

# Collectieve actie en regionaal verkeers- en vervoersbeleid

**Marc Witbreuk**

UNIVERSITEIT TWENTE  
FACULTEIT DER TECHNISCHE BEDRIJFSKUNDE  
VAKGROEP CIVIELE TECHNIEK  
POSTBUS 217  
7500 AE ENSCHEDE  
TEL : 053-894004  
FAX : 053-312776  
E-MAIL : M.WITBREUK@SMS.UTWENTE.NL

SEPTEMBER 1995

## Inhoudsopgave

### Samenvatting/Summary

1.	Inleiding	4
2.	Fiscal federalism	5
3.	Verkeer en vervoer	7
4.	Samenwerking	11
	4.1 Inleiding	11
	4.2 Groepsomvang en stabiliteit	12
	4.3 Interactie en reputatie	13
	4.4 Heterogeniteit van <b>actoren</b> en hun belangen	14
	4.5 Kosten en <b>bat</b> en	15
	4.6 Prikkels	15
	4.7 Ontwerpregels	16
	4.8 De omgeving	17
	4.9 Het model	18
5.	Toepassing van het model	19
	Literatuurlijst	20

## Samenvatting

### *Collectieve actie en regionaal verkeers- en vervoersbeleid*

De bestuurlijke structuur van Nederland is de laatste jaren een belangrijk onderwerp van discussie. In de paper wordt de theorie van het fiscal federalism gebruikt om de bestuurlijke ontwikkelingen op het gebied van het verkeers- en vervoersbeleid te beschrijven cq. verklaren. Volgens deze theorie, die impliceert, dat de vormgeving van de overheidsstructuur een afgeleide is van haar functie, het verschaffen van publieke voorzieningen, kunnen veranderende omstandigheden tot een verandering van de organisatie leiden. Op het gebied van het verkeer en vervoer is sprake van veranderende omstandigheden. (Vrij willige) samenwerking kan een oplossing bieden voor de druk op de bestaande bestuurlijke structuur. In de paper wordt inzicht gegeven in de variabelen die de kans op totstandkoming en continuering van (vrijwillige) samenwerking beïnvloeden. Deze inzichten kunnen worden gebruikt om de kans op (vrijwillige) samenwerking en daarmee een efficiënte verschaffing en beheer van het verkeersnetwerk te optimaliseren.

## Summary

### *Collective action and regional transport policy*

The past few years the administrative structure of the Netherlands is discussed. In the paper the theory of fiscal federalism has been used to describe and explain administrative developments with respect to transport policy. This theory states that the administrative structure is a result of its function, the provision of public goods. According to this theory, changing circumstances can result in a change in the organization. With respect to transport, one can speak of changing circumstances. (Voluntary) cooperation may offer a solution to the pressure at the present administrative structure. In the paper, the variables influencing the development and perseverance of cooperation are explored. Insights in these variables may be used to maximize the chances for (voluntary) cooperation and therefore the efficient provision and management of the transport network.

## 1. Inleiding

De bestuurlijke structuur van Nederland is de laatste jaren een belangrijk onderwerp van discussie. De structuur, bestaande uit de drie overheidslagen rijk, provincie en gemeente, is een reeds lang bestaande en wordt niet altijd meer geëigend geacht om de hedendaagse problematiek op een efficiënte wijze aan te pakken. Ook op het gebied van het beleidsthema verkeer en vervoer is bestuurlijke verandering een belangrijk discussiepunt. Vervoerregio's, provincies nieuwe stijl en WGR+ -gebieden raakten de inbedding van het verkeers- en vervoersbeleid. Samenwerking speelt in alle vormen echter een essentiële rol voor het welslagen van het verkeers- en vervoersbeleid.

In deze paper staat de vormgeving van de overheidsorganisatie centraal. Uitgegaan wordt van de theorie van fiscal federalism, welke impliceert dat de vormgeving van de overheidsorganisatie een afgeleide is van haar functie: het efficiënt verschaffen van publieke voorzieningen. Volgens de theorie kunnen veranderende omstandigheden tot een verandering van de organisatie leiden. In hoofdstuk 2 wordt de theorie van fiscal federalism behandeld. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de ontwikkelingen die zich voordoen op het gebied van de organisatie van het verkeers- en vervoersbeleid. Geconcludeerd wordt dat zich allerlei ontwikkelingen voordoen die volgens de theorie van het fiscal federalism leiden tot een druk op de bestaande organisatie. (Vrijwillige) samenwerking kan daarbij een rol spelen. In de paper wordt in hoofdstuk 4 dan ook ingegaan op de vraag door welke factoren samenwerking wordt beïnvloed. Deze vraag is zeer relevant, omdat inzicht in deze factoren benut kan worden om de voorwaarden te scheppen voor een optimale samenwerking (en daarmee een efficiënte verschaffing van publieke voorzieningen). De paper wordt afgesloten met hoofdstuk 5, waarin op basis van de theoretische bevindingen enkele aanzetten tot conclusies en aanbevelingen worden gegeven.

---

Het in de paper gepresenteerde maakt onderdeel uit van het (promotie)onderzoek van de auteur. In dit onderzoek, dat naar verwachting eind 1996/begin 1997 wordt afgesloten, worden op basis van de hier beschreven theoretische inzichten verschillende case studies uitgevoerd. Met behulp van de resultaten van deze case studies kunnen de bestaande theoretische inzichten worden aangepast en verbeterd.

## 2. Fiscal federalism

Economisch gezien kan gesteld **worden** dat het prijsmechanisme met betrekking tot bepaalde goederen en voorzieningen niet effectief werkt. Dit is (met name) het geval ten aanzien van publieke of collectieve goederen. Ten aanzien van dergelijke goederen **geldt** theoretisch, dat individuen niet van consumptie kunnen **worden** uitgesloten en dat **individue** en zichzelf niet van consumptie kunnen uitsluiten. Consumptie van een collectief **goed** is niet rivaliserend. Consumptie door de **één** beïnvloedt de consumptie van een ander **niet**.<sup>2</sup> Ten aanzien van de verschaffing van dit soort goederen ligt dan ook een **taak** voor de overheid. **Als** taak van de overheid kan dan gedefinieerd **worden** het treffen van publieke voorzieningen. Daarnaast grijpt de overheid in ten aanzien van zogenaamde **quasi-collectieve** goederen, goederen die deels voldoen **aan** de definitie van pure collectieve goederen. (De meeste voorzieningen kunnen derhalve **worden** beschouwd als quasi-collectieve goederen.) In het vervolg **worden** onder publieke voorzieningen al die voorzieningen verstaan die geheel of deels voldoen **aan** de definitie van collectieve goederen, dus goederen die niet op te **vatten** zijn als private goederen. Oates' theorie van fiscal federalism maakt inzichtelijk op welke wijze het streven naar een **efficiënte productie** van publieke voorzieningen een bepaalde bestuurlijke vormgeving impliceert. Elke publieke voorziening **heeft** namelijk zijn eigen meest **efficiënte** niveau. Een enkele overheidslaag voor de verschaffing van alle publieke voorzieningen voldoet daarmee dus niet. De **theorie** van fiscal federalism gaat uit van het decentralisatiethorema. Dit stelt, dat voor iedere voorziening een optimale bestuurlijke context kan **worden** gevonden op basis van de

---

Overigens geldt, dat pure collectieve goederen in werkelijkheid zeer **zeldzaam** zijn. Een definitie van Ostrom lijkt **bruikbaar**. Zij maakt onderscheid **tussen puur** collectieve goederen en common pool resources (**CPRs**). In beide gevallen is onderverschaffing het probleem. Bij pure collectieve goederen beïnvloedt consumptie door de **één** consumptie door de **ander**, bij **CPRs** is dat niet het geval. Bij **CPRs** maakt het de **personen** die bijdragen **aan** verschaffing van de CPR **wel** degelijk uit hoeveel anderen er gebruik van **maken**, en wanneer en waar **ze** dat **doen**, zelfs al **dragen** ook die anderen bij **aan** verschaffing van de CPR. Bij **CPRs** is sprake van crowding en overmatig gebruik, dit in tegenstelling tot de situatie bij **puur** collectieve goederen. Puur collectieve goederen en **CPRs** lijken dan ook ideaaltypen te zijn, ieder op het eind van een continuum dat gekenmerkt wordt door de mate van rivaliteit in de consumptie van een **goed**. Een situatie kan daarbij in de loop van de tijd verschuiven op het continuum.

kiezersvoorkeuren (de voorkeuren van de profijthebbers). Verschillende burgers hebben verschillende preferenties, zodat een decentrale voorzieningswijze beter **aan lokale** voorkeuren tegemoet kan komen dan een **centrale** voorzieningswijze en daarmee ook **efficiënter** zal zijn. Als dit niet **goed** gebeurt kan de “benadeelde” zijn of **haar** steun **aan** de overheid via kiesgedrag opzeggen. Door het organisatorisch **verband** dat een voorziening verschafft af te **stemmen** op het ruimtelijk begrensd gebied van de profijthebbers, ontstaat volgens de theorie een optimale **allocatie** van voorzieningen. Gezien de veelheid **aan** voorzieningen en het verschil in optimale schaal ontstaat (theoretisch) een lappendeken van bestuurlijke eenheden.

Naast de voorkeuren van de **personen** die **profijt trekken** van de voorzieningen spelen ook **andere factoren** een rol bij de totstandkoming van de bestuurlijke organisatie van een gebied. Een lappendeken van bestuurlijke eenheden met elk een eigen administratie brengt hoge organisatie- en besluitvormingskosten met **zich** mee. Door een kleiner aantal grotere verbanden te vormen **kunnen** schaalvoordelen **worden** behaald. **Daarnaast** is het vrijwel ondenkbaar dat de **baten** (of kosten) van een bepaalde voorziening **strikt** tot het **grondgebied** van de verschaffende bestuurlijke eenheid beperkt blijven. Dit is het probleem van de ruimtelijke exteme effecten. Deze **twee factoren** hebben een centraliserende invloed.

De **uiteindelijke** organisatie van de overheid is dus het resultaat van enerzijds **decentraliserende** krachten (**lokale** voorkeuren) en centraliserende krachten (**het kunnen behalen van schaalvoordelen** en het internaliseren van **ruimtelijke** exteme effecten). Een evenwicht hiertussen is niet op basis van alleen economische overwegingen **af** te leiden. De **uiteindelijke keuze** is ook afhankelijk van politieke voorkeuren. Dit **verklaart** dat elk land zijn eigen bestuurlijke organisatie **heeft**.

Wanneer een bepaalde **bestuurlijke** organisatie tot stand is gekomen, **hoeft** dat geen bestendige **situatie** op te **leveren**. De tot stand gekomen organisatie is immers toegesneden op de op bepaalde **momenten** aanwezige situatie. Door veranderende maatschappelijke (of technologische) omstandigheden kan druk ontstaan op de **gevormde** bestuurlijke context. Veranderde **lokale** preferenties, nieuwe mogelijkheden en inzichten ten **aanzien** van het

behalen van schaalvoordelen en veranderingen in het ruimtelijke bereik van publieke voorzieningen kunnen de oorzaak zijn van de druk op de organisatie. De **druk kan** een verdere decentralisatie rechtvaardigen, maar evenzeer kan de **druk** een verdere centralisatie impliceren. Een in de loop van de tijd bereikt evenwicht is echter niet **zelfherstellend**. Aanpassingen in de structuur van de overheidsorganisatie vinden pas plaats indien zij politiek haalbaar zijn. Het vervolg van deze paper **richt zich** op centralisatie.

Aan de druk die centraliserende krachten **aan** een bepaalde bestuurlijke structuur opleggen, kan onder bepaalde voorwaarden tegemoet **worden** gekomen door vrijwillige samenwerking tussen in beginsel autonome **lokale** eenheden.

### 3. Verkeer en vervoer

In deze paragraaf **worden** ontwikkelingen in de organisatorische vormgeving van het beleidsterrein verkeer en vervoer in het **licht** gehouden van de theorie van fiscal federalism. Dit **kan** echter slechts **worden** gedaan indien verkeer en vervoer als een publiek **goed kan** **worden** beschouwd. Deze vraag wordt dan ook in het eerste deel van deze paragraaf behandeld.

**Infrastructuur** kan **worden** beschouwd als een **publiek goed**. Immers, wanneer **infrastructuur** is gerealiseerd is het moeilijk (zeer kostbaar, maar niet onmogelijk) om individuen van gebruik ervan uit te sluiten. **Onderverschaffing** is het klassieke probleem. Daarnaast **beïnvloedt** gebruik van de **één** (mogelijk) gebruik door de ander met, tot het punt waarop **congestie** gaat optreden. Infrastructuur is daarmee een **goed** dat op het continuüm tussen het pure **collectieve goed** en de common pool resource is gelegen. Het verschaffen van infrastructuur en het onderhouden en beheren van infrastructuurnetwerken kan dan ook **worden** beschouwd als een taak van de overheid, omdat de **markt** niet tot een **efficiënte productie** zal overgaan.

In Nederland wordt het verschaffen, onderhouden en beheren van verkeersnetwerken ook

als taak van de overheid beschouwd en vervult de overheid ook de haar toegedachte rol. In de loop der **jaren** is de drie overheidslagen een aantal verschillende taken en bevoegdheden ten aanzien van verkeer en vervoer toebedeeld, die behoren bij de desbetreffende laag. 20 beheren gemeenten het gemeentelijke wegennet, **provincies** het **provinciale** en het Rijk het **rijkswegennet**. Gemeenten voeren onder meer een parkeerbeleid en bemoeien **zich** met het stadsvervoer, terwijl het Rijk de accijnzen op benzine bepalen.

**Echter**, in de loop van de tijd deden **zich** veranderingen voor. De mobiliteit nam door **allerlei** ontwikkelingen in de loop van de **jaren** toe. Hierdoor ontstonden problemen. Zowel **leefbaarheid** als bereikbaarheid werden aangetast en een verdere **toename** van problemen op deze twee gebieden bij ongewijzigd beleid is niet denkbeeldig. De Nederlandse overheid **heeft** de **conclusie** getrokken, dat er beleid **nodig** is om de (groei van de) automobilititeit af te **remmen**, om bereikbaarheid en leefbaarheid te handhaven cq. te verbeteren. Dit beleid, een verandering in het beheer van de verkeersnetwerken, kan in het **licht** van het **bovenstaande worden** opgevat als het verschaffen van een publieke voorziening, het beheer van een collectief **goed**. Doordat er verandering is opgetreden in de omstandigheden, is de bestaande bestuurlijke structuur ter discussie komen te staan.

In **termen** van fiscal federalism kan de vraag **worden** gesteld welke van de bepalende **factoren nu veranderd is/zijn**. **De gestegen mobiliteit is uiteraard een gevolg van verscho-**ven voorkeuren van burgers. De **oriëntatie** van burgers is verschoven van een meer **lokale oriëntatie** naar een meer interlokale, regionale en **(inter)nationale oriëntatie**. Om **aan** de voorkeuren van burgers tegemoet te komen lijkt de **verschaffing** en het beheer van het **publieke goed** verkeersnetwerk niet meer in **alle** gevallen op het gepaste niveau plaats te vinden. De ontwikkelingen hebben hun invloed op de factor schaalvoordelen. **Lokale** overheden **kunnen** manifest geworden schaalvoordelen bereiken door een meer **(gemeen-**te)grensoverschrijdende aanpak van taken op het gebied van verkeer en vervoer. Het inzicht is gegroeid dat vervoerrelaties en daarmee gepaard gaande problemen **zoals** problemen op het gebied van leefbaarheid **gemeentegrensoverschrijdend** zijn (en uiteraard ook **provincie-**en landsgrensoverschrijdend). Daarmee komt direct ook het probleem van de externe **effecten** om de hoek kijken. De ontwikkelingen hebben namelijk gevolgen voor het



ruimtelijk profijtgebied van lokaal verschaft publieke voorzieningen. Zo kan het stringente parkeerbeleid in gemeente A leiden tot omzetsijging van winkels in gemeente B, en kan aanleg van een bepaalde verbinding tot aantasting van de leefbaarheid in verschillende omliggende gemeenten leiden. De (positieve en negatieve) externe effecten die samengaan met het verschaffen en beheren van het verkeersnetwerk dienen zoveel mogelijk te worden geïnternaliseerd. Het ruimtelijk profijtgebied van het publieke goed dient derhalve zoveel mogelijk overeen te komen met het grondgebied van de verschaffende bestuurlijke eenheid. De economische overwegingen leiden tot de conclusie dat de bestaande bestuurlijke organisatie niet adequaat is om de gestelde problemen aan te pakken. Een verandering lijkt noodzakelijk.

Naast economische overwegingen zijn echter ook politieke voorkeuren relevant voor de keuzes ten aanzien van de bestuurlijke organisatie. De overheid constateerde, dat de bevoegdheden ten aanzien van het verkeers- en vervoersbeleid sterk gespreid zijn. Dat bemoeilijkt het voeren van een coherent en afgestemd beleid en het voeren van integrale planvorming. Een gezamenlijke aanpak en zowel horizontale als verticale afstemming zijn echter wel noodzakelijk om de problemen efficiënt en effectief te kunnen aanpakken. De overheid erkende deze problemen en concludeerde dat een reorganisatie van de bestuurlijke organisatie onontkoombaar was<sup>3</sup>.

In eerste instantie ontstond het idee van de vervoerregio's, voor het eerst genoemd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. De vervoerregio, een (regionaal) samenwerkingsverband van gemeenten, waarbij afstemming plaatsvindt met andere overheidslagen en met het bedrijfsleven (voornamelijk de openbaar vervoerorganisaties) zou een mogelijke oplossing kunnen zijn voor de problemen en zou moeten zorgen voor een samenhangende voorbereiding, planning en uitvoering van beleid op het gebied van verkeer en vervoer. Verkeer en vervoer vormde een functionele samenhang op regionaal niveau, dus leek de

---

<sup>3</sup> Overigens geldt, dat ook op het gebied van andere beleidsvelden discussies speelden ten aanzien van de verschaffing van bepaalde voorzieningen. Ook daar waren tendensen tot schaalveranderingen. In verschillende nota's over bestuurlijke verandering (o.a. de nota's Besturen op Niveau) werd geconstateerd, dat de aanpak op verschillende beleidsterreinen slechts kan plaatsvinden op een schaal die de grenzen van de individuele gemeenten te buiten gaat, en waar regionalisering een toegesneden middel leek te zijn.

vervoerregio het juist toegesneden bestuurlijke niveau om het (regionale) **verkeersnetwerk** te beheren. De economische uitgangspunten van het fiscal federalism gebruikend, zou dit ook een plausibele **conclusie** kunnen zijn. Er zouden schaalvoordelen kunnen **worden** behaald door de samenwerking, en het ruimtelijk protijtgebied van de verschaffing van de publieke voorziening (het beheren van het verkeersnetwerk) zou redelijk overeenkomen met het grondgebied van de verschaffende bestuurlijke eenheid (de **vervoerregio**). **Overal** werden vervoerregio-initiatieven ontplooid, zij het dat de ontwikkeling niet **overal** even **snel ging**<sup>4</sup>.

De verandering van de **centrale** overheidsvisie **als** gevolg van de verkiezingen van 1994 en de daarop volgende kabinetsformatie **geeft** het **belang** van de politieke voorkeuren voor de keuze ten **aanzien** van de bestuurlijke organisatie **aan**. Hoewel ten aanzien van de **economi-****sche** motieven om tot regionalisering over te gaan geen verandering optrad, veranderde de (politieke) opstelling ten **aanzien** van de bestuurlijke organisatie wel. De nieuwe minister van verkeer en waterstaat zei geen vierde bestuurslaag te wensen en daarom de **vervoerregio's** **zich** niet verder laten ontwikkelen. Ze prefereerde een herverdeling van een aantal taken en bevoegdheden boven een **herstructurering** van de **bestuurlijke** organisatie. Slechts de vervoerregio's in de zeven **BoN-gebieden** mochten verdere ontwikkeling ontplooiën, zij het dat deze op zouden **moeten** gaan in Regio's die uit zouden groeien tot **Provincies** Nieuwe Stijl of Stadsprovincies. In de loop van de tijd bleek **echter**, dat ook dit **uitgangspunt** **toch** een (volgens het kabinet) te vergaande herstructurering met **zich** mee zou brengen. De **discussies heden** ten dage gaan er dan ook om of het **creëren** van **stadsprovincies** **niet** beperkt zou **moeten** blijven tot de randstedelijke gebieden rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag (en heel misschien ook Utrecht).

Hoe dan ook, ook in het systeem waarin de huidige driedeling van Rijk, **provincies** en gemeenten wordt gehandhaafd en er "slechts" een herverdeling van bepaalde taken en bevoegdheden lijkt te **worden** doorgevoerd blijft samenwerking een **essentiële** voorwaarde voor het bereiken van de **doelen** van het beleid. Volgens de theorie van **fiscal federalism**

---

<sup>4</sup> Daarbij was het de bedoeling dat de meer stedelijke regio's (soms overigens overeen komend met een **provincie**) zouden uitgroeien tot nieuwe **provincies**. Voor andere **regio's** werd een in bevoegdheden minder **vergaand** bestuurlijk **orgaan** voorzien.

zal de centraliserende druk op de bestaande bestuurlijke **constellatie** continueren. **Vrijwillige** samenwerking tussen in beginsel autonome eenheden (gemeenten) op **regionaal** niveau, waarbij de regio kan worden opgevat als dat grondgebied waarop de vervoerrelaties een **functionele** samenhang vertonen (ruwweg overeenkomend met het grondgebied van de "oude" vervoerregio's) kan hier **aan** tegemoet komen. Zo kan samenwerking tussen gemeenten binnen een regio op het gebied van parkeerbeleid de **effecten** van dat **parkeerbeleid** optimaliseren. Samenwerking in zo'n geval kan leiden tot een veel beter bereiken van **doelen dan** een apart van **elkaar** voeren van een (**niet afgestemd**) parkeerbeleid. Door samenwerking **kan** op *een* effectievere en **efficiëntere** wijze het **doel** worden bereikt. Het is dan ook van **belang** om inzicht te krijgen in de **factoren** die samenwerking positief en negatief **beïnvloeden**. Met behulp van deze inzichten kunnen immers de voorwaarden worden geschapen om de **kans** op (vrijwillige) samenwerking en daarmee een **efficiënte** **verschaffing** en beheer van het verkeersnetwerk te optimaliseren.

#### 4. Samenwerking

##### 4.1 Inleiding

Zoals gesteld, is samenwerking noodzakelijk om de **doelen** te bereiken. De **doelen** van het verkeers- en vervoersbeleid, handhaving cq. verbetering van leefbaarheid en bereikbaarheid, impliceren een verandering in het beheer van het verkeersnetwerk, dus een **verandering** in het beheer van een publiek **goed**. Deze **doelen** zijn in het **belang** van een ieder. De **productie** van een **collectief goed** (of het beheer van een publieke voorziening) is **echter** niet vanzelfsprekend. Samenwerking tussen in beginsel autonome eenheden (bijvoorbeeld gemeenten) om de (**collectieve**) **doelen** te bereiken komt niet automatisch tot stand, ook al hebben alle eenheden een gelijk **belang**. De theorie van de **collectieve actie** **verschafft** in deze problematiek inzicht. Deze theorie **richt zich** (vooralsnog?) op samenwerking tussen individuen, **maar** in dit artikel wordt er van uitgegaan, dat de theorie ook bruikbaar is voor

het bestuderen van samenwerking tussen groepen of **organisaties**.<sup>5</sup>

Drie problemen **kunnen worden** aangedragen die het bereiken van gemeenschappelijke **doelen** belemmeren. Ten eerste werken eenheden niet mee, omdat ze ook zonder **medewerking** te verlenen **wel** zouden kunnen profiteren van het **goed** omdat dit een collectief **goed** is (waarvan immers niemand kan **worden** uitgesloten). Daarnaast werken eenheden niet mee, omdat ze niet de verzekering hebben dat ook andere eenheden zullen meewerken. Ze **lopen** daarom het risico **aan** iets bij te **dragen** waarvan het niet zeker is dat het **kan worden** geproduceerd. Hun bijdrage **zou** dus **wel** eens voor niets **kunnen** zijn. Een derde probleem is, dat niemand het prettig vindt te **worden** uitgebuit. Men verdenkt anderen van free ridergedrag en wenst daarom niet (of met volledig) bij te **dragen aan** de **verschaffing** van de voorziening. Vrijwillige samenwerking om een gemeenschappelijk **doel** na te streven is dus moeilijk te bereiken.

**Ondanks** de genoemde problemen **worden** er in werkelijkheid **echter toch wel** organisaties gevormd die publieke voorzieningen verschaffen. Er zijn dus andere variabelen die samenwerking **beïnvloeden**. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de variabelen **worden** behandeld die de kans op (blijvende) samenwerking beïnvloeden. Een strikte scheiding tussen de variabelen is overigens met **aan** te brengen. De variabelen zijn in een aantal gevallen **aan** elkaar gerelateerd en **kunnen** ook elkaar **beïnvloeden**. Deze zullen in een model **worden** ondergebracht dat een schematisering van causale relaties **weergeeft**.

#### 4.2 Groepsomvang en stabiliteit

De omvang van de groep samenwerkende eenheden en de stabiliteit van de groep kunnen als belangrijke variabelen **worden** beschouwd.

Hoe groter de groep is, des te geringer is de kans dat de groep slaagt in het bereiken van zijn gemeenschappelijke **doelen**. In gevallen waar een enkele eenheid er baat bij **heeft** dat het **collectieve goed** wordt verschaft, zelfs al moet de eenheid zelf alle kosten **dragen**, is er

---

<sup>5</sup> Deze assumptie lijkt ook niet in **strijd** te zijn met de theorie. De theorie is namelijk **zelf** niet **volledig** consistent in die zin, dat ook gedrag van organisaties wordt beschreven en **verklaard** in het **licht** van de theorie. Daarnaast wordt in de literatuur ook niet **gesteld**, dat de theorie niet bruikbaar zou zijn voor het beschrijven en **verklaren** van samenwerking tussen organisaties.

een presumptie dat het **goed** zal **worden** verschaft. In grote groepen is het minder waarschijnlijk, dat de bijdrage van een eenheid wordt opgemerkt. Daardoor is de **stimulans** voor eenheden om free ridergedrag te vertonen groter. Hoe groter ook de groep, hoe meer coördinatie en organisatie **nodig** is en dus hoe hoger de kosten voordat ook **maar kan worden** begonnen met activiteiten direct gericht op het publieke **goed**. Zowel in het geval waarin slechts eenmaal een beslissing tot al dan niet medewerken **hoeft te worden** genomen (statische situatie) **als** in de dynamische situatie (met een reeks van beslissingen) is de grote groep in het nadeel.

Daarnaast speelt de stabiliteit van de groep een rol. Wanneer de samenstelling van de groep zeer instabiel is en eenheden zeer frequent de groep betreden en verlaten, dan zullen **leden** van de groep **amper** tijd hebben om elkaar te leren kennen. **Interactie** zal dan afnemen en reputaties zullen minder eenvoudig **worden** gevestigd. De bereidheid van eenheden om dan met **andere** eenheden **samen** te werken neemt dan af, omdat men niet weet of de opvolgers van de huidige representanten van die eenheden een gelijke opstelling kiezen. Ook is het in een **snel** van samenstelling wisselende groep moeilijker om het gedrag van andere eenheden te leren kennen.

#### 4.3 Interactie en reputatie

**Interactie** tussen eenheden en reputatie van eenheden lijken samenwerking te **beïnvloeden**. Bovendien kunnen **ze als** gerelateerd met elkaar **worden** beschouwd. **Interactie** kan leiden tot een verslechtering of een verbetering van de reputatie van een eenheid.

Een blijvende kans op **interactie** is noodzakelijk (maar niet voldoende) voor de **ontwikkeling** van samenwerking. Hoe kleiner de kans dat men met de andere eenheid nog veel langer interacteert, hoe geringer de stimulans om **samen** te werken met die eenheid. Voor de stabiliteit van samenwerking is langdurige **interactie** belangrijk. Wanneer de eenheden niet alleen met elkaar interacteren in de **verschaffing** (of het beheer) van het publieke **goed**, maar ook met elkaar interacteren in andere situaties, dan is het **waarschijnlijk dat** ze sterke **normen** van **aanvaardbaar** gedrag ontwikkelen en **aan** hun wederzijdse verwachtingen voldoen in vele elkaar versterkende “ontmoetingen”. Een blijvende **kans** op **interactie** impliceert **dat** de toekomst van **belang** is. De toekomst kan dus altijd een schaduw **terugwerpen** op het **heden** en daardoor de huidige strategische situatie **beïnvloeden**.

De reputatie van een eenheid is belichaamd in de verwachtingen van anderen over de strategie die de betreffende eenheid zal gebruiken. Het in het verleden vertoond gedrag is de belangrijkste factor die de reputatie van een eenheid bepaalt. Het **kennen** van de reputatie van een eenheid stelt een andere eenheid in staat iets te **weten** over de strategie die de eerstgenoemde eenheid zal gebruiken, nog voordat de eenheid zelf de eerste beslissing **heeft** genomen. Toekomstige relaties **hangen af** van de reputaties van de eenheden. In het geval er een situatie is waarin meermaals een samenwerking **nodig** is, wordt de reputatie dus in elk "**spel**" (met een beslissing om al **dan niet** mee te **werken**) gebruikt. Betrouwbare eenheden hebben dan de neiging elkaar op te zoeken. Een eenheid die dus niet meewerkt in het ene **spel**, benadeelt **zich dan zelf** in het volgende **spel** omdat dan andere eenheden (**wanneer** ze tenminste de reputatie van die eenheid kennen) minder geneigd **zullen** zijn weer met de desbetreffende partner **samen** te werken.

#### 4.4 Heterogeniteit van actoren en hun belangen

De mate van consensus over de wens tot **verschaffing** van een publieke voorziening is van **belang**. Gebrek **aan** consensus (volkomen heterogeniteit van belangen van de eenheden) is **funest** voor groepsactie en groepscohesie. **Aan** de andere kant is **perfecte** consensus **echter** evenmin een garantie voor **succes** (zie de in de inleiding aangegeven problemen).

**Perfecte** consensus over alle **aspecten** (een precies gelijk **belang** in de voorziening, een gelijke waardering van kosteneenheden, een gelijke waardering van een eenheid van het verschaft publieke **goed**) is in de meeste gevallen waar **collectieve actie** uitkomst zou **kunnen** bieden ook niet aanwezig. **Wanneer** er enige heterogeniteit tussen de eenheden aanwezig is (ook al hecht elke eenheid **wel aan** de te verschaffen publieke voorzieningen), dient om consensus te **verkrijgen** ten aanzien van de verschaffing van het **goed**, eerst **aan** de verschillende eenheden tegemoet te **worden** gekomen. Hoe groter de groep, en hoe groter de heterogeniteit (deze twee variabelen lijken met elkaar gerelateerd te zijn), hoe moeilijker het zal zijn om overeenstemming te verkrijgen.

Naast heterogeniteit van belangen is ook heterogeniteit van **actoren** (eenheden) van **belang**. De eenheden kunnen verschillen in **hun** beschikking over capaciteiten (kennis, ervaring en **begrip**) en informatie. Dit kan hun mogelijkheden om in **collectieve actie** te participeren en hun opstelling in de samenwerking **beïnvloeden**. Hoe sterker de heterogeniteit is, hoe

kleiner de kans op (continuerende vrijwillige) samenwerking.

#### 4.5 Kosten en baten

Samenwerking om gemeenschappelijke **doelen** te bereiken zal kosten en **baten** met zich meebrengen. De dimensie van deze kosten en **baten** zal samenwerking **beïnvloeden**. Samenwerking om een verlies tegen te gaan lijkt eenvoudiger te bereiken van **samenwerking** om een winst te bereiken. Eenheden wegen verwachte nadelen zwaarder **dan** **verwachte** voordelen van een gelijke omvang. Bovendien zijn eenheden geneigd meer aandacht te **besteden aan** onmiddellijke kosten dan **aan baten** die over de toekomst zijn gespreid. Verder **besteden** ze meer aandacht **aan** problemen die reeds spoedig acuut zullen zijn dan **aan** problemen die **ergens** in de toekomst pas acuut zullen zijn.

Volgens Libecap is samenwerking gericht op het beheer van niet-hernieuwbare bronnen eenvoudiger te bereiken dan samenwerking gericht op het beheer van hernieuwbare bronnen. **Wanneer** er sprake is van hernieuwbare bronnen, ontstaat **er** snel discussie over of het **niet** exogene **factoren** zijn die leiden tot aantasting van het publieke **goed**.

Kosten vormen een belangrijke variabele. Een gedeelte van de kosten **kan** een **noodzakelijke** voorwaarde vormen. **Transactiekosten**<sup>6</sup> **kunnen** de mogelijke organisatorische **mogelijkheden** beperken en kunnen dus als beperkende voorwaarde **worden** beschouwd. De beschikbare **financiële** middelen beperken per **definitie** de mogelijkheden.

Tenslotte vormt ook het overeenstemming bereiken over de verdeling van kosten en **baten** van samenwerking over de verschillende eenheden een probleem.

#### 4.6 Prikkels

Vrijwillige samenwerking is moeilijk te bereiken, omdat niemand verplicht is **samen** te werken, **maar aan** de andere kant hoe dan ook **wel** de vruchten **kan plukken** van de

---

<sup>6</sup> Transactiekosten kunnen **worden** gedefinieerd als zijnde die kosten die verbonden zijn **aan** het **coördineren** van activiteiten van meerdere (economische) eenheden. Bij het **coördineren** van activiteiten kan men gebruik **maken** van verschillende **institutionele** vormen. Elk van **deze** vormen heeft zijn voor- en nadelen die men kan **uitdrukken** in **termen** van transactiekosten. Transactiekosten **kunnen worden** ingedeeld in **ex ante** kosten (voordat een overeenkomst tot stand is gekomen) en **ex post** kosten (nadat een overeenkomst is gesloten). Tot transactiekosten kunnen **worden** gerekend zoekkosten (zoeken naar een geschikte **partij**), onderhandelings- en beslissingskosten en beheers- en controlekosten.

verschaffing van de publieke voorziening. Een oplossing om de kans op de totstandkoming van samenwerking te vergroten is de productie van niet-collectieve goederen waarvan eenheden wel (eenvoudig) kunnen worden uitgesloten. Een niet-collectief goed kan eenheden een selectieve prikkel bieden om toch bij te dragen aan de samenwerking die de verschaffing van de publieke voorziening tot doel heeft.

Daarnaast kunnen ook morele motieven, de wens tot zelf-ontwikkeling, de wens om deel te hebben in de geschiedenis en gebrek aan informatie of onbegrip eenheden er toe brengen om bij te dragen.

Wederkerigheid kan ook een prikkel betekenen om bij te dragen. Wederkerigheid kan slechts een prikkel zijn in situaties met een continuerende interactie. In een situatie waarin slechts eenmaal een beslissing hoeft te worden genomen en de eenheden verder niet meer met elkaar te maken krijgen is de prikkel om free ridergedrag te vertonen overheersend. In gevallen met langdurige interactie (en waarin de toekomst belangrijk genoeg is) echter, kan wederkerigheid effectief zijn. Wederkerigheid houdt in, dat zowel samenwerking als afvalligheid van de ene eenheid door de andere eenheid wordt beantwoord met een gelijk gedrag in de volgende interactie. In een situatie van wederzijdse afvalligheid dient, om weer een cyclus van samenwerking te starten, één van beide partijen de andere te vergeven en weer te starten met samenwerking.

Wanneer het overleven van de samenleving op het spel staat en vrijwillige samenwerking niet van de grond zal komen, dan kan het gebruik van macht en geweld (door een bovengeschatte eenheid) noodzakelijk zijn.

#### 4.7 Ontwerpregels

Als samenwerking om een publieke voorziening te verschaffen zich ontwikkelt, zal zich een organisatie vormen. Volgens Ostrom is het daarbij van het grootste belang dat exteme (hogere) overheden zich niet intensief bemoeien met het beheer van dat publieke goed door de samenwerkenden. Intensieve bemoeienis kan institutioneel kapitaal vernietigen. Ostrom geeft een aantal ontwerpregels waaraan organisaties die het publieke goed beheren moeten voldoen. Voldoen ze hier niet aan, dan zal de organisatie niet stabiel zijn of een mislukking worden. De ontwerpregels zijn :

1. de eenheden die het recht hebben tot gebruik van het publieke goed moeten bekend



zijn, net als de grenzen van het publieke **goed** zelf. Als dit niet het geval is, blijft onduidelijk wat wordt beheerd of voor wie;

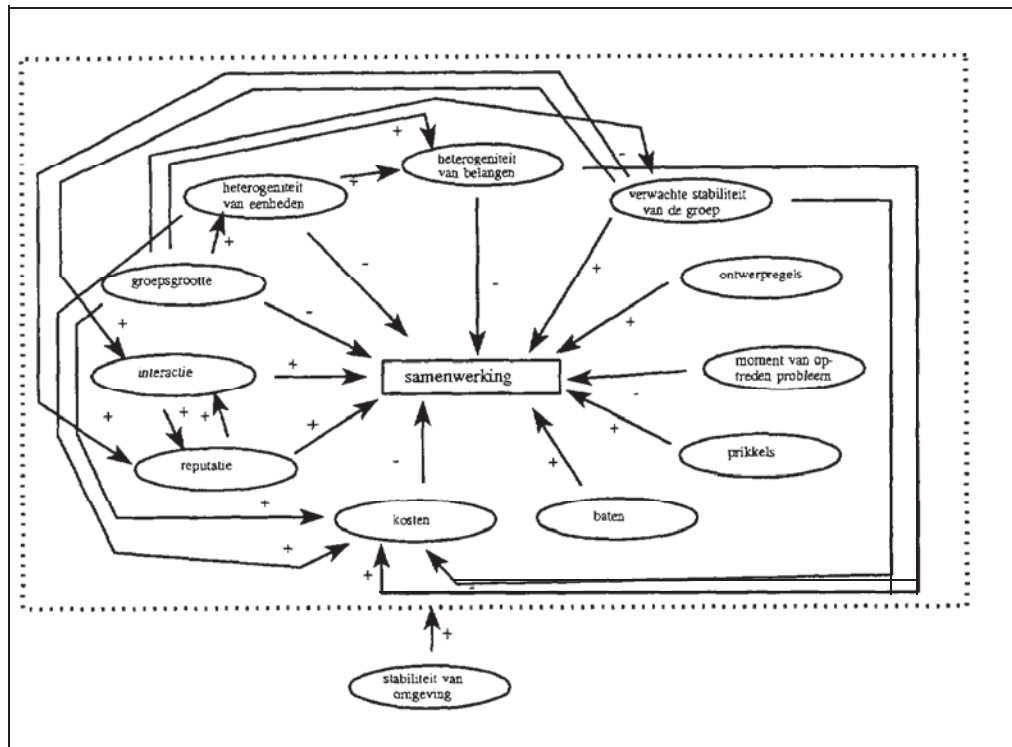
2. de eigendomsregels die tijd, plaats, **technologie** en/of hoeveelheid van het publieke **goed** beperken, dienen **samen** te **hangen** met de verschaffingsregels die arbeid, materialen en/of geld vereisen. Deze regels **helpen** bij het in stand houden van het publieke **goed**;
3. de meeste eenheden die **worden** beïnvloed door de beheersregels dienen te kunnen participeren in het aanpassen van de regels. Zo kunnen de regels beter **worden** aangepast **aan** de **zich** wijzigende **lokale** omstandigheden;
4. toezicht is noodzakelijk, want het slechts aanwezig zijn van regels betekent niet dat eenieder **zich** er ook **aan** houdt;
5. overtreders **moeten naar zwaarte** van de overtreding **worden gestraft**;
6. aangezien er altijd meerdere interpretaties mogelijk zijn van de regels, is er een **mechanisme nodig** voor het vaststellen van overtredingen;
7. externe autoriteiten **moeten** niet de rechten van **lokale** beheerders om hun eigen instituties te ontwerpen aantasten. **Doen** ze dit **wel**, dan is het voor de **lokale beheerders** zeer moeilijk om het beheer van een publiek **goed** lange tijd staande te houden;
8. beheer, **verschaffing**, toezicht, afdwinging van naleving, conflictoplossing en **bestuurlijke** activiteiten **moeten** georganiseerd zijn in meerdere **lagen** van geneste **organisaties**.

#### 4.8 De omgeving

De stabiliteit van de omgeving **kan** als een belangrijke variabele **worden** beschouwd. De omgeving brengt onzekerheid met **zich** mee. En hoe onstabiel de omgeving is, des te groter zijn de onzekerheden voor de eenheden. En als de onzekerheid erg groot is kan dat tot gevolg hebben dat de toekomst minder belangrijk wordt ten opzichte van het **heden**. Als de onzekerheid erg groot is, **kan** dat daarmee dus samenwerking belemmeren. Enige stabiliteit in de omgeving lijkt dan ook een noodzakelijke, maar niet een voldoende, voorwaarde te zijn voor de ontwikkeling en **continuïteit** van samenwerking.

#### 4.9 Het model

De in de vorige paragrafen gepresenteerde variabelen kunnen worden gebruikt om een model te bouwen, dat een raamwerk kan bieden voor de beschrijving, verklaring en voorspelling van (vrijwillige) samenwerking. In het model wordt samenwerking als de te verklaren afhankelijke variabele beschouwd. De andere variabelen kunnen samenwerking positief of negatief beïnvloeden. Een positieve relatie kan worden gelezen als “hoe groter de eerste (min of meer onafhankelijke) variabele, hoe groter de tweede (afhankelijke) variabele”. De variabelen kunnen bovendien met elkaar gerelateerd zijn en elkaar beïnvloeden. (Wellicht zijn er nog meer dan de in het model aangegeven relaties te vinden.)



*Figuur I : de beïnvloeding van samenwerking*

## 5. Toepassing van het model

Het in het vorige hoofdstuk gepresenteerde model kan de grondslag vormen voor een bestudering van de samenwerkingsvormen die reeds ontstaan zijn, maar **kan** ook de basis vormen voor het optimaliseren van de voorwaarden om een **efficiënte productie** van publieke voorzieningen (cq. een bereiking van **collectieve doelen**) te realiseren.

Een uitwerking van de eerstgenoemde toepassing is een beschrijving van de samenwerking binnen de (al dan niet uitgestorven of in een andere vorm doorgezette) "vervoerregio". De theorie kan **worden** gebruikt en getoetst om samenwerking in de voormalige vervoerregio's en de (nog steeds in **werking** zijnde) **BoN-gebieden** te bestuderen en te verklaren.'

Het tweede toepassingsgebied is zeker zo interessant. Naast het gebruiken van de theorie voor het beschrijven en verklaren van falen of **succes**, kan het model namelijk ook **worden** gebruikt voor het voorspellen van falen of **succes**. De **waarden** van de **causale** relaties die in het model zijn weergegeven, kunnen leidraad zijn bij het opzetten van **samenwerkingsvormen**, waarbij de kans op **succes** dan geoptimaliseerd kan **worden**.

Als voorbeeld kan de rol van de Rijksoverheid **worden gebruikt**<sup>7</sup>. Wanneer we de **verkeersnetwerken** als regionale publieke voorzieningen beschouwen, dan dient het beheer van deze netwerken ook geregionaliseerd te zijn. Via samenwerking zou dit kunnen geschieden. Om **echter** samenwerking tot stand te kunnen laten komen en een stabiel karakter te laten krijgen, dient in ieder geval te **worden** voldaan **aan** de randvoorwaarde van een stabiele omgeving. Wanneer **echter** wordt gekeken naar het gedrag (het beleid) van de **Rijksoverheid** in de afgelopen **jaren**, dan is dat **als verre** van stabiel te beschouwen. Het invoeren van vervoerregio's leek een zeer **goed** op de problematiek toegesneden middel. Het steeds verder loslaten van het beginsel van vrijwilligheid was al dubieuzer (volgens de theorie).

---

<sup>7</sup> Zie voor een beschrijving en verklaring van de samenwerking in de Twentse "vervoerregio" aan de hand van het hier weergegeven model : Witbreuk, M.J.G., Collective action and regional transport policy, University of Twente, Enschede, 1995.

<sup>8</sup> Hierbij is de stap van operationalisering niet behandeld. Verondersteld is dat de stabiliteit van de omgeving kan **worden** geoperationaliseerd in onder meer de evenwichtigheid van het beleid van de Rijksoverheid. Een **snel** veranderend beleid impliceert dus een grote mate van **instabiliteit** van de omgeving, een constant stabiel beleid een grote mate van stabiliteit.

Het daarna (door de nieuwe minister) als “ongewenst kind” **verklaren** van de **vervoerregio** (uit politieke overwegingen) in de WGR+ -gebieden was al een volgende inperking die de kansen op bereiking van de **doelen** geweld aandeed, maar ook de opheffing van de vervoerregio (of onderbrenging bij de regio's) in de **BoN-gebieden** is theoretisch gezien niet **goed** te praten. En de **recente** ter discussie stelling van de niet-Randstedelijke **BoN-gebieden** (die **dan** nog min of meer overeenkwamen met de oude vervoerregio's) is al weer een verder stap in de **richting** van het niet (of niet rigoureuus) veranderen van oude situaties. Van het gezichtspunt van de regionale eenheden bezien, betekent het beschreven geheel een **allesbehalve** stabiele omgeving en dus een grote mate van onzekerheid. Volgens de theoretische inzichten is daarmee niet voldaan **aan** een noodzakelijke voorwaarde voor de **ontwikkeling** en **continuïteit** van samenwerking. De eenheden zouden in een dergelijke situatie hun inkomsten dienen te **sparen** en vooral met **moeten** investeren in samenwerking. Het gedrag van de rijksoverheid komt op deze wijze het bereiken van de **publieke doelen** (het handhaven cq. verbeteren van bereikbaarheid en leefbaarheid), i.c. het beleid van de overheid, niet ten goede.

#### Literatuurlijst

- Veen, A. van der, D.J. Boot, M. van Maarseveen en M. Witbreuk, De ratio **achter** grensoverschrijdende samenwerking en haar relatie met regionaal beleid, in : **Bestuurswetenschappen**, nr. 5, 1994.
- Witbreuk, M.J.G., Vervoerregio's : Theoretische kanttekeningen bij samenwerking, in : J.M. Jager (red.), Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 1994, pp. 1393-1412, **Delft**, C.V.S., 1994.
- Witbreuk, M.J.G., Planning and organization of transport-policy on a regional scale : The Twente case, University of Twente, Enschede, 1995.
- Witbreuk, M.J.G., Collective action and regional transport policy, University of Twente, Enschede, 1995.