijen om de doelen van het regionale plan te behalen en projecten te realiseren. Dit geeft respondent K (Stadsregio) ook aan in het interview. Gemeenten mogen van de regionale samenwerking verwachten dat de regio ook het netwerk van gemeenten uitbreidt door in gesprek te gaan met verschillende partijen. Hierdoor hebben gemeenten de mogelijkheid contacten te leggen met andere partijen.

### 5.2.2. Nadelen

Uit de interviews komen ook nadelen voort. Respondent D (gemeente Wijchen) noemt **bestuurlijke drukte** als nadeel. Hij geeft aan dat de Stadsregio op veel onderwerpen beleid maakt en hierdoor het overzicht bij de gemeente Wijchen kan ontbreken.

*"wij noemden dat wel eens gekserend, vanuit de Stadsregio komen zoveel initiatieven en notities, het was onderhand een klusterbom aan mails die je binnenkrijgt. Het is bijna niet bij*

*te houden. Dus voor je gevoel zit er bijna geen overzicht meer in. We wisten bij god ook bijna niet meer: wie moesten we nou waar naartoe sturen, want wat is het ook allemaal.."*

Uit deze quote blijkt de onduidelijkheid die heerst over de onderwerpen die spelen bij de Stadsregio. Doordat de gemeente Wijchen een kleinere gemeente is, beschikt zij ook over een kleiner ambtelijk apparaat. Uit het theoretisch kader blijkt dat samenwerking zou er juist voor kunnen zorgen dat dit opgelost kan worden door steun van andere gemeenten (Herweijer & Fraanje, 2011). Toch is dit niet het geval want respondent D (gemeente Wijchen) geeft aan dat wat betreft bemensing het lastig is om steeds personeel af te vaardigen naar de Stadsregio, dat kost teveel tijd. Hierdoor zullen er keuzes gemaakt moeten worden over welke onderwerpen de gemeente belangrijk vindt en wil bijdragen. Binnen de gemeente wordt dit niet goed afgestemd omdat er geen prioriteiten gesteld worden over welke onderwerpen belangrijk zijn en welke onderwerpen niet. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid waardoor de keuze om een vergadering van de Stadsregio bij te wonen, of juist niet, moeilijk te maken is. Daarnaast noemt deze respondent **traagheid** als nadeel. Het model waarin de samenwerking opgezet is, zorgt ervoor dat elke gemeente vertegenwoordigt is in de regioraad. Elk lid van de regioraad koppelt besluiten terug naar de eigen gemeente en legt daarover verantwoordelijkheid af. De gemeente kan het met een besluit oneens zijn, waardoor het lid van de regioraad dit moet terugkoppelen naar de raad. De afstemming tussen de gemeente raad en de regioraad kan vertragend werken. Respondent L (Provincie) ziet een kloof tussen de gemeenteraad en de regioraad. Voor bestuurders is het regionale belang soms lastig uitleggen omdat: *"aan de ene kant de raad soms zo ontzettend lokaal denkt en dat de regio regionaal denkt en dat het heel moeilijk is (...) dat je dat lokaal kunt uitleggen: wat is het belang van die regionale samenwerking?"*.

De gemeente Wijchen ziet het als voordeel dat lokale belangen samengevoegd worden op regionaal niveau. Toch kan dit volgens respondent E en F (beide gemeente Wijchen) ook haar keerzijde hebben. Wanneer er uitsluitend gekeken wordt naar het regionaal belang, kan dit in **conflict** raken met het lokale belang omdat deze tegenstrijdig kunnen zijn. Toch is het voor de samenwerking beter het regionale belang voorrang te geven. Respondent F (gemeente Wijchen) vult aan:

*"Het is niet zo dat wij in alles de hoofdprijs krijgen, wij hebben ook wel onze teleurstellingen moeten nemen. Uiteindelijk ons keerspoor moet niet hier in het centrum worden gebouwd, maar eigenlijk in Wijchen-west als je kijkt naar de ontwikkelingsmogelijkheden van de Stadsregio, (...) Maar dan is het zo'n potentie weer ineens veel te veel ten opzichte van die andere. (...). Het is niet zo dat je altijd gaat voor het beste idee, het blijft natuurlijk ook deels politiek. Soms wordt er ook gekozen voor het second best idee vanwege de haalbaarheid".*

Hieruit blijkt dat niet alleen belangen tegenstrijdig kunnen zijn, ook moet er worden gelet op de verdeling van de ontwikkelingsmogelijkheden. Het zou oneerlijk zijn wanneer een gemeente veel profijt zou hebben van een besluit, en een andere gemeente geen voordeel heeft. Dan is het soms beter om een gemeente niet alles te geven, maar een deel zodat er geen conflicten ontstaan tussen gemeenten. Uit het verkeer- en vervoerplan deel 1 van de gemeente Wijchen (2008) komt ook naar voren dat de gemeente het niet altijd eens is met de keuzes gemaakt in de Stadsregio. Hierin pleit Wijchen: *"voor een betere balans tussen lokale en regionale belangen"* (Gemeente Wijchen, 2008, p.28). Uit het stuk komt naar voren dat de gemeente van mening is dat de regio te weinig rekening houdt met lokale vraagstukken binnen de gemeente Wijchen. Hierdoor worden de belangen van de gemeente ondergeschikt aan de belangen van de regio (Gemeente Wijchen, 2008).

### 5.2.3. Invloed

De gemeente Wijchen is vertegenwoordigd in de regioraad en in het college van bestuur. In de Stadsregioraad bezit zij twee stemmen en in het bestuur is zij portefeuillehouder ruimte. Omdat zij in beide colleges plaatsneemt, kan zij in beide colleges invloed uitoefenen en haar belang kenbaar maken. Ze heeft minder stemmen dan Nijmegen (drie minder), maar de gemeente Wijchen bestaat ook uit minder inwoners. Respondent F (gemeente Wijchen) is van mening dat de gemeente Wijchen genoeg invloed heeft om plannen tegen te gaan: *"En als we denken: nou toch wel eens goed als we een keer op de rem trappen dan doen we dat"*. Toch bestaat er volgens respondent E (gemeente Wijchen) niet veel onenigheid tussen de gemeenten. Er wordt veel gediscussieerd, ook informeel, om inzicht te krijgen in de verschillende belangen en de mogelijke knelpunten om zo belangen samen te brengen. Het college van bestuur komt ook vaak volgens de respondent met compromisvoorstellen: *"waarin de pijnpunten in ieder geval goed zijn omschreven en meestal ook wel zijn weggemasseed"*. Hieruit blijkt dat naar ieders belang gekeken wordt en dat elke actor zo invloed uit kan oefenen. Daarnaast geeft respondent J (Stadsregio) aan dat de Stadsregio doorzettingsmacht heeft. Hierdoor is zij in staat besluiten te nemen, ook al bestaat er geen consensus onder de gemeenten. Dit houdt in dat een enkele gemeente niet de mogelijkheid heeft om een besluit van 19 andere gemeenten tegen te houden. Hierdoor worden gemeenten ook min of meer gedwongen mee te werken en zich meedenkend op te stellen. Regionale afstemming wordt op deze manier ook afgedwongen omdat een enkele gemeente de besluitvorming over een project niet kan blokkeren.

Respondent E (gemeente Wijchen) is van mening dat de gemeente Wijchen altijd veel geprofiteerd heeft van de Stadsregio, maar dat dit voor de grote steden zoals Nijmegen anders lag:

*"Ja, alleen dan de grotere steden die beleven het hebben over de extra bestuurslaag en die willen ze niet. Voor de grotere steden was het anders want die verloren aan invloed en de middelgrote steden, of nouja middelgroot, de kleinere tot middelgrote steden zoals Wijchen en Zevenaar die profiteerden heel veel."*

Dit wordt veroorzaakt doordat de regionale samenwerking elke gemeente ondersteunt. De grote steden Arnhem en Nijmegen kunnen samen geen meerderheid vormen in het college van bestuur of de regioraad. Hierdoor zullen zij rekening moeten houden met andere belangen van kleinere gemeenten. Binnen de regio zouden zij aan invloed kunnen verliezen, echter doordat de omvang groter wordt kan zij naar bijvoorbeeld de provincie of het Rijk toe meer invloed uitoefenen waardoor samenwerking voor hen ook zinvol is.

### 5.2.4. Conclusie

De gemeente Wijchen richt zich op haar rol als flankgemeente en legt de focus op een hoogwaardig leefklimaat. Hier richt zij ook haar belang op bij de Stadsregio. Tabel 3 laat zien welke motieven er spelen om te participeren in de regionale samenwerking bij de gemeente Wijchen. Het aspect **regionale afstemming** uit het conceptueel model komt sterk terug bij de gemeente Wijchen. Elke respondent noemt het minstens twee keer in de interviews. De gemeente Wijchen vindt het belangrijk om belangen af te stemmen zodat gemeenten aansluiting vinden bij elkaar. Vooral op het gebied van bereikbaarheid is dit van belang zodat de gemeente kan profiteren van bovenlokale voorzieningen die Nijmegen biedt. Daarnaast wordt er ingegaan op **economische motieven** en op de kans op subsidies die de samenwerking met zich meebrengt en de financiële mogelijkheden van de Stadsregio. Ook uit beleidsdocumenten komt dit naar voren. Ook dit aspect wordt door elke

respondent genoemd, echter gaat een enkele respondent er vier keer op in waardoor de andere respondenten het elk eenmaal noemen. Hierdoor lijkt dit niet de grootste drijfveer van de gemeente om te participeren in de Stadsregio. De aanwezige **kennis** bij de Stadsregio wordt ook door elke respondent genoemd. Er wordt door de gemeente Wijchen gebruik gemaakt van de Stadsregio door taken uit te besteden maar ook door informatie in te winnen over verschillende onderwerpen. Dit komt terug in de bewering van Derksen & Schaap (2010) waarin zij zeggen dat kleinere gemeenten vaak samenwerken om efficiëntie voordelen te behalen. Wat niet uit het conceptueel model naar voren komt, maar wat de respondenten ook erg belangrijk vinden, is het **netwerk** van de Stadsregio. Zij heeft veel contact met andere overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Op deze manier kunnen er **verbindingen** gelegd worden tussen de verschillende partijen en dit kan weer tot nieuwe samenwerking op een ander gebied leiden. Ten slotte wordt genoemd dat de **besluitvorming dichterbij** de gemeente staat.

| Indicatoren                 | Voordelen                                                                             | Totaal genoemd | Nadelen                                    | Totaal genoemd |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------------------------|----------------|
| <b>Regionale afstemming</b> | Afstemmen van belangen + regionaal belang                                             | 8x             | Conflicterende belangen                    | 4x             |
| <b>Economische motieven</b> | Subsidiemogelijkheden vergroot door schaalgrootte (en daardoor invloed-mogelijkheden) | 6x             |                                            |                |
| <b>Deskundigheid</b>        | Kennis bij de Stadsregio                                                              | 5x             |                                            |                |
|                             | Netwerk                                                                               | 4x             | Niet elk gebied relevant voor samenwerking | 2x             |
|                             | Besluitvorming dichterbij                                                             | 1x             | Trage besluitvorming                       | 1x             |
|                             |                                                                                       |                | Bestuurlijke drukte                        | 1x             |

**Tabel 3. Motieven regionale samenwerking gemeente Wijchen**

De nadelen die de gemeente ondervindt komen grotendeels overeen met de nadelen geschetst in de inleiding en het theoretisch kader. Wat vooral opvalt is dat de gemeente Wijchen kleiner is en daardoor minder ambtenaren beschikbaar heeft om bijvoorbeeld vergaderingen van de Stadsregio bij te wonen. Door de hoeveelheid onderwerpen waarop de regio beleid maakt raakt het overzicht soms zoek en wordt er intern niet goed afgestemd welke onderwerpen prioriteit moeten krijgen. Hierdoor ontstaat er **bestuurlijke drukte**. Daarnaast duurt **het lang voor besluiten** genomen worden en kan er sprake zijn van **conflicterende belangen** waardoor het belang van de gemeente Wijchen ondergeschikt raakt aan het regionale belang. Ten slotte wordt in deze gemeente twee keer

genoemd dat de afstand tot sommige gemeenten te groot is waardoor er tussen die gemeenten geen concurrentie zal bestaan. Hun plannen hoeven dan niet afgestemd te worden omdat er geen invloed op wordt uitgeoefend door de gemeente Wijchen waardoor de **relevantie van samenwerking** niet duidelijk is.

De gemeente Wijchen heeft mogelijkheden om invloed uit te oefenen op regionale besluiten doordat zij deel uit maakt van de regioraad en het college van bestuur. Dit valt te verklaren omdat zij de derde grootste gemeente uit de Stadsregio Arnhem-Nijmegen is (Gemeente Wijchen, 2007). Hierdoor kan zij in beide colleges haar belang vertegenwoordigen. Respondenten van de gemeente Wijchen geven zelf ook aan dat ze soms oneens zijn met de besluiten van andere gemeenten om zo tegengas te geven. Toch wordt er uiteindelijk consensus behaald op besluiten. Dit kan mede veroorzaakt worden door de macht van de regio waardoor besluiten genomen moeten worden. Toch lijkt de gemeente Wijchen invloed te kunnen uitoefenen en zich bewust te zijn van deze positie.

### **5.3. Gemeente Beuningen**

De gemeente Beuningen is de kleinste gemeente van de drie onderzochte gemeenten. Zij is een randgemeente binnen de Stadsregio en richt zich op een goed woonklimaat. Voor haar is het van belang om te participeren in de Stadsregio omdat ze zo mee kan profiteren van de ontwikkeling van andere steden. De gemeente Beuningen richt zich wat betreft voorzieningen vooral op haar eigen inwoners en heeft zo geen centrumfunctie. Voor bovenlokale voorzieningen, zoals gezondheidszorg, onderwijs maar ook werkgelegenheid, is zij voornamelijk gericht op Nijmegen. In de structuurvisie verwoordt zij haar positie als volgt: *"Onze gemeente heeft de regio veel te bieden, andersom is de regio belangrijk voor de ontwikkeling van Beuningen"* (Gemeente Beuningen, 2012, p.10). Beuningen draagt bij aan de Stadsregio door haar landelijke ligging en daarbij horende woonmilieus en haar recreatiemogelijkheden in de natuur.

#### **5.3.1. Voordelen**

Het aspect **regionale afstemming** uit het conceptueel model komt bij beide respondenten in totaal 5 keer naar voren. Respondent H (gemeente Beuningen) noemt dat de samenwerking tussen gemeenten ontstaan is om de ruimtelijke economische ontwikkeling van het gebied als geheel te vergroten. Waar een gemeente eerst nog individuele taken opgelegd kreeg, zal zij nu samen moeten werken om regionale taken te verwezenlijken om samen: *"een stuk van de puzzel waar je verantwoordelijk voor bent, om die goed te leggen"*. De Stadsregio voert hier de regie op en zorgt voor afstemming tussen de taken. Respondent G (gemeente Beuningen) geeft aan dat de regionale afstemming overal in terugkomt. Regionale afstemming zorgt voor een bredere blik waardoor een gemeente meer bewust kijkt waar afstemming en samenwerking mogelijk is. Vanuit de provincie wordt ook druk uitgeoefend dat er regionale afstemming bestaat tussen gemeenten. Dit komt naar voren in de structuurvisie van de gemeenten Beuningen (2012b) waaruit blijkt dat er regionaal afspraken gemaakt zijn voor het bouwen van woningen. De gemeenten mag dit enkel doen voor haar eigen inwoners, niet voor regionale opvang. Dit is afgestemd binnen de Stadsregio omdat er een overaanbod en een te eenzijdig aanbod van woningen dreigde. Hierdoor heeft er afstemming plaatsgevonden tussen de verschillende gemeenten om dit op te lossen (Gemeente Beuningen, 2012b). Het belang van regionale afstemming wordt dus onderschreven, echter wordt dit volgens respondent G (gemeente Beuningen) ook bepaald door de positie die een gemeente inneemt.

Wanneer haar belang gehoord wordt zal zij hier positief tegenover staan, echter wanneer het tegenovergestelde het geval is, zal zij er niet positief in staan.

**Economische aspecten** komen ook sterk terug uit de interviews, in totaal wordt het 7 keer genoemd. Respondent H (gemeente Beuningen) noemt dat om de taken te verwezenlijken, de Stadsregio ondersteuning biedt door financiële middelen beschikbaar te stellen. De Stadsregio heeft zelf beschikking over deze middelen, maar kunnen hiervoor ook lobbyen bij het Rijk of de provincie waardoor subsidies vrijkomen. Dit ondersteunt de gemeente Beuningen bij het uitvoeren van haar plannen. Als voorbeeld noemt de respondent het realiseren van een bypass in de uiterwaarden in het kader van ruimte voor de rivier. Hiervoor heeft de gemeente Rijksgeld en provinciegeld gekregen. Wanneer de gemeente dit alleen zou moeten realiseren, zou dit niet gelukt zijn omdat de gemeente hier niet genoeg geld voor zou hebben. Respondent G (gemeente Beuningen) vult aan dat het belangrijk is om aanspraak te hebben van grotere steden zodat er gebruik gemaakt kan worden van subsidies. Uit de structuurvisie van de gemeente Beuningen (2012b) komt voort dat de gemeente Beuningen van oudsher sterk op de gemeente Nijmegen is georiënteerd. De inwoners van de gemeente Beuningen, werken grotendeels (ongeveer 75 procent) in Nijmegen. De bereikbaarheid naar de stad moet daarom optimaal zijn. Zo heeft de gemeente met de Stadsregio geïnvesteerd in snelfietsroutes om het woonklimaat leefbaar te houden en een goed alternatief te bieden voor de auto. Volgens respondent J (Stadsregio) vallen regionale afstemming en economische aspecten samen. Hij geeft aan dat afstemming nodig is om subsidies te krijgen:

*" (...) onze directeur van de Kamer van Koophandel zegt altijd in een verdeeld huis wordt niet geïnvesteerd. Dus als je het niet met elkaar eens bent, dus stel nou als Arnhem zegt ik wil een doorgetrokken a15, en Nijmegen zegt ik wil geen doorgetrokken a15, dan zegt het Rijk: discussiëren jullie nog maar even lekker verder, wij gaan het geld wel ergens anders naartoe brengen. Op het moment dat je het met elkaar eens bent waar je heen wil, dan krijg je het ook sneller en makkelijker voor elkaar om anderen daarin mee te laten betalen".*

Het aspect **deskundigheid** komt niet naar voren uit de interviews. Beide respondenten gaan hier niet op in en noemen dit niet als voordeel van de regio. Wat echter wel naar voren komt als voordeel is dat de Stadsregio **dichtbij de gemeente** staat en hierdoor toegankelijker is dan bijvoorbeeld de provincie. Daarnaast komt het voor dat ambtenaren van de gemeente gedetacheerd worden. Hierdoor wordt de regio nog toegankelijker en wordt het **netwerk** van gemeenten vergroot.

Ten slotte is het voor de gemeente Beuningen belangrijk om samen te werken zodat zij mee kan **profiteren** van de economische ontwikkeling van de steden Arnhem en Nijmegen. De steden zijn groter en hebben hierdoor meer invloed, maar ook meer contacten bij bijvoorbeeld de provincie. Kleine gemeenten zoals Beuningen beschikken niet over deze netwerken. Daarnaast wanneer er samengewerkt wordt ontstaat er een groter gebied dan wanneer een gemeente alleen een project wil uitvoeren. Een groter gebied zorgt ervoor dat de mate van invloed toeneemt omdat het meerdere gemeenten aangaat. Hierdoor kan schaalvergroting leiden tot de totstandkoming van meer projecten.

### 5.3.2. Nadelen

Respondent H (gemeente Beuningen) geeft aan dat niet alle gebieden even **relevant** zijn voor de gemeente Beuningen. Vooral onderwerpen die spelen in gemeenten dichtbij zijn van belang omdat

dit invloed kan hebben op de gemeente Beuningen. Onderwerpen die de gemeente Beuningen, of omliggende gemeenten, niet aangaan zijn minder relevant. Toch kan hier verandering in komen omdat de verbindingen in de regio steeds beter worden. Hierdoor worden de afstanden korter. Als voorbeeld geeft voorgaande respondent de doortrekking van de A1 waardoor de reistijd naar Duiven verkleind wordt (niet meer via de A12). Bedrijven in Duiven zouden op deze manier een concurrent kunnen worden voor bedrijven binnen de gemeente Beuningen.

Respondent H (gemeente Beuningen) geeft aan dat er **conflicterende belangen** kunnen bestaan tussen gemeenten. Hoewel regionale afstemming ervoor moet zorgen dat deze belangen verenigd worden, is dit niet altijd het geval. Als voorbeeld geeft deze respondent de mogelijkheid van bouwen in het duurdere segment. Over het algemeen trekken lagere inkomensgroepen naar grotere steden zoals Nijmegen omdat daar de kans op een baan groter is. Hierdoor worden er in de gemeente Nijmegen betrekkelijk veel sociale huurwoningen gebouwd en minder woningen in het duurdere segment. Daarnaast voorziet de grote stad omliggende gemeenten in bovenlokale voorzieningen zoals een theater. Hier maken personen uit omliggende gemeente ook gebruik echter betalen zij hier niet voor. Echter een kleinere gemeente zoals Beuningen kan economisch groeien door bouwgrond te verkopen. Respondent H (gemeente Beuningen):

*"Dus op een gegeven moment is er (...) gezegd: wij gaan proberen of we in de stad iets meer ruimte kunnen bieden voor de dure woningen bouwmogelijkheden te bieden en in de regiogemeente gaan we proberen om ze te dwingen om ze in de goedkopere segmenten te laten bouwen. Daar zijn afspraken over gemaakt, daar heeft Beuningen nog wel eens geprobeerd in het verleden om te kijken of ze toch niet wat meer duurdere woningen konden bouwen omdat dat nu eenmaal meer opleverde en heeft soms geprobeerd om wat minder de goedkopere woningen te realiseren. Dat snap ik vanuit het belang van de gemeente maar ik was ook overtuigd dat ik vanaf de regio ze flink moest toespreken dat dat niet was wat we hadden afgesproken met elkaar. Er zit ook altijd wel spanning op dit soort dingen".*

Eerder werd genoemd dat uit de structuurvisie (Gemeente Beuningen, 2012b) naar voren kwam dat de gemeente Beuningen georiënteerd is op wonen in de gemeente. Hierdoor legt zij nadruk op een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Voor haar is het dan ook belangrijk om nieuwe woningen te kunnen bouwen omdat zij daar inkomen uit genereert. De Stadsregio heeft echter besloten in haar regionaal plan (2007) dat de gemeente minder woningen kan verwezenlijken dan gepland. In dit voorbeeld staat het lokale belang tegenover het regionale belang en kan participeren in de Stadsregio nadelen met zich meebrengen. Respondent L (provincie Gelderland) geeft aan dat wanneer conflicterende belangen bestaan tussen gemeenten er nog geen sprake is van verevening. Wanneer lokaal belang tegenstrijdig is met het regionale belang zal een gemeente niet voor dit verlies gecompenseerd worden. Dit komt omdat een begroting bedoeld is voor een bepaald onderwerp (bijvoorbeeld infrastructuur), waardoor dit geld niet besteed kan worden om een gemeente op een ander onderwerp (bijvoorbeeld milieu) te compenseren. Volgens de respondent zou dit in de toekomst wellicht wel mogelijk worden: *" Dus dat je zegt van nou oke: Beuningen jij moet daar minder bouwen maar dan krijg je wel extra een paar miljoen om een recreatiegebied aan te leggen".* Verevening zou ervoor kunnen zorgen dat gemeenten positief in de samenwerking blijven staan omdat zij gecompenseerd zouden worden wanneer zij nadeel zou ondervinden van de samenwerking.

### 5.3.3. Invloed

De gemeente Beuningen beschikt over twee stemmen in de regioraad. In totaal telt de regioraad 37 stemmen. Zij neemt geen zitting in het college van bestuur. Volgens respondent G (gemeente Beuningen) zijn de invloedsmogelijkheden op deze manier van Beuningen beperkt. Respondent H (gemeente Beuningen) geeft echter aan dat Beuningen wel voordelen behaalt heeft, ondanks haar beperkte mogelijkheden voor invloed. Zo pleitte de gemeente Nijmegen voor de doortrekking van de A73, deze zou de gemeente Beuningen doorkruisen. Beuningen was hier op tegen. Doordat de discussie gevoerd werd op regionaal niveau, is er gekeken naar het regionaal belang en werd besloten om de A73 niet door de gemeente Beuningen aan te leggen, maar om een nieuwe brug bij Ewijk te bouwen en een tweede stadsbrug aan te leggen in Nijmegen. De discussie werd gevoerd op regionaal niveau met twintig gemeenten waardoor de gemeente Beuningen niet alleen stond in haar standpunt. Wanneer de discussie enkel tussen de gemeentes Beuningen en Nijmegen zou zijn gegaan, zou volgens de respondent de belangen van Nijmegen zwaarder hebben gewogen. Respondent G (gemeente Beuningen) geeft echter ook aan dat wanneer de schaal groter wordt en de provincie betrokken wordt en verantwoording draagt voor een project, de gemeente Beuningen minder invloed kan uitoefenen. Het belang van de grote steden Arnhem en Nijmegen wegen dan volgens respondent G (gemeente Beuningen) meer. Toch kan de gemeente Beuningen volgens respondent J (Stadsregio) wel gebruik maken van de schaalgrootte van de regio. Wanneer zij als enkele gemeente ondersteuning van het Rijk zou willen (in de zin van een subsidie) zou dit moeilijk zijn, echter wanneer zij spreekt namens de regio is zij in staat meer invloed uit te oefenen. Als voorbeeld geeft de respondent de zandwinning in de gemeente. Wanneer de gemeente Beuningen alleen namens eigenbelang zou spreken zou zij minder invloed hebben, dan wanneer het in het belang van de regio is. De gemeente Beuningen kan op deze manier de schaalgrootte van de Stadsregio gebruiken voor haar eigenbelang. Daarnaast kan volgens respondent G (gemeente Beuningen) de gemeente ook indirecte invloed uitoefenen naar de provincie doordat de gemeente wel de mogelijkheid heeft haar belang duidelijk te maken en kan discussiëren tijdens overleggen. In deze vergaderingen wordt rekening gehouden met het creëren van consensus en draagvlak onder de gemeenten. Hierdoor kan er dus indirect invloed worden uitgeoefend op een besluit. Bovendien geeft deze respondent aan dat grotere steden zoals Arnhem en Nijmegen vaak directe contacten hebben op provinciaal of Rijksniveau waardoor ze meer invloed uit kunnen oefenen omdat zij over een groter netwerk beschikken.

Alhoewel de gemeente Beuningen de Stadsregio veel te bieden heeft op het gebied van wonen en recreatie, is ze ook sterk afhankelijk van de Stadsregio. Deze externe oriëntatie op onder andere economisch gebied bepaald ook haar positie binnen de Stadsregio. Daarnaast is de gemeente kleiner wat betreft schaal waardoor zij bijvoorbeeld op economisch terrein andere gemeenten niet veel te bieden heeft. Hierdoor zal haar belang minder gehoord worden omdat zij niet zo'n belangrijke speler is.

### 5.3.4. Conclusie

Tabel 4 laat de motieven zien voor de gemeente Beuningen waarom ze participeert in de Stadsregio. **Regionale afstemming** wordt vijf keer genoemd in de interviews. Beide respondenten van de gemeente Beuningen gaan hier verschillende kanten op in. Volgens respondent G is het belangrijk om met een brede blik te kijken zodat belangen met elkaar verenigd kunnen worden. Ook **economische aspecten** worden genoemd. Dit motief wordt het vaakst genoemd, namelijk 7 keer. De Stadsregio

beschikt over financiële middelen, maar ook de lobby naar het Rijk waardoor subsidies vrij kunnen komen geeft voordeel aan de gemeente Beuningen. Daarnaast geeft de samenwerking als voordeel dat de gemeente Beuningen mee kan profiteren van de **economische ontwikkeling** van de steden Arnhem en Nijmegen. Deze steden beschikken ook over een uitgebreider **netwerk** waar de gemeente Beuningen niet over beschikt. Dit netwerk ontstaat door de Stadsregio omdat zij contacten legt met andere partijen. Bovendien staat de Stadsregio dichterbij de gemeente dan de provincie, waardoor deze toegankelijker is.

Nadeel voor de gemeente is dat de **relevantie van de samenwerking** niet altijd duidelijk is omdat het gebied te groot is en de onderwerpen niet allemaal even belangrijk zijn voor de gemeente Beuningen. Dit wordt een keer genoemd. Daarnaast bestaan er **conflicterende belangen** tussen gemeenten en kan hierdoor het belang van de gemeente Beuningen niet ingewilligd worden mede doordat zij een kleinere speler is binnen de samenwerking. Dit komt vaak terug uit de interviews, namelijk 5 keer. Dit kan veroorzaakt worden door haar beperkte invloedsmogelijkheden binnen de samenwerking.

| Indicatoren                 | Voordelen                                                                             | Totaal genoemd | Nadelen                                | Totaal genoemd |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------|----------------|
| <b>Regionale afstemming</b> | Afstemmen van belangen + regionaal belang                                             | 5x             | Conflicterende belangen                | 5x             |
| <b>Economische motieven</b> | Subsidiemogelijkheden vergroot door schaalgrootte (en daardoor invloedsmogelijkheden) | 7x             |                                        |                |
| <b>Deskundigheid</b>        | Kennis bij de Stadsregio                                                              | 0x             |                                        |                |
|                             | Netwerk                                                                               | 3x             | Niet elk gebied relevant voor Nijmegen | 1x             |
|                             | Besluitvorming dichterbij gemeenten                                                   | 1x             | Trage besluitvorming                   | 0x             |
|                             | Profiteren economische ontwikkeling Nijmegen                                          | 1x             | Bestuurlijke drukte                    | 0x             |

**Tabel 4. Motieven voor regionale samenwerking gemeente Beuningen**

Het belangrijkste voordeel voor de gemeente Beuningen lijken de economische aspecten die aan de samenwerking verbonden zijn. Daarnaast maakt zij ook gebruik van het netwerk van grotere steden

en de Stadsregio. De invloed die zij kan uitoefenen lijkt beperkt. Respondenten van de gemeente Beuningen geven aan dat het belang van de centrumsteden zwaarder wegen waardoor zij niet veel invloed kan uitoefenen. Wanneer de verantwoordelijkheid van een project ligt bij de provincie wordt dit nog duidelijker omdat de centrumsteden daar meer invloed op uit kunnen oefenen (zij hebben vaak ook directe contacten bij de provincie). Toch kan de gemeente wel indirect invloed uitoefenen door deel te nemen aan overleggen en zo haar belang duidelijk te maken. Wanneer het besluit bij de Stadsregio ligt kan de gemeente meer invloed uit oefenen doordat er gekeken wordt naar het belang van de regio. Ook kan zij gebruik maken door de schaalgrootte van de regio door een hoger bestuursorgaan in te laten zien dat een probleem van Beuningen de hele regio aangaat waardoor zij voor de regio spreekt en zo meer invloed uit kan oefenen. Al met al lijkt het erop dat de gemeente Beuningen profiteert van de economische ontwikkeling van de grotere steden en regionaal gezien baat kan hebben bij de samenwerking. Toch is zij een kleinere speler waardoor invloed uit oefenen moeilijk kan zijn.

## 6. Vergelijken van gemeenten binnen de regionale samenwerking

In dit hoofdstuk zal in worden gegaan op de verschillen en overeenkomsten tussen de motieven voor gemeenten om te samenwerken. De resultaten uit hoofdstuk 5 zullen worden vergeleken. Deze vergelijking zal aan de hand van het conceptueel model worden gemaakt. Er zal gekeken worden hoe belangrijk de motieven zijn voor elke gemeente en of dit overeenkomt met de theorie van Derksen en Schaap (2010), welke inhoudt dat schaalgrootte invloed heeft op de motieven voor gemeenten om samen te werken. Hierna zal in worden gegaan op bijkomende voordelen en nadelen en in welke mate deze verschillen of overeenkomen tussen de gemeenten. Ten slotte zullen de gemeenten worden vergeleken.

### 6.1. Vergelijking gemeenten

Uit hoofdstuk vier is naar voren gekomen welke voor- en nadelen verschillende gemeenten ondervinden binnen de regionale samenwerking. Om te beginnen zullen nu eerste de aspecten uit het conceptueel model vergeleken worden, te weten: regionale afstemming, economische motieven en de mate van deskundigheid. Deze worden verduidelijkt in tabel 5.

| Indicatoren                 | Voordelen                                              | Nijmegen<br>[aantal keren<br>genoemd] | Wijchen<br>[aantal keren<br>genoemd] | Beuningen<br>[aantal keren<br>genoemd] |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Regionale afstemming</b> | Afstemmen van belangen + regionaal belang              | 5x                                    | 8x                                   | 7x                                     |
| <b>Economische motieven</b> | Subsidiemogelijkheden + financiële middelen Stadsregio | 9x                                    | 6x                                   | 5x                                     |
| <b>Deskundigheid</b>        | Kennis bij de Stadsregio                               | 1x                                    | 5x                                   | 0x                                     |

Tabel 5. Vergelijken motieven

#### 6.1.1. Regionale afstemming

De samenwerking tussen de gemeenten is in eerste instantie opgericht om grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken op te lossen. Hiervoor is afstemming nodig met omliggende gemeenten. Uit het theoretisch kader blijkt dat vooral grote gemeenten baat zouden moeten hebben bij regionale afstemming omdat zij voornamelijk te maken hebben met regionale problemen. Voor het oplossen van deze problemen zijn zij afhankelijk van buurgemeenten (Derksen&Schaap, 2010). Uit hoofdstuk 5 blijkt dat elke gemeente het belang van regionale afstemming inziet, echter verschilt de mate dat zij dit aangeven. Uit de interviews van de gemeente Nijmegen blijkt dit vijf keer, echter wordt dit door een enkele respondent genoemd. Voor de gemeenten Wijchen en Beuningen geldt dat elke respondent uit de gemeente regionale afstemming minstens 2 keer noemt, in totaal wordt het

aspect door de respondenten in Wijchen zeven keer genoemd (drie respondenten) en de twee respondenten uit de gemeente Beuningen noemen dit aspect n totaal vijf keer (zie tabel 5). Dit laat zien dat regionale afstemming voor de kleinere gemeenten meer van belang is dan de grote gemeente Nijmegen, terwijl uit de theorie naar voren komt dat dit juist voor grote gemeenten van belang zou moeten zijn. Onder de respondenten wordt regionale afstemming verschillend ervaren. De respondent (A) van de gemeente Nijmegen heeft het vooral over het feit dat regionale afstemming economische ontwikkeling verbeterd omdat de verschillende markten op elkaar afgestemd kunnen worden. Hierdoor vullen de gemeenten elkaar aan en wordt de regio als geheel verbeterd. De respondenten D, E & F uit de gemeente Wijchen gaan vooral in op de afstemming tussen gemeenten zodat de werkomgeving van de gemeente Nijmegen en de leefomgeving van de gemeente Wijchen bij elkaar aansluiten. Daarnaast wordt ingegaan op het duidelijk krijgen van haar eigen positie binnen de Stadsregio en het inwinnen van informatie over andere gemeenten. De gemeente Beuningen gaat uit van het gezamenlijk uitvoeren van taken die bijdragen aan de ontwikkeling van de regio. Het zorgt ervoor dat gemeenten naar het grotere geheel kijkt en de samenwerking met elkaar opzoeken zodat de regio zich beter kan ontwikkelen.

Hieruit komt naar voren dat de gemeenten Nijmegen en Beuningen met regionale afstemming vooral gericht zijn op de ontwikkeling van de regio en hoe deze door bijdrage van de gemeente verbeterd kan worden. De gemeente Wijchen ziet regionale afstemming meer als het verduidelijken van haar eigen positie binnen de regio en hoe zij deze afgestemd kan worden met de positie van andere gemeenten. Daarnaast verschillen de gemeenten in de hoeveelheid dat zij regionale afstemming noemen. In Nijmegen wordt door een respondent regionale afstemming 5 keer genoemd, terwijl dit bij de kleinere gemeenten door elke respondent meerdere keren wordt genoemd. Hieruit blijkt dus dat de kleinere gemeenten dit meer van belang vinden dan de centrumstad Nijmegen.

#### **6.1.2. Economische motieven**

Het volgende aspect, economische motieven, komt ook bij elke gemeente meermaals terug (zie tabel 5). Elke respondent uit de onderzochte gemeenten noemt economische motieven als voordeel van de samenwerking. De gemeente Nijmegen gaat er 9 keer op in, de gemeente Wijchen 6 keer en de gemeente Beuningen 7 keer, terwijl in deze laatstgenoemde gemeente een respondent minder geïnterviewd is. Hieruit blijkt dat de gemeente Nijmegen en Beuningen het vaakst het belang van economische motieven noemen, de gemeente Wijchen gaat er minder vaak op in. Toch wordt dit aspect door elke gemeente onderstreept omdat dit het meest genoemd wordt tijdens de interviews. Ten eerste beschikt de Stadsregio zelf over veel geld in de zin van de Brede Doel Uitkering die de regio ontvangt voor mobiliteit en openbaar vervoer. Deze uitkering bedraagt 80 miljoen euro. Daarnaast ontstaat er door de samenwerking meer kans op subsidies. Dit ontstaat door de schaalvoordelen die de samenwerking met zich meebrengt. De lobby richting het rijk, de provincie en de Europese Unie wordt krachtiger omdat de regio spreekt voor een groot gebied waardoor de regio invloed kan uitoefenen. Daarbij komt dat volgens respondent D (van de gemeente Wijchen) de Stadsregio ook veel kennis bezit over het bestaan van verschillende subsidies zodat zij hier ook aanspraak op kan maken. De gemeente Wijchen beschikt over een kleiner ambtelijk apparaat waardoor zij niet op de hoogte is van alle subsidiemogelijkheden. Hierdoor kan de gemeente Wijchen ook mee profiteren van subsidies. Ook de gemeente Beuningen gaat in op de subsidies die de samenwerking met zich meebrengt. Deze subsidies bieden ondersteuning welke helpen bij het uitvoeren van projecten.

Volgens Derksen & Schaap (2010) werken kleine gemeenten vooral samen zodat zij kosten kunnen verminderen en aanspraak kunnen maken op subsidies. Voor hen zijn economische motieven van belang. Uit tabel 5 blijkt dat de gemeenten Wijchen en Beuningen vaak ingaan op het belang van economische motieven. Dit laat zien dat de theorie van Derksen & Schaap (2010) terugkomt. Echter ook voor Nijmegen zijn economische motieven van belang. Hier wordt dit aspect van het conceptuele model het vaakst genoemd waaruit blijkt dat economische motieven ook voor grotere gemeenten van belang zijn.

### **6.1.3. Deskundigheid**

Het laatste aspect van het conceptuele model is het aspect deskundigheid. Dit aspect wordt niet in elke gemeente genoemd. Zoals uit tabel 5 blijkt gaan de beide respondenten van de gemeente Beuningen hier niet op in. De gemeente Nijmegen een keer, de gemeente Wijchen gaat hier echter vijf keer op in. Elke respondent uit de gemeente Wijchen geeft aan dat de samenwerking deskundigheid en kennis met zich meebrengt. De Stadsregio geeft vorm en inhoud aan onderwerpen waardoor de gemeente Wijchen deze informatie kan terugkoppelen naar haar eigen problemen. Door de aanwezige kennis bij de Stadsregio en haar verschillende speerpunten is de regio beter in staat om aandacht voor onderwerpen te krijgen, ook al zijn deze niet voor elke gemeente even belangrijk. Bij dit aspect zijn dus grote verschillen waarneembaar. De middelgrote gemeente Wijchen maakt veel meer gebruik van dit aspect dan beide andere gemeenten. Dit is opvallend omdat de gemeente Beuningen, de kleinste gemeente, volgens het conceptueel model wel toegenomen deskundigheid zou moeten waarnemen. Volgens de theorie van Derksen & Schaap (2010) hebben kleine gemeenten baat bij regionale samenwerking omdat hun bedrijfseconomische schaal te klein is voor de behartiging van alle belangen. Deze kleine schaal zorgt er ook voor dat het ambtelijk apparaat kleiner is en hierdoor minder kennis aanwezig is over verschillende onderwerpen bij de ambtenaren. Grote steden zoals Nijmegen beschikken over een groter ambtelijk apparaat en zo over meer kennis. Toch wordt bij deze gemeente het aspect deskundigheid een keer genoemd, en bij de gemeente Beuningen niet.

Wanneer deze gemeenten vergeleken worden valt op dat wat betreft aspecten de gemeente Beuningen en Nijmegen veel op elkaar lijken. De gemeente Nijmegen hecht het meeste belang aan economische motieven (9 keer), dan aan regionale afstemming (5 keer) en ten slotte aan deskundigheid (1 keer). De gemeente Beuningen ziet economische motieven ook als belangrijkste punt (7 keer), daarna regionale afstemming (5 keer). Het aspect deskundigheid komt bij deze gemeente niet terug. De gemeente Wijchen verschilt van bovenstaande gemeenten. Deze gemeente geeft de hoogste prioriteit aan regionale afstemming (7 keer), daarna aan economische motieven (6 keer) en ten slotte aan deskundigheid (5 keer). Wat het meest opvalt is dat de gemeente Wijchen op alle drie de aspecten vaak ingaat, de andere gemeenten maken verschillen hierin doordat zij een aspect helemaal niet noemen (gemeente Beuningen) of veel minder (de gemeente Nijmegen). Hieruit kan geconcludeerd worden dat de gemeente Wijchen op deze aspecten van de samenwerking het meest profiteert van de regionale samenwerking. Echter wordt nu nog niet gekeken naar andere voordelen of nadelen die samenwerking met zich meebrengt. Deze zullen nu bij de vergelijking betrokken worden.

### 6.2. Bijkomende voordelen

Naast de aspecten uit het conceptueel model noemen de gemeenten nog meer voordelen die ontstaan door de samenwerking. Deze voordelen komen naar voren in tabel 6.

| Voordelen                                          | Nijmegen<br>[aantal keren<br>genoemd] | Wijchen<br>[aantal keren<br>genoemd] | Beuningen<br>[aantal keren<br>genoemd] |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Lobby</b>                                       | 4x                                    | 2x                                   | 1x                                     |
| <b>Netwerk</b>                                     | 2x                                    | 4x                                   | 3x                                     |
| <b>Besluitvorming<br/>dichterbij gemeenten</b>     | 1x                                    | 2x                                   | 1x                                     |
| <b>Verantwoordelijkheids-<br/>functie Nijmegen</b> | 1x                                    | 0x                                   | 0x                                     |
| <b>Profiteren<br/>ontwikkeling Nijmegen</b>        | 0x                                    | 0x                                   | 1x                                     |

Tabel 6. Bijkomende voordelen regionale samenwerking

Zoals uit tabel 6 naar voren komt noemt elke gemeente de lobby van de Stadsregio richting de provincie, het Rijk of de Europese Unie als voordeel van de regionale samenwerking. Dit voordeel komt het vaakst terug bij de gemeente Nijmegen. Elke respondent gaat hier op in, in totaal vier keer. Deze lobby hangt samen met economische motieven omdat het gericht is op het krijgen van subsidies van hogere bestuursorganen. De samenwerking zorgt voor schaalvergroting waardoor de lobby meer kracht krijgt omdat het meer gemeenten aangaat. Hierdoor kan er meer invloed uitgeoefend worden en kan er meer aandacht ontstaan bij een hoger bestuursorgaan voor problemen binnen de regio. Ook de gemeenten Wijchen en Beuningen noemen lobby als voordeel van de samenwerking. De gemeente Wijchen noemt dit twee keer en de gemeente Beuningen een keer. Dat is minder dan de gemeente Nijmegen. De gemeente Nijmegen kan door haar stedelijke problemen meer gericht zijn op het behalen van subsidies, of zoals uit het interview met respondent C naar voren kwam, ligt de focus op het MIRT projectenboek. Hier kan alleen van worden geprofiteerd wanneer de belangen van de regio (en van Nijmegen) kenbaar zijn bij het Rijk. De gemeente voelt dan ook noodzaak om een project aan te dragen zodat deze in de toekomst, met hulp van het Rijk, gerealiseerd kan worden. Zoals uit vorige paragraaf duidelijk werd, is de gemeente Nijmegen ook erg gefocust op de economische voordelen van de samenwerking. De lobby hangt hiermee samen omdat het gericht is op het behalen van subsidies.

Naast dit voordeel komt ook naar voren dat alle gemeenten voordeel zien in het netwerk dat ontstaat wanneer gemeenten samenwerken. De Stadsregio heeft veel contact met andere overheden, maar ook met maatschappelijke organisaties en andere marktpartijen. Een respondent uit de gemeente Nijmegen gaat hier twee keer op in. Een respondent uit de gemeente Wijchen noemt dit vier keer en voegt toe dat de Stadsregio door haar netwerk verbindingen legt tussen de verschillende partijen en zo ook nieuwe samenwerking op andere gebieden kan ontstaan. Ook een

respondent uit de gemeente Beuningen noemt het netwerk van de Stadsregio drie keer als voordeel. Deze respondent geeft aan dat kleinere gemeenten over een kleiner netwerk beschikken dan grote gemeenten, zoals Nijmegen. Deze steden hebben vaak meer contacten, vooral op hoger bestuursniveau, dan kleine gemeenten waardoor zij meer in contact staan en zo meer invloed uit kunnen oefenen. Toch geeft ook de gemeente Nijmegen aan baat te hebben bij het netwerk van de Stadsregio.

Een ander bijkomend voordeel is volgens de gemeente Nijmegen, de gemeente Wijchen en de gemeente Beuningen dat de besluitvorming over onderwerpen dichterbij gemeenten komt te staan. Dit voordeel wordt in totaal vier keer aangegeven. De provincie wordt op afstand ervaren en kan op die manier niet beschikken over specifieke kennis van het gebied. De Stadsregio is toegankelijker en bestaat uit de samenwerkende gemeenten. Hierdoor kan zij andere belangen hebben, dan de provincie die naar de provincie Gelderland als geheel kijkt, in plaats van enkel naar de Stadsregio Arnhem-Nijmegen.

Ten slotte ziet een respondent (c) van de gemeente Nijmegen, de stad als centrumstad. Deze functie zorgt ervoor dat zij zorg moet dragen voor de inwoners uit haar buurtgemeenten omdat zij gebruik willen maken van de voorzieningen in Nijmegen. Wanneer een stad deze functie bezit zal zij hier ook verantwoording voor moeten nemen en zichzelf blijven ontwikkelen. De inwoners uit de gemeenten Beuningen en Wijchen maken juist gebruik van de voorzieningen die Nijmegen te bieden heeft. Uit het theoretisch kader komt voort dat een doel van samenwerking kan zijn om kosten van bovenlokale voorzieningen te verdelen omdat ook inwoners uit omliggende gemeenten er gebruik van maken (Herweijer & Fraanje, 2011). Dit is echter bij deze regionale samenwerking niet het geval. Uit beleidsdocumenten en interviews van de gemeente Beuningen komt naar voren dat de gemeente erg gericht is op de ontwikkeling van Nijmegen. Wanneer deze stad zich ontwikkelt, zal Beuningen daarvan mee profiteren. Dit ervaart de gemeente Beuningen als voordeel van de samenwerking. Deze voordelen, verantwoordelijkheidsfunctie van de gemeente Nijmegen en profiteren van de economische ontwikkeling door de gemeente Beuningen, vullen elkaar aan. Aan de ene kant voelt Nijmegen zich verantwoordelijk voor omliggende gemeenten, aan de andere kant geeft de gemeente Beuningen ook aan dat zij erg gericht is op Nijmegen en profiteert van haar economische ontwikkeling. Uit het evaluatierapport van de Stadsregio's in Nederland van Castenmiller et al. (2010) komt ook naar voren dat door de regionale samenwerking een centrumgemeente zich meer bewust is geworden van haar positie en verantwoordelijkheden waardoor ze ook zicht heeft gekregen op de belangen van omliggende gemeenten. Hierin wordt ook duidelijk dat wanneer de centrumgemeente zich ontwikkelt, dit profijt meebrengt voor de hele regio. Op deze manier wordt duidelijk dat Beuningen dus mee kan profiteren van de ontwikkeling van Nijmegen.

Bovenstaande voordelen komen niet voort uit het conceptueel model, toch zien de gemeenten min of meer dezelfde voordelen in de samenwerking. De gemeente Nijmegen hecht het meeste waarde aan de lobby van de Stadsregio waardoor projecten mogelijk worden gemaakt doordat subsidies vrijkomen. Dit voordeel hangt samen met economische motieven welke ook door de gemeente Nijmegen het meest genoemd werden. De andere gemeenten gaan ook in op de lobby van de Stadsregio, maar hechten meer waarde aan het netwerk dat de samenwerking met zich meebrengt. Dit vinden zij belangrijk omdat zij zelf over minder contacten beschikken, dan bijvoorbeeld een grotere gemeente. Daarbij helpt de Stadsregio verbindingen te leggen tussen verschillende partijen en overheidsinstellingen. Nijmegen noemt dit aspect (netwerk) ook, maar geeft ook aan dat zij al

over contacten beschikt met de bijvoorbeeld de provincie. Daarnaast vinden Beuningen, Wijchen en Nijmegen het belangrijk dat de besluitvorming dicht bij gemeenten blijft zodat zij invloed kunnen uitoefenen hierop. Ten slotte gaat Nijmegen in op haar verantwoordelijkheidsfunctie als centrumstad en noemt Beuningen dat zij mee profiteert van de ontwikkeling van Nijmegen. Dit laat zien dat Beuningen in bepaalde mate afhankelijk is van Nijmegen, maar Nijmegen zich hier ook verantwoordelijk voor voelt. De meeste voordelen worden genoemd door Nijmegen (8), de andere twee gemeenten zien evenveel voordelen (6). Uit de vorige paragraaf werd duidelijk dat Wijchen het meest profiteerde, hier behaalt zij ook veel voordelen. De gemeente Beuningen daarentegen profiteerde het minste (hiervan is ook een respondent minder geïnterviewd) en ziet nu evenveel voordelen als Wijchen.

### 6.3. Nadelen

Nu alle voordelen voor de gemeenten duidelijk zijn en met elkaar vergeleken, kunnen ook de nadelen erbij betrokken worden. Deze staan in tabel 7.

| Nadelen                            | Nijmegen<br>[aantal keren<br>genoemd] | Wijchen<br>[aantal keren<br>genoemd] | Beuningen<br>[aantal keren<br>genoemd] |
|------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Relevantie</b>                  | 3x                                    | 2x                                   | 1x                                     |
| <b>Traagheid</b>                   | 1x                                    | 1x                                   | 0x                                     |
| <b>Bestuurlijke drukte</b>         | 1x                                    | 1x                                   | 0x                                     |
| <b>Conflicterende<br/>belangen</b> | 0x                                    | 4x                                   | 5x                                     |

Tabel 7. Nadelen regionale samenwerking

De drie gemeenten ondervinden ieder ook nadelen van de samenwerking. Deze komen deels overeen, maar er bestaan ook verschillen. Een nadeel wat door elke gemeente wordt genoemd, is dat soms niet duidelijk is waarom er op elk onderwerp door alle gemeenten moet worden overlegd. De relevantie hiervan is voor de gemeenten onbekend omdat een besluit genomen over een onderwerp (bijvoorbeeld de uitbreiding van een winkelcentrum) in een gebied verder weg (bijvoorbeeld in Zevenaar) geen invloed heeft op het functioneren van het winkelcentrum van een van de onderzochte gemeenten. Deze hebben of geen bovenlokale functie (Wijchen en Beuningen) of juist wel (Nijmegen) waardoor het besluit over het winkelcentrum in de gemeente Zevenaar geen invloed heeft op onderzochte gemeenten. Dit laat zien dat niet elk onderwerp relevant is om samen te werken, althans niet op dit schaalniveau. Uit het evaluatierapport 'de stille kracht, over de noodzaak van de Stadsregio's komt naar voren dat: "niet de begrenzing van de regio's moet bepalen hoe en met wie een regionale opgave opgepakt moet worden, maar de aard en reikwijdte van die opgave" (Nijpels, 2009, p.21). Deze doelstelling van de regionale samenwerking wordt niet helemaal gehaald omdat gemeenten aangeven dat de samenwerking niet altijd relevant is. Twee respondenten uit de gemeente Nijmegen gaan in totaal drie keer in op deze ontbrekende relevantie. Uit de gemeente Wijchen zijn dit ook twee respondenten die het eenmaal noemen en de gemeente Beuningen noemt het een keer.

Een ander nadeel wat door de gemeente Wijchen en Beuningen wordt onderstreept is dat er conflicterende belangen kunnen bestaan waardoor het regionale belang zwaarder weegt dan het lokale belang. Hierdoor kan het voorkomen dat een besluit in strijd is met het belang van de gemeente Wijchen of Beuningen. Beide gemeenten voegen toe dat het ook de sterkte is van de samenwerking dat het regionaal belang voorop staat, echter is het lastig wanneer dit conflicteert met het lokale belang omdat de gemeente dan niet kan ontwikkelen. Ook uit het evaluatierapport van Nijpels (2009) komt naar voren dat de Stadsregio opgericht is om regionale problemen op te lossen, toch blijkt dit een knelpunt te zijn omdat dit niet altijd succesvol verloopt. Hierdoor kunnen tegenstellingen blijven bestaan tussen gemeenten. De respondenten in Beuningen gaan hier in totaal 5 keer op in, in Wijchen gaan er twee respondenten samen vier keer op in. De gemeente Nijmegen besteedt hier geen aandacht aan. Dit kan zijn omdat zij dit niet zo sterk ervaart omdat haar belang meer ingewilligd wordt. Uit hoofdstuk vijf komt naar voren dat de invloedsmogelijkheden binnen de Stadsregio gebaseerd zijn op het aantal inwoners in een gemeente. De gemeente Nijmegen bezit hierdoor meer stemmen in de regioraad dan Wijchen of Beuningen. Hierdoor wegen de belangen van Nijmegen zwaarder en zullen deze vaker gehoord worden waardoor zij waarschijnlijk wel te maken krijgt met tegenstrijdige belangen, echter worden haar belangen gehoord, en is dit niet negatief voor haar. Toch vindt respondent C van de gemeente Nijmegen dat kleine gemeenten nog teveel invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming. Zij ziet de afhankelijkheid van kleine gemeente als nadeel van de samenwerking. Hierdoor verliest Nijmegen in bepaalde mate haar onafhankelijkheid.

De gemeente Wijchen noemt als nadeel bestuurlijke drukte. Doordat de gemeente beschikt over een beperkt ambtelijk apparaat moet zij keuzes maken over welke vergaderingen zij bij wil wonen en welke niet. Hiervoor is interne afstemming nodig. Volgens respondent D ontbreekt deze afstemming waardoor het overzicht over de onderwerpen, welke de gemeente van belang acht, ontbreekt. Dit nadeel noemt de regering Rutte II in haar regeerakkoord ook als argument om de Stadsregio's af te schaffen (BZK, 2011). Volgens respondent D van de gemeente Wijchen kan zij niet voor elke bijeenkomst een ambtenaar afvaardigen. Respondent A van de gemeente Nijmegen gaat ook in op de werkzaamheden die de Stadsregio met zich meebrengt. De samenwerking wordt steeds meer als extra bestuurslaag gezien, die naar de provincie en het Rijk ook geïnformeerd moet worden over plannen van de gemeente. Aansluiting tussen deze bestuurslagen mist waardoor het tijdrovend kan zijn elk bestuursorgaan apart in te lichten. De gemeente Beuningen noemt deze extra werkzaamheden niet als nadeel. Zij gaat enkel in op het bestaan van conflicterende belangen en dat de relevantie van samenwerking soms niet duidelijk is.

Ten slotte geven de gemeente Wijchen en Nijmegen aan dat de structuur van de samenwerking vertragend kan werken. Er worden veel actoren betrokken bij de besluitvorming waardoor elk belang gehoord wordt. Wanneer in de regioraad een besluit genomen wordt, zal deze door de vertegenwoordigde teruggekoppeld worden naar de gemeenteraad. Hier zal de persoon verantwoordelijkheid moeten afleggen, waarbij het standpunt van de gemeenteraad weer teruggekoppeld moet worden naar de regioraad. Dit kan erg tijdrovend zijn. Ook dit nadeel komt terug in het evaluatierapport van Nijpels (2009). De gemeente Beuningen gaat niet op dit aspect in.

Wanneer gekeken wordt naar het aantal keer dat de gemeenten over nadelen praten die de samenwerking met zich meebrengt, komt dit het vaakst naar voren bij de gemeente Wijchen (acht keer), hierna de gemeente Beuningen (zes keer) en te slotte de gemeente Nijmegen (vijf keer). De gemeenten Wijchen en Beuningen gaan dat totaal respectievelijk vier en vijf keer in op het bestaan

van conflicterende belangen. Zij zien dit als grootste nadeel van de Stadsregio. De gemeente Nijmegen gaat het meest in op het feit dat de samenwerkingsterreinen niet altijd relevant zijn (drie keer). Hieruit komt naar voren dat de gemeenten wel verschillen in nadelen die zij ondervinden van de regionale samenwerking. De twee kleinere gemeenten hebben meer te maken met conflicterende belangen dan de grootste gemeente Nijmegen. Tijdens de interviews met onder andere respondenten uit de Stadsregio is er ingegaan op de mogelijkheid van compensatie wanneer gemeenten nadeel ondervinden van de samenwerking omdat een besluit ervoor zorgt dat zij niet kunnen ontwikkelen. Respondent L (werkzaam bij de provincie Gelderland) zegt hierover:

*"dat wel moeten we nog een beetje uitvinden, hoe dat hoe dat gaat. Dat is echt ingewikkeld en ik denk dat het echt ergens op bestuurlijk vlak moet gebeuren. Dat je zegt van ja oke we gaan een keer in kaart brengen wie allemaal wat inlevert en wie allemaal wat op zijn wensenlijstje heeft en dat het bestuur dan een keertje.. Soms kan het heel snel gaan met handje klap waar je op het ene vlak niet uitkomt, dat is wel, sowieso met dit hele procesmanagement. Schijnbaar onoplosbare tegenstellingen op het vlak van wonen kunnen plotseling oplosbaar blijken als je even breed gaat inventariseren van: goh wat hebben jullie allemaal nog meer voor problemen in de gemeente."*

Dit laat zien dat ook binnen de samenwerking het bewustzijn bestaat van dit nadeel. Toch voegt deze respondent (L) nog toe in het interview dat het ook moeilijk is om over nieuwe onderwerpen, zoals verevening te praten wanneer het bestaansrecht van de Stadsregio ter discussie staat.

#### **6.4. Uitoefenen van invloed**

Het algemeen bestuur van de Stadsregio is ingedeeld naar omvang van gemeenten (Castenmiller et al., 2010). Dit houdt in dat Nijmegen vijf stemmen bezit in het algemeen bestuur (de regioraad) en een stem in het college van bestuur. De gemeente Wijchen bezit twee stemmen in de regioraad en een stem in het college van bestuur. De gemeente Beuningen bezit enkel twee stemmen in de regioraad. Hieruit komt naar voren dat de gemeenten verschillen in de mate waarin ze invloed uit kunnen oefenen. Respondent C van de gemeente Nijmegen geeft aan dat wanneer beide centrumsteden (Arnhem en Nijmegen) voor een besluit zijn, zij geen meerderheid van de stemmen hebben. Deze afhankelijkheid staat haar tegen. Respondent E van de gemeente Wijchen geeft ook aan dat binnen de samenwerking de centrumsteden aan invloed verloren, terwijl de middelgrote steden meer invloed konden uitoefenen waardoor zij van de samenwerking profiteerden. Respondent F (gemeente Wijchen) noemt dat de gemeente Wijchen de mogelijkheid heeft om besluiten rondom plannen dwars te liggen wanneer zij dat nodig acht. Het lijkt erop dat de gemeente Wijchen zich bewust is van haar positie en hier ook gebruik van maakt. De gemeente Beuningen daarentegen kan minder invloed uitoefenen en dit geven beide respondenten uit de gemeente Beuningen ook aan. Centrumstad Nijmegen heeft volgens hen meer macht, gezien het aantal stemmen is dat ook zo, waardoor de gemeente Beuningen minder mogelijkheid heeft om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Hierdoor kan het zijn de belangen van Nijmegen meer behartigd worden. Volgens respondent L (provincie Gelderland) is het voor kleinere gemeenten vaak ook moeilijk in de samenwerking te participeren omdat zij een kleiner ambtelijk apparaat hebben dan een grote gemeente. Zij zegt dat er een kloof bestaat tussen lokale bestuurders participierend in de regioraad en het gemeentebestuur. Lokale bestuurders zouden zich niet herkennen in regionale besluiten, respondent L (provincie Gelderland): *" Dat ze, de raad, aan de ene kant soms zo ontzettend lokaal denkt en dat de regio regionaal denkt en dat het heel moeilijk is, uhm maar dat is*

*ook de uitdaging voor een gemeentebestuur, dat je dat lokaal kunt uitleggen. Wat is het belang van die regionale samenwerking?"* . Regionale besluiten kunnen op deze manier dus voor nadelen zorgen omdat een gemeente zichzelf niet meer herkent in een besluit. Wanneer de beïnvloedingsmogelijkheden beperkt zijn, zal dit vaker het geval zijn omdat haar belangen dan niet behartigd kunnen worden. Op deze manier kan de regionale samenwerking dus ook voor een nadeel zorgen omdat belangen niet gehoord worden en bestuurders dit op lokaal niveau moeilijk kunnen uitleggen. Wanneer er meer invloed zou kunnen worden uitgeoefend door de gemeente Beuningen zou zij meer profijt van de samenwerking kunnen ondervinden.

### **6.5. Conclusie**

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat de gemeenten verschillende motieven hebben om te participeren in de regionale samenwerking. De gemeente Nijmegen lijkt het meest gericht op het behalen van economische voordelen. Van de aspecten uit het conceptueel model worden economische motieven het meest genoemd door de respondenten uit de gemeente Nijmegen. Hierna wordt het meest belang gehecht aan regionale afstemming en ten slotte wordt eenmaal het aspect deskundigheid genoemd. Uit de voordelen, welke niet uit het conceptueel model naar voren komen maar wel werden genoemd in de interviews, werd het vaakst ingegaan op de lobby van de Stadsregio naar een hoger bestuursorgaan. Door de samenwerking wordt het gebied vergroot en dit heeft effect op invloed van de regio naar bijvoorbeeld het Rijk. De lobby zorgt ervoor dat belangen kenbaar worden gemaakt waarvoor (financiële) steun nodig is. Het kan ervoor zorgen dat subsidies vrijkomen en het Rijk kan projecten financieel mogelijk maken. Lobby en economische motieven hangen op deze manier samen. Het grootste nadeel van de gemeente Nijmegen bestaat uit het feit dat niet alle gemeenten relevant zijn om samen te werken op elk gebied. Aan de ene kant profiteert Nijmegen van de schaalvergroting welke de kans op subsidies vergroot, aan de andere kant is de samenwerking niet op elk terrein relevant, en mag de schaal soms kleiner. Wat betreft het uitoefenen van invloed heeft de gemeente Nijmegen de meeste mogelijkheden. Zij bezit de meeste stemmen in de regioraad en neemt plaats in het college van bestuur. Toch geeft respondent c (gemeente Nijmegen) aan dat kleine gemeente nog steeds veel invloed kunnen uitoefenen.

De gemeente Wijchen heeft het meest belang bij regionale afstemming, daarna economische motieven en ten slotte de mate van deskundigheid. Wat opvalt bij deze gemeente is dat er op elk aspect vaak wordt ingegaan. De scheidslijn tussen de aspecten is bij Wijchen minder aanwezig dan bij de gemeente Nijmegen. Daar gaan de respondenten duidelijk het vaakst in op economische motieven. Dit laat zien dat de gemeente Wijchen bij elk aspect van de samenwerking belang heeft. Wanneer er gekeken wordt naar andere voordelen valt op dat de gemeente Wijchen vooral ingaat op het netwerk dat vergroot wordt door de samenwerking. De gemeente geeft aan dat de Stadsregio verbindings legt tussen de gemeente en andere overheidsorganen en marktpartijen. Hierdoor worden deze meer toegankelijk en kan de gemeente hier gebruik van maken wanneer het gaat om projecten. Hoewel de gemeente (vergeleken met de andere gemeenten) het vaakst ingaat op de aspecten uit het conceptueel model, ondervindt zij ook de meeste nadelen in de samenwerking. Gedeeltelijk komen deze nadelen overeen met de nadelen die de gemeente Nijmegen noemt, daarnaast ook met de gemeente Beuningen. De gemeente Wijchen heeft het meest last van conflicterende belangen in de samenwerking wat inhoudt dat het belang van de gemeente Wijchen ondergeschikt raakt aan het regionale belang. Hierdoor kunnen ontwikkelingskansen ten koste gaan van de gemeente Wijchen en ten goede komen aan een andere gemeente. Wat betreft de

mogelijkheden om invloed uit te oefenen is de gemeente Wijchen zich bewust van haar positie binnen de regio. In beide colleges kan ze invloed uit oefenen en dit zal ze vooral doen door tegengas te geven. Dit werkt vertragend, echter kan zij zo haar belang duidelijk maken. Uit de bijkomende voordelen komt ook naar voren dat de gemeente Wijchen profijt heeft dat de besluitvorming dichterbij de gemeenten is komen te staan. Dit voordeel kan ook ontstaan zijn doordat de gemeente zo meer mogelijkheid heeft om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. De doorzettingsmacht van de Stadsregio zorgt er uiteindelijk voor dat er toch besluiten genomen moeten worden.

De gemeente Beuningen heeft, net als de gemeente Wijchen, het meest belang bij regionale afstemming. Daarnaast gaat zij het vaakst in op economische motieven, de mate van deskundigheid noemt zij echter niet. In dat opzicht lijkt ze op de gemeente Nijmegen, daar wordt ook weinig ingegaan op deskundigheid. Dit is echter opvallend omdat uit het theoretisch kader voortkomt dat ervan uit wordt gegaan dat kleinere gemeenten beschikken over kleiner ambtelijk apparaat waardoor kennis minder aanwezig is. De samenwerking zou voor de mate van deskundigheid dan ook positief moeten zijn. Dit is echter niet zo bij de gemeente Beuningen. Andere voordelen waar de gemeente Beuningen op ingaat, is het netwerk van de Stadsregio. Grote steden beschikken vaak al over een uitgebreid netwerk, kleinere gemeenten niet. Toch geeft ook de gemeente Nijmegen aan baat te hebben van het netwerk van de Stadsregio. Zij doelt hier echter op overzicht over andere gemeenten, de gemeente Beuningen noemt juist contacten op een hoger bestuursniveau als voordeel. De gemeente geeft ook aan dat ze gericht is op de economische ontwikkeling van Nijmegen. Wanneer het met de centrumstad goed gaat, kan de gemeente Beuningen daarvan mee profiteren. Dit laat zien dat de gemeente Beuningen afhankelijk is van Nijmegen. Deze positie komt ook terug in de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente. Door het kleine inwonersaantal bezit zij enkel twee stemmen in de regioraad en is zij niet vertegenwoordigd in het college van bestuur. Hierdoor heeft zij weinig mogelijkheden om haar belang te behartigen en kan zij daarom meer nadelen verwachten van de samenwerking dan bijvoorbeeld een grotere gemeente.

## 7. Conclusie

Sinds 1992 bestaan zeven regio's in Nederland waarin een verplichte samenwerking bestaat voor deelnemende gemeenten. Deze gemeenten participeren om verschillende redenen in de regionale samenwerking. In dit onderzoek werd ingegaan op de verschillen in motieven voor gemeenten om deel te nemen aan regionale samenwerking en de invloed die zij binnen de samenwerking kunnen uitoefenen. De centrale vraag in dit onderzoek was als volgt:

*Welke motieven spelen een rol voor gemeenten om regionale samenwerking aan te gaan en heeft schaalgrootte hier invloed op?*

De theorie van Derksen & Schaap (2010) gaat uit van verschillende motieven tussen grote gemeenten en kleine randgemeenten. Dit onderzoek maakt daarom verschil in schaalgrootte van de participerende gemeenten. Uit deze theorie is een conceptueel model opgesteld. De aspecten van het conceptueel model bestaan uit economische aspecten, regionale afstemming en de mate van deskundigheid. Daarbij zijn twee hypothesen opgesteld, namelijk:

- o Centrumgemeenten zijn gericht op regionale afstemming;
- o Randgemeenten zijn gericht op economische motieven en deskundigheid.

Als casus binnen dit onderzoek was gekozen voor de Stadsregio Arnhem-Nijmegen waarbij drie gemeenten onderzocht zijn, namelijk centrumgemeente Nijmegen, middelgrote gemeente Wijchen en de kleine gemeente Beuningen. Uit hoofdstuk 6 blijkt dat er verschillen bestaan tussen de gemeenten in de mate dat de aspecten van het conceptueel model terugkomen en de beïnvloedingsmogelijkheden van deze gemeenten. In de volgende paragraaf zal de hoofdvraag worden beantwoord.

### **7.1. Regionale samenwerking vergeleken**

In het theoretisch kader (hoofdstuk 2) zijn motieven beschreven waarom gemeenten zouden willen samenwerken. Daarnaast komt ook uit het theoretisch kader voort dat niet alle motieven terug hoeven te komen bij regionale samenwerking. De eigenheid van de regio bepaalt dit (Janssen-Jansen, 2002). De Stadsregio Arnhem-Nijmegen is opgericht om de ruimtelijke economische ontwikkeling van het gebied te versterken. Om dit te bewerkstelligen kreeg zij taken van het Rijk toegewezen op het gebied van ruimtelijke ordening zoals bijvoorbeeld het verbeteren van de bereikbaarheid of het bieden van een gevarieerd woonmilieu om burgers van een hoogwaardige leefomgeving te kunnen voorzien (Boersma et al., 1998). De theorie van Derksen & Schaap (2010) gaat ervan uit dat niet elke gemeente dezelfde reden heeft om samen te werken. Grote gemeenten hebben vooral baat bij regionale afstemming zodat een regionaal probleem met behulp van andere gemeenten kan worden aangepakt. Kleinere gemeenten hebben vaak economische motieven om samen te werken en hebben meer baat bij de deskundigheid die kan ontstaan. Dit komt omdat hun bedrijfseconomische schaal kleiner is en zij beschikken over minder ambtenaren waardoor er minder kennis aanwezig is in de gemeente. In deze paragraaf zullen twee deelvragen beantwoord worden. De eerste deelvraag gaat in op de voordelen van de samenwerking per gemeente en de tweede deelvraag gaat in op de

nadelen van de samenwerking per gemeente. Ten slotte wordt een vergelijking gemaakt tussen deze gemeenten.

### 7.1.1. Voordelen

Zoals uit tabel 8 blijkt, richt de centrumgemeente zich het meest op het behalen van economische voordelen in vergelijking met de andere aspecten uit het conceptueel model. De eerste hypothese binnen dit onderzoek, een centrumgemeente richt zich op regionale afstemming, wordt daarom verworpen. Regionale afstemming komt namelijk minder sterk terug dan economische motieven. Ook op deskundigheid wordt bijna niet ingegaan. Naast deze voordelen komt uit hoofdstuk vier voort dat de centrumgemeente ook baat heeft bij de lobby richting de provincie, het rijk of de Europese Unie waardoor meer subsidies vrij zouden kunnen komen. Ook het netwerk dat de regionale samenwerking met zich meebrengt geeft voordeel evenals dat de Stadsregio dichterbij de gemeente staat dan de provincie (waardoor deze toegankelijker is voor gemeenten). Ten slotte wordt er gesproken over de verantwoordelijkheidsfunctie van de grote gemeente als centrumstad. Een centrumstad moet de verantwoordelijkheid nemen om haar bovenlokale voorzieningen toegankelijk te houden, ook voor burgers uit omliggende gemeenten. Om deze functie te kunnen vervullen zal de stad zich moeten blijven ontwikkelen zodat zij aantrekkelijk blijft voor andere inwoners van gemeenten. Deze voordelen laten zien dat de centrumgemeente gebaat is bij regionale samenwerking.

| Voordelen                                           | Grote gemeente<br>[aantal keren<br>genoemd] | Middelgrote<br>gemeente [aantal<br>keren genoemd] | Kleine gemeente<br>[aantal keren<br>genoemd] |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <b>Economische motieven</b>                         | 9x                                          | 6x                                                | 5x                                           |
| <b>Regionale afstemming</b>                         | 5x                                          | 8x                                                | 7x                                           |
| <b>Deskundigheid</b>                                | 1x                                          | 5x                                                | 0x                                           |
| <b>Lobby</b>                                        | 4x                                          | 2x                                                | 1x                                           |
| <b>Netwerk</b>                                      | 2x                                          | 4x                                                | 3x                                           |
| <b>Besluitvorming dichterbij<br/>gemeenten</b>      | 1x                                          | 2x                                                | 1x                                           |
| <b>Verantwoordelijkheidsfunctie<br/>centrumstad</b> | 1x                                          | 0x                                                | 0x                                           |
| <b>Profiteren ontwikkeling<br/>centrumstad</b>      | 0x                                          | 0x                                                | 1x                                           |

Tabel 8. Voordelen regionale samenwerking ondergebracht naar omvang

De middelgrote gemeente gaat het meest (van de drie gemeenten) in op de aspecten van het conceptuele model. De tweede hypothese uit dit onderzoek, een randgemeente richt zich op economische motieven en deskundigheid, kan ook niet worden aangenomen. Zowel het behalen van

economische voordelen, als een toenemende deskundigheid komen sterk terug bij de gemeente. Echter wordt er vaker ingegaan op regionale afstemming, dan op voorgaande aspecten. Aangegeven wordt dat door samenwerking meer subsidies verkregen kunnen worden. Daarnaast geeft de middelgrote gemeente ook aan dat taken uitbesteed kunnen worden aan de Stadsregio of dat er efficiëntie voordeel behaalt kan worden door taken met andere gemeenten uit te voeren. Het aspect deskundigheid wordt ook vaak genoemd. Zij maakt gebruik van de Stadsregio door informatie in te winnen over verschillende onderwerpen en deze te gebruiken voor haar gemeentelijk beleid. De gemeente gaat het meest in op regionale afstemming. Door afstemming kunnen gemeenten aansluiting vinden bij elkaar. Opvallend bij deze middelgrote gemeente is dat alle aspecten uit het conceptueel model terugkomen. Er bestaat geen duidelijke scheidslijn tussen deze aspecten waardoor dus ook niet geconcludeerd kan worden dat de gemeente zich alleen richt op het behalen van economische voordelen en een toenemende deskundigheid. Naast deze voordelen noemt de gemeente ook het netwerk van de Stadsregio als voordeel. Zij beschikt over veel contacten met andere overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Op deze manier kunnen er verbindingen gelegd worden tussen de verschillende partijen en dit kan weer tot nieuwe samenwerking op een ander gebied leiden. Daarbij maakt de gemeente gebruik van de lobby van de regio richting het Rijk waardoor mogelijk subsidies tot stand kunnen komen en ten slotte wordt genoemd dat de besluitvorming dichtbij de gemeente staat. Zoals uit tabel 8 blijkt, komen deze voordelen bijna helemaal overeen met de voordelen die de beide andere gemeenten noemen.

De kleinste randgemeente gaat het meest in op regionale afstemming, net zoals de middelgrote randgemeente. Daarnaast gaat zij niet in op de deskundigheid die vergroot zou worden. Hierdoor kan de tweede hypothese voor deze gemeente verworpen worden. Deze randgemeente gaat wel in op het behalen van economische motieven, net zoals de andere twee gemeenten, echter is er van een vergrote deskundigheid geen sprake. Dit is opvallend omdat uit het theoretisch kader voortkwam dat kleine gemeenten hiervan juist konden profiteren omdat zij beschikken over een kleiner ambtelijk apparaat (Korsten et al., 2006). Regionale afstemming is volgens de gemeente belangrijk omdat belangen verenigd kunnen worden. Daarnaast geeft de samenwerking als voordeel dat de kleine gemeente mee kan profiteren van de economische ontwikkeling van de centrumstad. Doordat deze gemeente zich vooral richt op een aantrekkelijk woonklimaat, werken de meeste inwoners uit de gemeente elders in de regio (de meeste in de centrumstad). Hierdoor is het van belang dat de centrumstad zich blijft ontwikkelen zodat de kleine gemeente hiervan kan profiteren door een aantrekkelijke woongemeente te blijven. De grote gemeente beschikt ook over een uitgebreider netwerk dan de kleinste gemeente waardoor zij meer in staat is haar belang bij andere actoren kenbaar te maken.

Wanneer de gemeenten vergeleken worden, wordt duidelijk dat de voordelen gedeeltelijk overlappen en gedeeltelijk niet. De hypothesen gesteld binnen dit onderzoek, gebaseerd op de theorie van Derksen & Schaap (2010), kunnen beide niet worden aangenomen. De eerste hypothese wordt verworpen omdat de centrumgemeente zich het meest richt op economische motieven, in plaats van op regionale afstemming. De tweede hypothese kan niet worden aangenomen omdat beide randgemeenten verschillen in hun motieven. Ze geven beide aan het meest belang te hebben bij regionale afstemming, in plaats van economische motieven. Het aspect deskundigheid komt vaak terug bij de middelgrote gemeente, echter niet bij de andere, kleinere, randgemeente waardoor de hypothese niet aangenomen kan worden. Uit tabel 8 komen nog meer voordelen naar voren, dan de aspecten uit het conceptueel model. Zo is elke gemeente gebaat bij het vergrote netwerk, de lobby

richting het Rijk en het dichterbij staan van de besluitvorming. Wat opvalt is, dat de kleinste gemeente gericht is op de ontwikkeling van de grootste gemeente en de grootste gemeente zich ook verantwoordelijk voelt voor de kleine gemeente. Deze relatie laat zien dat de kleine gemeente afhankelijk is van de centrumgemeente, wat effect heeft op haar positie binnen de samenwerking. Door de afhankelijkheid van andere gemeenten zal deze minder sterk zijn waardoor haar belangen (van de kleine gemeenten) minder gehoord zullen worden. De mate van invloed wordt binnen de regioraad bepaald door het aantal inwoners van een gemeente. Hierop zijn de stemmen gebaseerd. De centrumgemeente heeft op deze manier de meeste stemmen, daarna de middelgrote gemeente en ten slotte de kleine gemeente. Hierdoor kan de centrumgemeente de meeste invloed uitoefenen, toch profiteert de middelgrote gemeente het meest van de samenwerking.

### 7.1.2. Nadelen

Zoals blijkt uit voorgaande paragraaf brengt de samenwerking veel voordelen met zich mee voor de participerende gemeenten. Toch worden er ook nadelen genoemd (tabel 9).

| Nadelen                            | Grote gemeente<br>[aantal keren<br>genoemd] | Middelgrote<br>gemeente [aantal<br>keren genoemd] | Kleine gemeente<br>[aantal keren<br>genoemd] |
|------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <b>Relevantie</b>                  | 3x                                          | 2x                                                | 1x                                           |
| <b>Traagheid</b>                   | 1x                                          | 1x                                                | 0x                                           |
| <b>Bestuurlijke drukte</b>         | 1x                                          | 1x                                                | 0x                                           |
| <b>Conflicterende<br/>belangen</b> | 0x                                          | 4x                                                | 5x                                           |

Tabel 9. Nadelen regionale samenwerking ondergebracht naar omvang

Zoals naar voren komt uit tabel 9 ziet de middelgrote gemeente de meeste nadelen. Het meest gaat zij in op het bestaan van conflicterende belangen waardoor haar belang ondergeschikt raakt aan het regionaal belang. Daarnaast wordt bestuurlijke drukte genoemd als gevolg van de hoeveelheid onderwerpen waarop de regio beleid maakt. Door het beperkte ambtelijke apparaat wordt er intern niet goed afgestemd welke onderwerpen prioriteit krijgen. Ook duurt het lang voor besluiten genomen worden door de structuur van de regio (traagheid) en komt het voor dat de relevantie van de samenwerking niet duidelijk is. Dit laatste punt wordt door elke gemeente (in meer of mindere mate) genoemd. De centrumgemeente ziet dat als grootste nadeel. Daarnaast noemt zij de minste nadelen. De kleine gemeente daarentegen noemt er meer (terwijl daar een respondent minder is geïnterviewd) en gaat vooral in op conflicterende belangen. Dit is opvallend omdat de middelgrote gemeente dit ook ziet als groot nadeel, echter gaat de centrumgemeente hier niet op in. Dit kan veroorzaakt worden doordat de invloedsmogelijkheden van de centrumstad het grootst zijn waardoor zij de meeste stemmen heeft in de regioraad en een stem bezit in het college van bestuur. Ook onderhoudt de gemeente contacten met een hoger bestuursorgaan (de provincie) waardoor zij ook daar invloed kan uitoefenen op een besluit. De belangen van kleine en grote gemeenten verschillen vaak omdat andere problemen worden ondervonden zij zich richten op andere ontwikkelingen. De kleine en middelgrote gemeenten richten zich vooral op een landelijk

woonklimaat, terwijl de centrumgemeente meer belangen heeft op verschillende onderwerpen zoals wonen, maar ook bijvoorbeeld economie. Hoewel de centrumgemeente niet ingaat op conflicterende belangen, wordt wel genoemd dat zij soms afhankelijk is van kleine gemeenten. Dit laat zien dat de schaalvergroting door samenwerking niet altijd positief is (meer kans op subsidies) omdat zij ook rekening moet houden met andere belangen en problemen. Wat betreft de invloedspositie van de middelgrote gemeente is deze minder sterk dan die van de centrumgemeente. Toch weet zij hier gebruik van te maken door soms tegen besluiten in te gaan. Doordat de gemeente een bijdrage levert aan de regio wordt haar positie sterker en is zij minder afhankelijk van centrumstad Nijmegen. Uit de interviews komt niet voort dat de gemeente vindt dat zij te weinig macht zou hebben. Dit is bij de centrumgemeente wel het geval. De kleinste gemeente beschikt over enkel twee stemmen in de regioraad. Door haar afhankelijke positie van de centrumstad weet zij niet veel invloed uit te oefenen en raakt haar belang vaak ondergeschikt.

### **7.1.3. Verschillen tussen gemeenten**

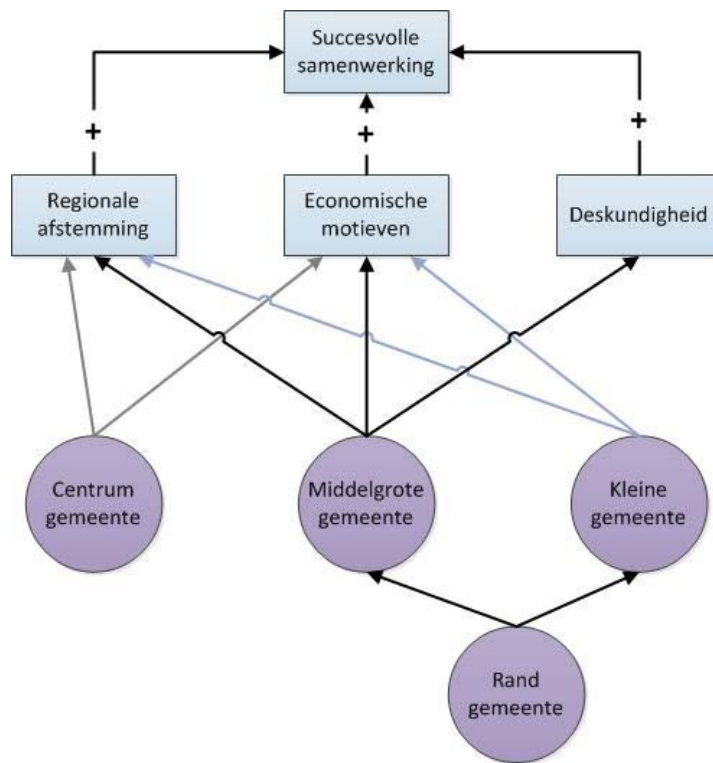
Zoals naar voren is gekomen heeft elke gemeente voordeel bij de regionale samenwerking, echter verschillen de gemeenten in welke mate zij profijt hebben. Hoewel de middelgrote gemeente veel (bijkomende) voordelen ziet en het vaakst ingaat op de aspecten uit het conceptueel model, ziet zij ook de meeste nadelen binnen de samenwerking. Het vaakst noemt zij conflicterende belangen. Toch weet zij, door haar afhankelijke positie binnen de regio, te profiteren van de samenwerking doordat zij invloed kan uitoefenen op besluiten. Zij bezit twee stemmen in de regioraad en ze neemt plaats in het college van bestuur. Ook de grote gemeente neemt plaats in het college van bestuur en beschikt over vijf stemmen in de regioraad. Hierdoor worden haar invloedsmogelijkheden vergroot. Daarnaast bezit zij ook de meest onafhankelijke positie binnen de gemeente omdat andere gemeenten van haar afhankelijk zijn. Toch geeft zij aan dat ze afhankelijk is van kleine gemeenten doordat zij samen veel invloed kunnen uitoefenen en vindt zij niet elke gemeente relevant om mee samen te werken. Naast deze nadelen bestaat het grootste voordeel voor de centrumgemeente uit de economische voordelen en de lobby richting een hoger bestuursorgaan waardoor belangen kenbaar worden gemaakt en subsidies vrij kunnen komen. Ook de kleinste gemeente gaat vaak in op economische voordelen. Zij geeft aan dat de Stadsregio zelf over een grote begroting beschikt, maar ook dat door de samenwerking veel subsidies vrijkomen waardoor projecten mogelijk worden. Hiernaast gaat zij in op regionale afstemming, echter geeft zij niet aan dat de deskundigheid binnen de gemeente vergroot is. Wat betreft nadelen gaat zij het vaakst in op conflicterende belangen. Dit kan veroorzaakt worden door haar afhankelijke positie binnen de samenwerking. De gemeente is erg gericht op de centrumgemeente en bezit enkel twee stemmen in de regioraad. Hierdoor is zij minder in staat (dan de andere gemeenten) om invloed uit te oefenen waardoor haar belang vaker ondergeschikt kan raken aan het regionale belang dan een andere gemeente met een meer onafhankelijke positie. Wat betreft voor- en nadelen zijn er dus overeenkomsten en verschillen te zien tussen de gemeenten. Opvallend is dat de middelgrote gemeente wat betreft motieven overlap heeft tussen beide gemeenten. Zo ziet zij evenals de kleine gemeente conflicterende belangen, maar gaat ze net zo vaak (als de grote gemeente) in op de bestuurlijke drukte en de traagheid die de regionale samenwerking met zich meebrengt. Daarbij gaat zij het vaakst in op de aspecten uit het conceptueel model.

Het lijkt erop dat de middelgrote gemeente door haar gedeelde voor- en nadelen een voorsprong heeft bij de samenwerking doordat zij aan meerdere kanten kan profiteren. Hierdoor kan worden

geconcludeerd dat schaalgrootte dus invloed heeft op de motieven van samenwerking, op de invloed ervan, maar ook vooral op de mate waarin een gemeente kan profiteren van de samenwerking. Wanneer de schaal van een gemeente te klein is kan zij haar belangen niet goed behartigen omdat zij geen sterke positie bezit. Zij is afhankelijk van de ontwikkeling van de centrumstad waardoor haar belangen niet altijd ingewilligd zullen worden en zij vaak te maken zal krijgen met conflicterende belangen. Toch profiteert de kleinste gemeente van het netwerk en de economische motieven die de samenwerking biedt. De middelgrote gemeente profiteert meer doordat haar positie meer onafhankelijk is en zij meer mogelijkheden heeft om invloed uit te oefenen. Daarnaast kan ze gebruik maken van de economische motieven, de expertise en het netwerk van de regionale samenwerking waardoor er veel voordelen ontstaan. De grootste gemeente kan veel invloed uitoefenen maar zal rekening moeten houden met andere belangen (en problemen) van kleinere gemeenten. Daarnaast beschikt zij zelf al over deskundigheid en ligt haar focus op het behalen van economische voordelen. Economische voordelen worden door elke gemeente onderstreept, het is echter de vraag welk belang met deze financiële voordelen zal worden nagestreefd. Om daarin een sterke positie te hebben is het belangrijk dat een gemeente invloed uit kan oefenen. De mogelijkheden voor het uitoefenen van invloed zijn groter voor een middelgrote/grote gemeente omdat zij meer stemmen bezit in de regioraad en over een groter netwerk beschikt.

Uit deze conclusie kan een nieuw model worden opgesteld (figuur 7). Dit model verschilt van het conceptueel model in het theoretisch kader (paragraaf 2.6) omdat hieruit blijkt dat centrumgemeenten niet enkel gericht zijn op regionale afstemming, maar ook op economische motieven. Bij de randgemeenten kan nog een verder onderscheid gemaakt worden naar grootte. De middelgrote gemeente bleek het meest te profiteren van de samenwerking in tegenstelling tot de kleinste gemeente, welke het minst leek te profiteren. Hieruit blijkt dat er een specifiek onderscheid kan worden gemaakt naar deze randgemeenten. In het aangepaste model zal daarom sprake zijn van een middelgrote en kleine gemeente. Zoals blijkt uit figuur 7 richt de middelgrote gemeente zich op elk aspect, de kleine gemeente richt zich op economische motieven en regionale afstemming. Deze aspecten versterken het effect van een succesvolle samenwerking waardoor er een positief effect bestaat. Dit geven de pijlen weer.

Naast deze aspecten zou dit model nog kunnen worden aangevuld met andere voor- en nadelen die gemeente ondervinden bij de regionale samenwerking. De centrumstad noemt als belangrijk voordeel de lobby van de regio naar hogere bestuursorganen en gaat daarnaast, als nadeel van de samenwerking, vaak in op de ontbrekende relevantie. Hiermee doelt zij op onderwerpen die niet van belang zijn voor de centrumstad, maar waarop zij toch moet samenwerken. Randgemeenten verschillen van de centrumgemeente en gaan vaak in op het netwerk wat de samenwerking met zich meebrengt. Hierdoor kunnen de gemeenten gebruikmaken van de contacten van de stadsregio en de verbindingen die zij legt. Als grootste nadeel gaan zij in op conflicterende belangen waardoor het lokaal belang ondergeschikt raakt aan het regionaal belang en zij haar belang niet wordt ingewilligd.



**Figuur 7. Aangepast model**

## **7.2. Aanbevelingen voor gemeenten**

Om de samenwerking voor elke gemeente aantrekkelijk te houden en de nadelen te beperken zullen nu per gemeente aanbevelingen worden gegeven over hoe zij de regionale samenwerking het best aan kunnen pakken.

### **7.2.1. Centrumgemeente**

Om de samenwerking aantrekkelijk te houden is het van belang dat onderwerpen opnieuw worden bekeken zodat bepaald kan worden of deze nog wel van belang zijn op het bestaande schaalniveau van de samenwerking. Aangegeven wordt dat de relevantie van de samenwerking niet altijd duidelijk is. Hierdoor kan het beter zijn om voor sommige onderwerpen het schaalniveau aan te passen waardoor de interesse om samen te werken blijft bestaan. Het is dan van belang dat de onderwerpen waarop wordt samengewerkt ook invloed uitoefenen op elke gemeente. Daarnaast stelt de centrumgemeente hoge prioriteit aan economische motieven. Door de samenwerking op bepaalde onderwerpen (zoals bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur) uit te breiden naar andere gemeenten zouden er mogelijkheden kunnen ontstaan voor subsidies. Gedacht kan worden aan gemeenten in andere provincies (bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant) of aan grensoverschrijdende samenwerking zoals naar Duitsland. Het samenwerkingsverband Euregio Rhein-Waal zou bijvoorbeeld kunnen worden aangescherpt waardoor er door de schaalvergroting meer economische voordelen kunnen worden behaald. Ten slotte is het van belang voor grote gemeenten dat zij haar positie als centrumstad behoudt. Hierdoor blijft zij een belangrijke speler, niet alleen binnen de Stadsregio, maar ook in de provincie Gelderland. Wanneer zij zich economisch

blijft ontwikkelen, blijft zij aantrekkelijk voor het bedrijfsleven, maar ook voor consumenten en studenten.

Aanbevelingen:

- o Heroverwegen van onderwerpen waarop wordt samengewerkt waardoor de samenwerking interessant blijft;
- o Heroverwegen van de schaal waarop wordt samengewerkt, deze aanpassen aan het onderwerp. Hierdoor zal ook de bestuurlijke drukte afnemen;
- o Het blijven versterken van de centrumpositie van de stad door zich te blijven richten op economische ontwikkeling.

### **7.2.2. Middelgrote gemeente**

Uit voorgaande paragraaf komt naar voren dat de middelgrote veel profiteert van de regionale samenwerking. Door haar positie weet zij invloed uit te oefenen en haalt zij veel voordeel uit de samenwerking. Net zoals de centrumgemeente, gaat de middelgrote gemeente in op de relevantie van de samenwerking. Deze is niet altijd duidelijk. Ook hier geldt dat de onderwerpen waarop samengewerkt van invloed moet zijn op de gemeente zodat deze geïnteresseerd blijft voor de samenwerking. Wanneer het aantal onderwerpen afneemt, zal ook de bestuurlijke drukte afnemen omdat de samenwerking dan weer overzichtelijk wordt. Daarnaast is het belangrijk voor deze gemeente om haar positie te behouden door zich economisch te blijven ontwikkelen waardoor zij zich onafhankelijk op kan stellen. Hierdoor is zij minder afhankelijk van de centrumstad en is zij meer in staat haar eigen belangen te behartigen waardoor de kans op conflicterende belangen afneemt. Het is hierbij belangrijk dat zij zich niet alleen richt op economische ontwikkeling, maar ook het behoud van de natuur. De kracht van de middelgrote gemeente ligt in het feit dat zij dit beide bezit. Hierop moet zij blijven inspelen. Ten slotte is het van belang dat de gemeente blijft profiteren van de samenwerking. Zij scoort al hoog op elk aspect van het conceptuele model, toch zal zij zich hiervoor moeten blijven inzetten. Door taken uit te voeren met andere gemeenten kan zij bijvoorbeeld efficiency voordelen behalen. Ook kan zij gebruik maken van het ontstane netwerk door bijvoorbeeld kennis uit te wisselen met andere gemeenten.

Aanbevelingen:

- o Heroverwegen van onderwerpen waardoor de bestuurlijke drukte af zal nemen;
- o Versterken van haar positie door zich te blijven richten op economie, maar ook op natuur waardoor zij een aantrekkelijke leefomgeving kan blijven aanbieden;
- o Blijven profiteren van de samenwerking door in te zetten op het gebruik maken van het ontstane netwerk en uitwisselen van kennis met andere gemeenten.

### **7.2.3. Kleine gemeente**

Voor de kleine gemeente is het van belang dat zij zoveel mogelijk gebruik blijft maken van de voordelen die de samenwerking biedt. Uit de interviews komt niet naar voren dat zij profiteert van de deskundigheid van de Stadsregio. Hier zou zij meer gebruik van kunnen maken door kennis te gebruiken voor het beleid van de gemeente. Daarnaast zou zij ook meer kunnen profiteren van het

netwerk dat de Stadsregio bezit. Doordat de gemeente een minder sterke positie heeft binnen de regio zullen conflicterende belangen blijven bestaan en zal het belang van de gemeente Beuningen minder vaak worden ingewilligd dan een grotere gemeente. Toch is het van belang om te blijven participeren in de regio zodat zij kan blijven profiteren van de economische ontwikkeling van de centrumstad en gebruik kan maken van de voordelen die Stadsregio biedt. Door schaalvergroting kunnen subsidies vrijkomen waardoor er projecten mogelijk worden bij de gemeente waardoor zij dus ook kan profiteren van de samenwerking.

Aanbevelingen:

- o Meer gebruik maken van de deskundigheid die de regionale samenwerking biedt;
- o Profiteren van het netwerk wat ontstaan is door de regionale samenwerking.

### **7.3. Aanbevelingen vervolgonderzoek**

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat schaalgrootte invloed heeft op de motieven van samenwerking. Daarnaast blijkt dat de middelgrote gemeente het meest geprofiteerd heeft. Dit komt doordat elke gemeente kosten en belangen heeft in de regionale samenwerking. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt naar schaalgrootte omdat dit effect heeft op deze kosten en belangen die een gemeente bij de samenwerking heeft. Kleine randgemeenten beschikken over een kleiner bedrijfseconomisch profiel dan een centrumgemeente en staan voor andere belangen omdat zij andere problemen kennen. Doordat zij kleiner zijn, heeft dit effect op haar positie binnen de samenwerking omdat zij minder invloed zal kunnen uitoefenen dan centrumgemeenten. Deze gemeenten zijn groter en beschikken over een grotere begroting waardoor zij relatief meer bijdragen aan de samenwerking dan de randgemeenten. Eventuele verliezen zullen voor centrumgemeenten dan ook relatief kleiner blijken te zijn door haar grote bedrijfseconomische profiel. Echter verschillen niet alleen de kosten die een gemeente bijdraagt, ook de belangen verschillen. Wanneer bij conflicterende belangen (lokaal belang komt niet overeen met regionaal belang) het lokale belang ondergeschikt raakt, zal dit verlies voor een kleine gemeente groter zijn dan voor een centrumgemeente. Dit wordt veroorzaakt doordat voor kleine gemeenten de investeringen relatief groter zijn waardoor zij meer gericht zullen zijn op het eindresultaat, echter wanneer het belang van een kleine gemeente ingewilligd zal worden, zal de winst voor haar ook groter zijn omdat haar financiële inbreng relatief meer is dan voor een centrumgemeente. Op deze manier riskeert een kleine gemeente meer echter zal, wanneer haar belang ingewilligd wordt, haar uiteindelijke winst ook groter blijken te zijn. Vervolgonderzoek zou zich dus kunnen richten op in hoeverre belangen van kleinere gemeenten overeen moeten komen met centrumgemeenten waardoor zij kunnen profiteren van de samenwerking. Daarnaast kan vervolgonderzoek gaan over de minimale schaalgrootte die een gemeente moet bezitten, wil ze kunnen profiteren van de samenwerking.

Daarbij komt uit dit onderzoek naar voren dat door elke participerende gemeente het netwerk, wat ontstaat door de samenwerking, wordt ervaren als belangrijk voordeel. Het voordeel wordt niet alleen door de kleinere gemeenten genoemd, ook de centrumgemeente zag hier voordeel in. Dit aspect komt echter niet terug uit de literatuur. Verder onderzoek zou gedaan kunnen worden naar de gevolgen van dit vergrote netwerk, welke voordelen daar precies mee samenhangen en of dit netwerk zonder de samenwerking ook tot stand zou zijn gekomen.

Ook zou vervolgonderzoek zich kunnen richten op andere Stadsregio's met specifieke problemen. De Stadsregio binnen dit onderzoek richt zich vooral op ruimtelijke ordeningsopgaven. Er bestaan echter ook regio's die meer gericht zijn op bijvoorbeeld sociale opgaven zoals zorg. In deze regio's zouden andere motieven kunnen gelden voor gemeenten om samen te werken, dan in de casus van dit onderzoek. Zo zou er meer theorie kunnen worden gevonden over de motieven van regionale samenwerking. Ten slotte is het ook interessant om onderzoek te doen naar vrijwillige samenwerking tussen gemeenten, in plaats van verplichte samenwerking. Zo kan worden onderzocht of dat invloed heeft op de motieven van samenwerking en of dit misschien meer voordelen met zich mee kan brengen voor (kleine) gemeenten.

#### Aanbevelingen:

- o Onderzoek doen naar de minimale schaalgrootte van gemeenten om te kunnen profiteren van de samenwerking en de mate waarin haar belangen overeen dienen te komen met die van centrumgemeenten;
- o Onderzoek doen naar de voordelen van het netwerk wat ontstaat bij regionale samenwerking;
- o Onderzoek doen naar motieven voor regionale samenwerking wanneer de regio een andere functie vervult;
- o Onderzoek naar samenwerkingsmotieven wanneer er sprake is van vrijwillige samenwerking.

#### **7.4. Kritische reflectie**

Binnen dit onderzoek zijn keuzes gemaakt om de uitvoering van het onderzoek haalbaar te maken. Dit kan effect hebben gehad op de uitkomsten van het onderzoek. Zoals uit hoofdstuk vier naar voren is gekomen, is er gekozen voor een casestudy met drie gemeenten. Doordat in de Stadsregio sprake is van een samenwerking tussen 21 gemeenten zou dit voor een vertekend beeld gezorgd kunnen hebben omdat er drie gemeenten gebruikt zijn. Wanneer dit aantal hoger was geweest zou de externe validiteit beter gewaarborgd zijn. Hierdoor zou het onderzoek beter gegeneraliseerd kunnen worden en op deze manier dus breder kunnen worden toegepast. Daarnaast zijn ook niet bij elke gemeente evenveel personen geïnterviewd. Bij de gemeente Beuningen was dat een persoon minder dan bij de andere twee gemeenten. Ook dit kan invloed hebben gehad op de resultaten van het onderzoek. Binnen dit onderzoek werd gekozen voor aangrenzende gemeenten. Hierdoor zou de kans op interveniërende variabelen verkleind worden. Een respondent van de gemeente Nijmegen gaf echter aan dat de drie onderzochte gemeenten in meerdere samenwerkingsverbanden participeren dan de Stadsregio. Doordat een gemeente (Wijchen) het vaak oneens is met andere gemeenten, was dit voor de gemeente Nijmegen moeilijk samenwerken en werden conflicten meegenomen naar de Stadsregio. Hierdoor liep het binnen de Stadsregio niet altijd vlot. Daarnaast gaf de respondent aan dat Beuningen financiële problemen heeft, wat veroorzaakt wordt doordat zij veel grond aangekocht heeft, maar hier niet op mag bouwen omdat de gemeente Nijmegen de Waalsprong gaat ontwikkelen. Dit zou teveel op elkaar lijken. Hierdoor heeft de gemeente Beuningen grote verliezen gemaakt. De gemeente Nijmegen zou de gemeente Beuningen kunnen helpen door geen ontwikkeling te laten plaatsvinden, echter doet de gemeente Nijmegen dat niet. Dit heeft ook effect op de samenwerking binnen de Stadsregio. In dit opzicht zou het beter zijn geweest om gemeenten op grotere afstand te gebruiken. Ten slotte stond bij het begin van dit onderzoek de

Stadsregio ter discussie, echter was het nog niet duidelijk wat de toekomst van het samenwerkingsverband zou zijn. Nu is duidelijk geworden dat de regio per 1 januari 2015 zal verdwijnen waardoor de samenwerking niet meer verplicht is, maar vrijwillig zal worden. Toch is dit onderzoek nog steeds bruikbaar omdat het inzicht geeft in de motieven van gemeenten om samen te werken en op welke aspecten een gemeente kan inspelen om meer profijt uit de samenwerking te halen.

## Literatuurlijst

- o Alexander, E.R. (2005). Institutional transformation and planning: from institutionalization theory to institutional design. *Planning Theory* 4(3), pp. 209-223.
- o Arts, B. & Van Tatenhove, J. (2006). Political modernisation. In B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance* (pp. 21-43). Springer: Nederland.
- o Bache, I. (1998). *The politics of European Union regional policy, multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.
- o Boersma, J., Tilstra, J. & Buskens, P. (1998). *Knooppunt Arnhem-Nijmegen: structuurplan 1995- 2015*. Gevonden 8 februari 2014, op:  
[http://www.destadsregio.nl/publicaties/publicaties- ruimte/regionaal-structuurplan- 1995-2015/regionaal-structuurplan-1995-2015](http://www.destadsregio.nl/publicaties/publicaties-ruimte/regionaal-structuurplan-1995-2015/regionaal-structuurplan-1995-2015).
- o Boogers, M. (1998). *Het onderste uit de KAN*. Eburon: Delft.
- o Breeman, G.E., van Noort, W.J. & Rutgers, M.R. (2012). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Coutinho.
- o Buitelaar, E., Lagendijk, A. & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environmental and Planning A*, 39(4), pp. 891-908.
- o Castenmiller, P., Keur, P. & Woudenberg, B. (2010). *Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr plus*. Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijk relaties.
- o Conzelmann, T. (2008). *Towards a new concept of multi-level governance?* Universiteit Maastricht. Gevonden 10 mei 2013 op:  
<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/Conzelmann.pdf>.
- o Derksen, W. & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy uitgevers B.V.
- o Eckerberg, K. & Joas, M. (2004). Multi-level Environmental Governance: a concept under stress? *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 9(5), pp. 405-412.
- o Eisenhardt, K.M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The academy of Management Review*. 14(4), pp. 532-550.
- o Flick, U. (2009). *An introduction to qualitative research* (fourth edition). London: Sage publications.
- o Gemeente Beuningen (2009). *Toekomstvisie gemeente Beuningen 2030: eigenzinnig maatwerk aan de waal*. Gevonden 30 april 2014, op:

[http://issuu.com/gemeentebeuningen/docs/eigenzinnig\\_maatwerk\\_aan\\_de\\_waal\\_pr.versie/19?e=1908188/3903298](http://issuu.com/gemeentebeuningen/docs/eigenzinnig_maatwerk_aan_de_waal_pr.versie/19?e=1908188/3903298).

- o Gemeente Beuningen (2011). *Gemeentelijk verkeer en vervoerplan: een bereikbaar, leefbaar en verkeersveilig Beuningen*. Gevonden 29 april 2014, op: [http://www.beuningen.nl/Wonen\\_leven/Verkeer/Gemeentelijk\\_Verkeer\\_en\\_Vervoerplan\\_G\\_VVP](http://www.beuningen.nl/Wonen_leven/Verkeer/Gemeentelijk_Verkeer_en_Vervoerplan_G_VVP)
- o Gemeente Beuningen (2012a). *Ondernemen: bedrijventerreinen*. Gevonden 29 april 2014, op: <http://www.beuningen.nl/Ondernemen/Bedrijventerreinen>.
- o Gemeente Beuningen (2012b). *Structuurvisie: groen en dynamisch*. Gevonden 27 april 2014, op: [http://www.beuningen.nl/Ontwikkelingen/Overige\\_plannen/Structuurvisie](http://www.beuningen.nl/Ontwikkelingen/Overige_plannen/Structuurvisie).
- o Gemeente Beuningen (2014). *Over Beuningen: feiten en cijfers*. Gevonden 30 april 2014, op: [http://www.beuningen.nl/Over\\_Beuningen/Feiten\\_cijfers/Bevolking/Inwonersaantallen](http://www.beuningen.nl/Over_Beuningen/Feiten_cijfers/Bevolking/Inwonersaantallen).
- o Gemeente Nijmegen (n.d.). *Stedelijke ontwikkeling: stadsbrug*. Gevonden 14 mei 2014, op: <http://www2.nijmegen.nl/wonen/ontwikkeling/stadsbrug>.
- o Gemeente Nijmegen (2003). *Nota: een andere kijk op bedrijventerreinen*. Gevonden 29 april 2014, op: <http://www2.nijmegen.nl/ondernemen/bedrijfslocaties>.
- o Gemeente Nijmegen (2011). *Nijmegen Duurzaam Bereikbaar: Beleidsnota Mobiliteit Nijmegen 2011- 2020*. Gevonden 27 april 2014, op: [http://www2.nijmegen.nl/content/1166772/nijmegen\\_duurzaam\\_bereikbaar](http://www2.nijmegen.nl/content/1166772/nijmegen_duurzaam_bereikbaar).
- o Gemeente Nijmegen (2013). *Ontwerp structuurvisie*. Gevonden 27 april 2014, op: [http://www2.nijmegen.nl/content/1429315/ontwerp\\_structuurvisie\\_nijmegen\\_2013](http://www2.nijmegen.nl/content/1429315/ontwerp_structuurvisie_nijmegen_2013).
- o Gemeente Wijchen (2007). *Strategische visie Wijchen 2025*. Gevonden 24 april 2014, op: <http://www.wijchen.nl/binaries/content/assets/gemeentewijchen/gemeente/strategische-visie/visiedocument-wijchen.pdf>.
- o Gemeente Wijchen (2008). *Kwaliteit in mobiliteit: gemeentelijk verkeers- en vervoersplan, deel 1*. Gevonden 27 april 2014, op: [http://www.wijchen.nl/binaries/content/assets/gemeentewijchen/digitaal-loket/verkeer-vervoer-en-wegen/gvvp\\_wijchen-30-10-2008-def.pdf](http://www.wijchen.nl/binaries/content/assets/gemeentewijchen/digitaal-loket/verkeer-vervoer-en-wegen/gvvp_wijchen-30-10-2008-def.pdf).
- o Gemeente Wijchen (2009). *Wijchen structuurvisie*. Gevonden 30 april 2014, op: <http://www.wijchen.nl/binaries/content/assets/gemeentewijchen/wonen-en-leven/wonen-en-leefomgeving/structuurvisie-wijchen-2009.pdf>.
- o Gemeente Wijchen (2012). *Woonvisie 2012-2016: duurzaam Wijchen*. Gevonden 27 april 2014, op: <http://www.wijchen.nl/binaries/content/assets/gemeentewijchen/wonen-en-leven/wonen-en-leefomgeving/woonvisie-2012-2016-duurzaam-wijchen.pdf>.
- o Gerring, J. (2007). *Case study research: principles and practices*. New York: Cambridge University Press.

- o Graham, S. & Healey, P. (1999). Relational concepts of space and place: issues for planning theory and practice. *European Planning Studies* 7(5), pp. 623-646.
- o Hajer, M., Grijzen, J. & Van het Klooster, S. (2010). *Sterke verhalen: hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt = Strong stories: how the Dutch are reinventing spatial planning* (Design and politics, 3). Rotterdam: 010 Publishers.
- o Hajer, M., Van Tatenhove, J. & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur*. Bilthoven: RIVM.
- o Hartman, S., Rauws, W.S., Beeftink, M.J., De Roo, G., Zandbelt, D., Frijters, E. & Klijn, O. (2011). *Regio's in verandering, ontwerpen voor adaptiviteit*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- o Herweijer, M. & Fraanje, M. (2011). *Samenwerken aan bestuurskracht: intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- o Herweijer, M. & Fraanje, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 3, pp. 58-76.
- o Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multilevel Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield publishers.
- o Hulst, J. (2000). *De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvoering*. Delft: Eburon.
- Innes, J. E. (1995). Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14, pp. 183-189.
- o Janssen-Jansen, L. (2004). *Regio's uitgedaagd: growth management ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- o Kessen, A. (1992). *Bestuurlijke vernieuwing in grensgebieden: intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking*. Kloosterzande: Drukkerij Duerinck bv.
- o Korsten, A.F.A., Becker, B. L. & Van Kraaij, T. (2006). *Samenwerking beproefd: Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Heerlen: Sdu uitgevers.
- o Krikke, P., Bruls, H. & Luesink, K. (2013). *Burgemeestersnotitie: Samen voor een krachtige regio*. Gevonden 24 april 2014, op:  
<http://www.destadsregio.nl/publicaties/regionale-samenwerking-van-morgen-1/burgemeestersinitiatief/burgemeestersnotitie-samen-voor-een-krachtige-regio/view>.
- o Lagendijk, A. (2007). The accident of the region: a strategic relational perspective on the construction of the region's significance. *Regional studies*, 41, pp. 1193-1208.
- o Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties. (2011). *Visienota binnenlands bestuur: bestuur en bestuurlijke inrichting, tegenstellingen met elkaar verbinden*. Gevonden 11 maart 2013, op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2011/10/10/visienota-bestuur-en-bestuurlijke-inrichting.html>.

- o Morgan, K. (1997). The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal. *Regional Studies*, 41, pp. 491-503.
- o Nijpels, E. (2009). *De stille kracht, over de noodzaak van stadsregio's*. Den Haag: Excelsior.
- o Paasi, A. (2002). Place and region: regional worlds and words. *Progress in Human Geography*, 26 (6), pp. 802–811.
- o Padt, F.J.G. (2007). *Green planning: an institutional analysis of regional environmental planning in the Netherlands*. Delft: Eburon.
- o Palstra, H. (2010). *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr, praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*. Leiden: Groen Bv.
- o Pike, A., Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J. (2006). *Local and regional development*. Routledge: Oxon.
- o Politiek Compendium (2011). Gemeente politiek: intergemeentelijke samenwerking. Gevonden 14 mei 2013, op: <http://www.politiekcompendium.nl/>.
- o Raad van State. (2012). Advies bij wetsvoorstel afschaffing WGR-plus. Gevonden 23 april 2014, op: <http://www.destadsregio.nl/agendaitems/AdviesRaadvanStatebijwetsvoorstelafschaffingWgrplus.pdf>.
- o Rijksoverheid (n.d.a). Mirtprojectenboek 2014: Oost-Nederland. Gevonden 13 maart 2014, op: [http://mirt2014.mirtprojectenboek.nl/Images/H7-Oost%20Ned\\_tcm340-345020.pdf](http://mirt2014.mirtprojectenboek.nl/Images/H7-Oost%20Ned_tcm340-345020.pdf).
- o Rijksoverheid. (n.d.b). Mirtprojectenboek 2014: over het MIRT. Gevonden 13 maart 2014 op: [http://mirt2014.mirtprojectenboek.nl/mirt\\_2014/over\\_het\\_mirt/](http://mirt2014.mirtprojectenboek.nl/mirt_2014/over_het_mirt/).
- o Rhodes, G. (2006). The new governance, governing without government. *Political studies*, 44, pp.652- 667.
- o Saris, J., Van Ree, P., Modder, J. & Stamsnijder, M. (2011). *Stedelijke regio's: over informele planning op een regionale schaal*. Rotterdam: Nai uitgevers.
- o Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken voor onderzoek* (Vierde editie). Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- o Schobben, R. (1996). Het mesobestuur in internationaal perspectief: Stadsregio's vergeleken. In M. van Dam., J. Breveling., G. Neelen & A. Wille (Eds.), *Het onzichtbare bestuur* (pp.41-66). Delft: Eburon.
- o Scott, W.R. (2010). Reflections: The Past and Future of Research on Institutions and Institutional Change. *Journal of Change Management*, 10(1), pp. 5-21.
- o Stadsregio Arnhem-Nijmegen (n.d.a). *Stadsregio: gemeenten*. Gevonden 21 mei 2013, op: <http://www.destadsregio.nl/de-stadsregio/gemeenten>.

- o Stadsregio Arnhem-Nijmegen (n.d.b). *Stadsregio: profiel*. Gevonden 21 mei 2013, op: <http://www.destadsregio.nl/de-stadsregio/profiel>.
- o Stadsregio Arnhem-Nijmegen (n.d.c.). *Bestuur & besluiten: commissies van advies*. Gevonden 21 mei 2013, op: <http://www.destadsregio.nl/bestuur-besluiten/commissies-van-advies>.
- o Stadsregio Arnhem-Nijmegen. (2007). *Regionaal plan 2005-2020*. Amsterdam: Vista.
- o Stadsregio Arnhem-Nijmegen (2008). *Masterplan openbaar vervoer 2008-2020: Openbaar vervoer in een nieuw perspectief*. Gevonden 26 april 2014, op: <http://www.destadsregio.nl/publicaties/publicaties-mobiliteit/masterplan-ov/masterplan-ov>
- o Stadsregio Arnhem-Nijmegen (2010). *Meerjaren Uitvoeringsprogramma Mobiliteit 2011-2014*. Gevonden 27 april 2014, op: [http://www.destadsregio.nl/agendaitems/copy2\\_of\\_Bijlage1MeerjarenUitvoeringsprogrammaMobiliteit20112014.pdf/view](http://www.destadsregio.nl/agendaitems/copy2_of_Bijlage1MeerjarenUitvoeringsprogrammaMobiliteit20112014.pdf/view).
- o Stadsregio's (2013). *Stadsregio's nieuwe stijl: taken*. Gevonden 21 mei 2013, op: <http://stadsregios.nl/taken>.
- o Stichting Adviesgroep bestuursrecht (2013). *Wet Gemeenschappelijke Regelingen*. Gevonden 20 mei 2013, op: [http://www.stab.nl/wetten/0503\\_Wet\\_gemeenschappelijke\\_regelingen\\_Wgr.htm](http://www.stab.nl/wetten/0503_Wet_gemeenschappelijke_regelingen_Wgr.htm).
- o Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), pp. 17-28.
- o Taylor, P.J. (1991). A theory and practice of regions: the case of Europe. *Environment Planning D*. 9, pp. 103-195.
- o Terlouw, K. (2001). Regions in geography and the regional geography of semiperipheral development. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 92 (1), pp. 76-87.
- o Traag, J.M.E. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd lokaal bestuur?* Enschede: Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde.
- o Van Beek, C. (1996). *Samenwerking? Er zijn grenzen!* Tilburg: Syntax publishers.
- o Van der Cammen, H. & De Klerk, L. (2003.) *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot vinex- wijk*. Utrecht: Uitgeverij het Spectrum.
- o Van der Meij, P. (2010). *De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek: Een onverminderde zoektocht naar evenwicht in de rolverdeling tussen de rechter-commissaris, de officier van justitie en de verdediging*. Kluwer juridisch.
- o Van Gils, M. & Huys, M. (2005). *Het rijmen van complexiteit en sturing in de ruimtelijke planning*. Essay Lof der Verwarring, Rotterdam. Gevonden 20 mei 2013, op: <http://www.transumofootprint.nl/upload/documents/03%20Projecten/Transitie%20naar%20duurzame%20mainportontwikkeling/03%20Output/03%20Toegepaste%20vakpublicaties/Vakpublicatie%20Sturing%20ruimtelijke%20planning%20TransPorts.pdf>.

- o Van Kraaij, T & Becker, B. (2006). Succes met intergemeentelijke samenwerking. *overheidsmanagement*, 19(2), pp. 30-34.
- o Vennix, J. (2006). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson Custom Publishing.
- o Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (Vierde editie). Den Haag: Boom Lemma.
- o Wielders, J. (1995). *Gemeenten verleggen grenzen: handboek gemeentelijke internationale samenwerking*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- o Zwaan, L. (2005). *Intergemeentelijke samenwerking in een nieuwe perspectief*. Gevonden 14 maart 2013, op:  
<http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/resources/uploads/files/Intergemeentelijke%20samenwerking%20in%20nieuw%20perspectief.pdf>.

**Figuren:**

- o Atlas leefomgeving (2012). Gemeentegrenzen 2012. Gevonden 1 mei 2014, op:  
<http://www.atlasleefomgeving.nl/kijken;jsessionid=ABA77159F927057F11C360E123F8E037>.
- o Castenmiller, P., Keur, P. & Woudenberg, B. (2010). *Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr plus*. Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijk relaties.
- o Ser Gelderland (n.d.). Regio, Arnhem-Nijmegen. Gevonden 30 april 2014, op:  
<http://www.arbeidsmarkt gelderland.nl/regio/regio/arnhem-nijmegen/>.

## Bijlage 1. Interviewguide

### Gemeenten

Naam:

Functie:

Het onderzoek zal gaan over het belang van gemeente X bij de Stadsregio en op welke terreinen van samenwerking relevant zijn voor haar. Eerst een paar vragen over de geschiedenis, dan de verandering van wgr naar Wgr-plus en ten slotte de rol van de Stadsregio binnen de gemeente X in de toekomst.

### *Algemeen*

- Op welk gebied heeft de gemeente X de Stadsregio nodig?
- Zijn er ook vlakken waar de gemeente X, naar uw mening, niks met de Stadsregio te maken heeft?
- Welke verwachtingen heeft de gemeente X van de Stadsregio?

### *Oprichting van de Wgr*

- Was er al sprake van samenwerking voor 1994 (de oprichting van de Wgr regio) en in welke zin/op welk terrein?
- Wat waren de belangrijkste motieven om samen te gaan werken of welke ontwikkeling zorgde voor de behoefte van intergemeentelijke samenwerking?
- Op welk terrein (mobiliteit, wonen, werken, ruimte) was de Gemeente X vooral geïnteresseerd om samen te gaan werken?
- Hoe werd de samenwerking bekostigt?
- Is er toen besproken welke vorm van samenwerking het beste zou zijn? (is er onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van de samenwerking?)
- Welke rol als gemeente had u hierin?

*In 2006 zijn de Wgr regio's Wgr-plus regio's geworden.*

- Wat waren de belangrijkste verschillen voor de gemeente X?

- Wat maakte het nodig dat de Stadsregio een plus regio werd?
- Op welke manier heeft u dit (als gemeente) gemerkt? Waren er verschillen te merken met de verplichte samenwerking?
- Kreeg u, als gemeente, de kans mee te denken over de vorm van samenwerken? Zijn er andere vormen van samenwerking overwogen?
- Waren er andere verwachtingen van de stadsregio, zijn deze uitgekomen?
- Wat heeft ervoor gezorgd dat de samenwerking nodig was? Waren er meer motieven dan in 1994 of waren deze veranderd?
- Zijn in de loop der tijd de gebieden waarop gemeente X de Stadsregio nodig heeft veranderd?
- Het kabinet heeft het over bestuurlijke drukte, trage besluitvorming, onduidelijke verantwoordelijkheden. Merkt u daar ook iets van?

#### *Samenwerking*

- Wat zijn naar uw mening voor de gemeente X de grootste voordelen van de Stadsregio?
  - Heeft u het gevoel dat er wederzijdse afhankelijkheid bestaat: zonder onze gemeente geen Stadsregio?
  - Heeft elke gemeente dezelfde macht?
  - Is er sprake van compensatie wanneer plannen van de ene gemeente ten koste gaan van de andere gemeente?
  - Wat zijn verbeterpunten naar u mening?
- (- Gemeente X is een kleinere gemeente binnen de Stadsregio. Brengt dit gevolgen met zich mee tav inspraak in beslissingen? Wat maakt het voor zo'n kleinere gemeente interessant om te participeren in een Stadsregio?)
- Welke invloed kunt u uitoefenen op de plannen van de Stadsregio?

Het kabinet heeft besloten de Wgr-plus regio's af te schaffen. De intrekkingwet is ingediend en per 1 januari 2015 zullen de taken, middelen en bevoegdheden overgaan naar de Provincie. Op deze manier is er sprake van minder bestuurlijke drukte en is er meer directe democratische legitimatie. De BDU gelden gaan naar de provincie.

De grootste drie dilemma's waar de gemeente X in de toekomst voor staat zijn de volgende:

- Op welke gebieden wil de gemeente X samenwerken?
- Wat zijn ze bereid hieraan bij te dragen?

-En op welk schaalniveau?

Wat zijn uw ideeën hierover?

### *Afsluiting*

- Zou u, met de wetenschap van vandaag, de samenwerking anders hebben aangepakt met betrekking tot de opzet van samenwerking?

- Hoe ziet u de samenwerking in de toekomst?

- Andere opmerkingen?

- Burgemeester initiatief?

## **Stadsregio Arnhem-Nijmegen**

Naam:

Functie:

Het onderwerp van het interview is de intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr-plus wet. De Stadsregio's staan de laatste tijd in de belangstelling omdat het kabinet besloten heeft dat deze moeten verdwijnen. Dit interview zal zich richten op het belang van de gemeente bij de Stadsregio en welke gevolgen deze samenwerking met zich meebrengt.

### *Algemeen*

- Op welk gebied heeft u vooral te maken met gemeentes?
- Wat verwacht u van gemeenten waarmee u samenwerkt?
- Worden deze verwachtingen waar gemaakt?
- Wat kunnen gemeenten van de Stadsregio verwachten?

### *Verandering van Wgr naar Wgr-plus*

In 2006 zijn de Wgr regio's Wgr-plus regio's geworden. Hierbij stelde het Rijk een takenpakket op en kreeg de Stadsregio hier middelen voor om de taken uit te kunnen voeren. Daarnaast werd de samenwerking verplicht.

- Wat heeft u, als Stadsregio, hiervan meegekregen? Zijn er veranderingen opgetreden in de manier van samenwerken met gemeenten?
- Wat heeft (in uw opzicht) ervoor gezorgd dat de verplichte samenwerking nodig was? Of was dit meer een logische stap die voortkwam uit de politieke ontwikkelingen?
- Zijn er onderzoeken gedaan naar de beste vorm of haalbaarheid van de vorm van samenwerking in de Stadsregio Arnhem-Nijmegen?
- Waren er andere verwachtingen van de stadsregio (door de taken die ze toebedeeld kregen) en heeft de Stadsregio deze waar kunnen maken?
- Heeft u iets gemerkt van deze verandering in de Stadsregio: werden er bijvoorbeeld betere resultaten gehaald door de verplichte samenwerking? Is hier onderzoek naar gedaan?

### *Rol van de provincie*

- Wat is de rol van de provincie binnen de Stadsregio? In hoeverre kan zij invloed uitoefenen op de plannen?
- Welke rol speelt de Stadsregio Arnhem-Nijmegen tussen de provincie en de gemeenten?
- Hoe gaat men om met conflicten tussen deelnemende gemeenten wanneer een belang van de een, de ander overschaduw. Wordt deze gecompenseerd?

Nu het Kabinet wil dat de Stadsregio's verdwijnen, worden sommige taken overgeheveld naar de provincie, andere naar de gemeente. De provincie krijgt in dit opzicht een belangrijkere rol. Toch heeft de Stadsregio Arnhem-Nijmegen laten weten (artikel) dat ze graag door wil gaan met samenwerken.

- Wat is precies de meerwaarde van de Stadsregio ten opzichte van de provincie?
- Is er al meer bekend over de rol die de Stadsregio zichzelf graag in de toekomst ziet spelen?

### *Gemeentelijk belang*

- Welke voordelen brengt de Stadsregio mee voor gemeenten?

(Is dit bijvoorbeeld de efficiëntie die door schaalvergroting is opgetreden? Of is het beleid meer effectief doordat de Stadsregio hier zich mee bemoeit. Is de mate van expertise toegenomen? Kunnen gemeenten meer subsidie verkrijgen?)

- Wat is, naar uw mening, het grootste belang voor een gemeente om te participeren aan de Stadsregio?

- Welke nadelen brengt de Stadsregio mee voor gemeenten?

(verlies zelfstandigheid? Minder zelf beslissen? Machtsverhoudingen? Kosten (tijd en geld?)

- Welke is hier van het meest nadelig?

### *Toekomst*

Nu het kabinet plannen heeft om de Stadsregio af te schaffen zal er nagedacht moeten worden over een nieuwe vorm van samenwerking tussen gemeenten. Deze samenwerking zal een nieuwere moderne vorm aangemeten krijgen (artikel).

- Zal deze samenwerking nog wel op basis van de Wet gemeenschappelijke Regelingen voortgezet worden?
- Is de zwaarste vorm van samenwerken 'openbaar lichaam' goed bevallen voor de Stadsregio?

- In welke zin worden gemeenten betrokken bij dit proces?
- Heeft de Stadsregio zelf al een standpunt ingenomen?

#### *Afsluiting*

- Zou u, met de wetenschap van vandaag, de samenwerking anders hebben aangepakt met betrekking tot de opzet van samenwerking? (bijvoorbeeld niet op basis van de wet Wgr-plus)
- Andere opmerkingen?