

De regio : bekering of vervoering?

M.J.G. Witbreuk

Universiteit Twente
Faculteit Technologie & Management
Vakgroep Civiele Techniek
Sectie Verkeer en Vervoer

September 1996
Enschede

Paper voor het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 1996

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	4
2. COLLECTIEVE GOEDEREN : HET PROBLEEM.....	4
3. SAMENWERKING : HET MIDDEL	6
4. TRAGEDY OF THE COMMONS	7
5. COLLECTIEVE ACTIE : EEN SYSTEEMBENADERING.....	8
5.1 Assumpties en randvoorwaarden	8
5.2 Het model.....	10
5.3 Percepties	11
5.4 Interactie en reputatie	11
5.5 Heterogeniteit	12
5.6 Groepsomvang	12
5.7 Stabiliteit van de groep	13
5.8 Het probleem.....	13
5.9 Ontwerpregels voor de organisatie	13
5.10 Hypothesen	14
6. EEN TOEPASSING : VERKEER EN VERVOER	15
6.1 Regionale samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer.....	15
6.2 Samenwerking in de Twentse regio	17
6.3 De regio : bekering of vervoering	19
LITERATUUR.....	20

Samenvatting

De regio : bekering of vervoering?

De bestuurlijke structuur van Nederland staat eigenlijk al decennia ter discussie. De vormgeving van de bestuurlijke organisatie zou theoretisch afhankelijk moeten zijn van de schaal waarop voorzieningen dienen te worden geproduceerd of problemen zich voordoen. Vrijwillige samenwerking kan ook soelaas bieden, maar is afhankelijk van verschillende variabelen. Theoretische inzichten worden gebruikt om de regionale samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer te bezien.

Summary

The regional authority : withdrawal or exaltation?

The past decennia the administrative structure of the Netherlands is **discussed**. Theoretically the administrative structure should **depend** on the level at which provisions should be **produced or** problems **do** arise. **Voluntary** cooperation is **another** possibility, but its **success** is dependent on several variables. Theoretical insights **will be** used to study regional cooperation with respect to transport policy.

1. INLEIDING

In deze paper staat de bestuurlijke organisatie centraal. Uitgegaan wordt van het **fiscal** federalism, een theorie die stelt dat de schaal van de bestuurlijke organisatie moet aansluiten bij de schaal waarop de problemen (de verschaffing van de publieke goederen) zich voordoen. Indien de schaal van problemen verandert, kan de schaal van de bestuurlijke organisatie formeel-juridisch worden aangepast, maar ook kan de weg van samenwerking worden gekozen. Met behulp van de speltheorie (met name de tragedy of the commons) wordt uiteengezet dat samenwerking geen eenvoudige zaak is. Een soort systeembenadering wordt vervolgens uitgewerkt waarbij samenwerking wordt gezien als een “repeated game”, een spel waarbij diverse factoren hun invloed uitoefenen op de kwaliteit van de samenwerking.

Vanuit de constatering dat verkeer en vervoer sterk de kenmerken van publieke of collectieve goederen bezit, wordt vervolgens bekeken in hoeverre het gepresenteerde model een raamwerk kan vormen voor het beschrijven en verklaren van de samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer in de regio. De overheid ontwikkelt de laatste jaren een beleid, dat er op is gericht de mobiliteit te beïnvloeden. Daarbij zou het te voeren beleid kunnen worden onderscheiden naar regio. In het verlengde van deze constateringen kwam ook de bestuurlijke structuur ter discussie te staan.

2. COLLECTIEVE GOEDEREN : HET PROBLEEM

Economisch kan gesteld worden, dat het prijsmechanisme met betrekking tot bepaalde goederen en voorzieningen niet effectief werkt. Dit is vooral het geval ten aanzien van publieke of collectieve goederen. In het algemeen kunnen goederen en voorzieningen worden ingedeeld in vier categorieën, zoals figuur 1 weergeeft.

rivaliteit	gering	groot
uitsluitbaarheid		
moeilijk	publieke goederen (bijv. defensie)	common pool goods (bijv. infrastructuur)
gemakkelijk	tol-goederen (bijv. kabeltelevisie)	private goederen (bijv. brood)

Figuur 1 : typen goederen

Ook kan het zo zijn, dat een goed een verschuiving op het continuüm van puur collectief goed naar puur privaat goed maakt. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van **infrastructuur**. Het verschaffen van **infrastructuur** is moeilijk te bereiken vanwege de kenmerken ervan. Wanneer **infrastructuur** is gerealiseerd, is het moeilijk of zeer kostbaar om individuen van gebruik ervan uit te sluiten. Daarnaast beïnvloedt gebruik door de één gebruik door de ander niet tot het punt waarop congestie optreedt. Zolang er geen congestie optreedt is er niet of nauwelijks sprake van rivaliteit, wanneer er wel congestie optreedt is er wel sprake van rivaliteit. Waar het dus gaat om het beheer van het transport netwerk, kan worden gesproken over een publiek goed of een common pool good. En daaronder valt dan niet alleen het aanleggen van wegen, maar ook zaken als het onderhouden van de infrastructuur en het verschaffen van infrastructuur voor openbaar vervoer.

Wanneer de markt nalaat een bepaalde voorziening te treffen of prijzen berekent die, maatschappelijk gezien, tot een ondoelmatig gebruik van voorzieningen zou leiden, kan de overheid er voor kiezen om deze voorzieningen collectief te produceren **en/of** te bekostigen. In het algemeen nemen overheden dan ook de taak tot productie van (bepaalde) collectieve goederen op zich. Zoals gesteld, kan **infrastructuur** bijvoorbeeld worden beschouwd als een goed, dat, afhankelijk van het gebruik ervan, het karakter **heeft** van een publiek goed of een common pool good. In Nederland wordt het verschaffen, onderhouden en beheren van verkeersnetwerken ook als taak van de overheid beschouwd. In de loop der jaren is de drie overheidslagen rijk, provincie en gemeente een aantal verschillende taken en bevoegdheden ten aanzien van het verkeer en vervoer toebedeeld.

3. SAMENWERKING : HET MIDDEL

Publieke goederen kunnen verschillen in de schaal waarop ze geproduceerd dienen te worden. Het **fiscal** federalism stelt, dat voor elke voorziening een optimale **bestuurlijke** context kan worden gevonden. Via het “**principle of fiscal equivalence**” stelt de theorie, dat het organisatorisch verband dat een voorziening verschaft dient te worden afgestemd op het ruimtelijk begrensde gebied van de profijthebbers. Wanneer dit principe tot het uiterste zou worden doorgevoerd, dan zou een lappendeken van bestuurlijke eenheden ontstaan. Het **kunnen** behalen van schaalvoordelen en het internaliseren van externe effecten enerzijds en politieke voorkeuren anderszijds zorgen er voor dat dat niet gebeurt en dat er een meer eenvoudiger, gelaagde bestuurlijke organisatie tot stand komt. Omdat de tot stand gekomen bestuurlijke organisatie is toegesneden op een op bepaalde momenten aanwezige situatie, kunnen maatschappelijke of technologische veranderingen leiden tot een druk op de bestuurlijke structuur. Hieraan kan worden tegemoet gekomen door de bestuurlijke structuur te veranderen of door samenwerking tussen **actoren**.

In de jaren tachtig had Nederland nog steeds het systeem van binnenlands bestuur zoals dat in het midden van de negentiende eeuw was opgericht. In de loop van de tijd deden zich echter veranderingen voor. Zo vond een sterke groei plaats van de gemeentelijke overheden, werd men zich bewust van een verschil tussen grotere en kleinere gemeenten wat betreft de omvang van het takenpakket en de daarmee samenhangende kwaliteit van de overheidszorg. De mobiliteit nam toe, de oriëntatie van de burger verschoof van een lokale oriëntatie naar een meer interlokale, regionale en (**inter**)**nationale** oriëntatie. Schaalvoordelen werden meer manifest. Het probleem van de externe effecten werd duidelijker. Met name het regionale niveau werd gezien als het niveau waarop de grootste problemen zich voordeden. De discussie over de wenselijkheid van regionale bestuursautoriteiten, eigenlijk al in 1924 ingezet door van **Poelje**, werd in deze eeuw voortgezet. Er is immers geen regionale autoriteit, terwijl zich op dat niveau wel grote problemen voordoen. Tot nu toe wordt vastgehouden aan de bestaande

driedeling rijk, provincie en gemeente, en is er slechts plaats voor min of meer cosmetische veranderingen. Omdat het regionale karakter van de problematiek om een andere aanpak bleef vragen zou (vrijwillige) samenwerking tussen overheden een mogelijkheid kunnen bieden om deze regionale problemen aan te pakken.

4. TRAGEDY OF THE COMMONS

Samenwerking tussen overheden kan dus een middel zijn om de collectieve doelen of voorzieningen te bereiken. Dat dit echter niet een vanzelfsprekende zaak is, geven het prisoner's dilemma en de tragedy of the commons aan, die de basis van de theorie van de collectieve actie vormen. Terwijl het prisoner's dilemma, dat de basis vormt van de speltheorie, betrekking heeft op twee individuen en verschillende zwakheden kent, won het commons dilemma game aan betekenis gedurende de zeventiger jaren. **Hardin** introduceerde de "tragedy of the commons", waarin hij de degradatie van de omgeving schetste die kon worden verwacht wanneer vele individuen een schaarse bron gezamenlijk beheren. De tragedie kan als volgt worden omschreven.

Zes herders hebben één weide in gemeenschappelijk bezit. Elke herder heeft één koe die 1000 kilo weegt. De weide is geschikt voor begrazing door maximaal zes koeien. Wanneer er een koe bijomt, dan neemt het gewicht van elke koe af met 100 kilo. Dit is belangrijk voor de herders, want de waarde van een koe hangt samen met zijn gewicht. Elke herder profiteert direct van begrazing van de weide en lijdt op den duur dus schade van overbegrazing van de gemeenschappelijke weide door zijn koe en de koeien van de andere herders. Toch wordt elke herder gestimuleerd om een meer en meer koeien op de weide te brengen, omdat hij de directe voordelen van zijn eigen koeien plukt, maar slechts een gedeelte van de kosten door overbegrazing hoeft te dragen. Hierin ligt de tragedie. Iedere herder zal dus koeien toevoegen, met als gevolg vernietiging van de weide, omdat de capaciteit van het systeem beperkt is.

De strategische structuur van een commons dilemma game (zoals de tragedy of the commons) heeft een drietal kenmerken. In de eerste plaats heeft elkspeler een keuze tussen **samen-**

werken (C-optie) en niet samenwerken @-optie). De D-optie is voor elke speler dominant, omdat elke speler beter af is als hij de D-optie kiest, hoeveel andere spelers ook de C-optie kiezen. De dominante D-opties leiden tot een niet-optimaal evenwicht. De uitkomst die zou resulteren wanneer alle spelers de niet-dominante C-optie zouden kiezen is vanuit elke speler bezien te verkiezen boven de uitkomst die resulteert **wanneer** elke speler D kiest, maar toch wordt geen enkele speler gestimuleerd tot afwijken van de D-keuze.

Ondanks de problemen worden er in de werkelijkheid toch wel organisaties gevormd die publieke goederen en voorzieningen verschaffen. Er blijken dus toch variabelen te zijn die samenwerking beïnvloeden.

5. COLLECTIEVE ACTIE : EEN SYSTEEMBENADERING

5.1 Assumpties en randvoorwaarden

De theorie van de collectieve actie richt zich (vooralsnog?) op samenwerking tussen individuen, maar in dit artikel wordt een Simonistische opvatting gevolgd, die stelt dat samenwerking tussen individuen vergelijkbaar is met samenwerking tussen organisaties. De belangen van een organisatie worden nagestreefd door de leden van de organisatie, die door dat te doen, tevens hun eigen belangen nastreven. Daarnaast worden persoonskenmerken, die overigens zeer zeker wel een invloed uit **kunnen** oefenen op de processen van samenwerking, gelijk verondersteld.

Assumptie 1 : Samenwerking tussen individuen is vergelijkbaar met samenwerking tussen organisaties.

Assumptie 2 : Persoonskenmerken van vertegenwoordigers van samenwerkende organisaties hebben geen significante invloed op de (effectiviteit van de) samenwerking.

Een randvoorwaarde is dat er sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid. Er dient sprake te zijn van (positieve) interdependentie. Om de doelen te bereiken is medewerking van alle organisaties relevant, en die medewerking is niet af te dwingen door de andere organisaties op grond van bevoegdheden.

Randvoorwaarde 1 : Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de **actoren**. Er is geen actor aanwezig die in staat is en bereid is om het (gemeenschappelijke) doel alleen te bereiken.

Bovendien dienen de **actoren** belang te hebben bij het gemeenschappelijke doel. Dat betekent, dat voor hen de verwachte baten van samenwerking groter dienen te zijn dan de verwachte kosten ervan. Wanneer dit met het geval is, zal de actor niet meewerken. Ten aanzien van collectieve goederen kan deze situatie worden verondersteld.

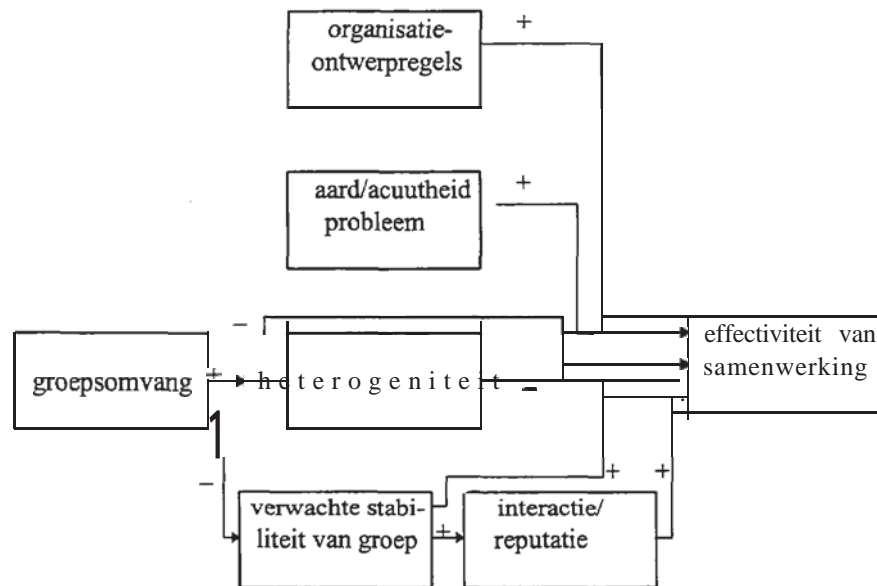
Randvoorwaarde 2 : $B_i > K_i$

Aangezien tijdens een beleidsproces in het algemeen een serie beslissingen worden genomen, waarbij de actie (of beslissing) van de ene partij een reactie van de andere partij uitlokt, biedt het meervoudige spel een betere weergave van de werkelijkheid dan het enkelvoudige spel. De output van het ene spel kan daarbij de input van het volgende spel vormen. Variabelen kunnen gerelateerd zijn aan elkaar. Een systeembenadering kan een nuttig hulpmiddel zijn om de werkelijkheid te bestuderen. De systeembenadering gaat er van uit dat in het geval sprake is van een open systeem (en dat is ten aanzien van organisaties altijd het geval), ook de **omgeving van de organisatie(s) van invloed is. Zo kan een grote onzekerheid de samenwerking** tussen organisaties belemmeren. Een zekere stabiliteit is dus nodig om samenwerking mogelijk te maken. Dit kan als derde randvoorwaarde worden toegevoegd.

Randvoorwaarde 3 : De stabiliteit van de omgeving mag niet dusdanig gering zijn, dat er een dusdanig grote onzekerheid resulteert dat **actoren** niet zullen gaan samenwerken.

5.2 Het model

Onder de vermelde assumpties en indien is voldaan aan de genoemde **randvoorwaarden** kan een verzameling van variabelen worden onderscheiden die de (effectiviteit van) samenwerking tussen organisaties die een gemeenschappelijk goed trachten te produceren **beïnvloeden**. De mate van effectiviteit wordt hierbij bepaald door de tevredenheid van de samenwerkende organisaties met de samenwerking en de resultaten ervan, de kloof tussen datgene dat zal worden bereikt en datgene dat kan worden bereikt en de aanwezigheid van een gemeenschappelijk plan met duidelijke doelen, maatregelen en beoogde effecten (en een aanzet tot uitvoering ervan) dat past binnen de landelijk vastgestelde doelen en maatregelen.



Figuur 2 : de beïnvloeding van samenwerking als enkelvoudig spel

Figuur 2 **geeft** de variabelen modehnatig weer. De (probabilistische) relaties tussen de variabelen kunnen positief of negatief zijn. In figuur 2 is de samenwerking voor de eenvoud als een enkelvoudig spel weergegeven. In werkelijkheid is er meestal sprake van een meervoudig spel. In dergelijke situaties zijn er ook terugkoppelingen te onderscheiden. Zo kan een goede

samenwerking leiden tot een intensivering van de interactie (positieve terugkoppeling) of tot een **afname** van de heterogeniteit. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de variabelen die de samenwerking beïnvloeden kort worden aangegeven.

5.3 Percepties

Voordat wordt overgegaan tot beschrijving van de variabelen, dient te worden opgemerkt dat de percepties van de **actoren** een centrale rol innemen in het proces. **Actoren** handelen op basis van de beelden en interpretaties die zij gedurende een bepaalde tijdsperiode hebben gevormd. Vanuit hun perceptie kiezen **actoren** hun strategieën. De invloed van de variabelen is dus in verschillende gevallen niet een directe, maar een via de perceptie van de **actoren** verlopende invloed. Zo kan een actor pas inspelen op een **afhankelijkheidsrelatie** met een andere actor, als hij deze afhankelijkheid als zodanig percipieert.

5.4 Interactie en reputatie

Elke actor **heeft** te maken met andere **actoren** waarmee wordt geïnteracteed. Interactie beïnvloedt de samenwerking. Een blijvende kans op interactie is zelfs noodzakelijk (maar niet voldoende) voor de ontwikkeling van samenwerking. Een blijvende kans op interactie impliceert dat de toekomst van belang is en zal er toe leiden dat **actoren** voorzichtig en weloverwogen met elkaar zullen omgaan, omdat een **zelfzuchtige** actie in het heden er toe zou kunnen leiden dat de andere actor in de toekomst niet mee bereid zou kunnen zijn onder dezelfde condities samen te werken. **Bij** interactie gaat het om de **frequentie** van zowel formele als informele contacten, de regelmaat van de contacten en de uitgebreidheid ervan, de eenzijdigheid en directheid van de interactie, en om de **mate waarin de** activiteiten van de **actoren die** met elkaar interacteren op elkaar zijn afgestemd. Hoe frequenter, regelmatig, uitgebreider en directer de interactie tussen de organisaties, hoe beter de activiteiten op elkaar afgestemd zijn en hoe minder eenzijdig de interactie is, des te beter zijn de perspectieven voor een effectieve samenwerking.

Door interacties krijgen de **actoren** een idee van het gedrag van de andere **actoren**. Dit bepaalt de reputatie van die **actoren**. Het kennen van de reputatie van een actor stelt de andere actor in staat iets te weten over de strategie die de eerstgenoemde actor zal gebruiken, nog voordat de

actor zelf de eerste beslissing heeft genomen. **Actoren** die de reputatie hebben betrouwbaar te zijn hebben dan de neiging elkaar op te zoeken. Een actor die niet meewerkt in het ene spel, benadeelt zichzelf in het volgende spel omdat de andere **actoren** (wanneer ze tenminste de reputatie van die actor kennen) minder geneigd zullen zijn weer met die desbetreffende actor samen te werken.

5.5 Heterogeniteit

De **actoren** die met elkaar samenwerken kunnen verschillen in belangen en in kenmerken. Afgezien van het feit dat ze allen belang hebben bij het gemeenschappelijke belang, kan de mate van belang dat ze er bij hebben verschillen. Zo kan de ene organisatie de verhouding tussen kosten en baten als veel positiever beschouwen dan een andere organisatie (maar beiden dienen de baten als groter dan de kosten te beschouwen, dus hun belangen zijn met concurrerend). Daarnaast kunnen hun eigen belangen verschillen. De eigen belangen van de **actoren** kunnen zelfs in richting verschillen (concurrerend zijn). Hoe groter de verschillen, hoe moeilijker het is om samenwerking tot stand te brengen.

Daarnaast **kunnen actoren** ook verschillen in kenmerken. Ze kunnen verschillen in capaciteit, expertise, ervaring, **informatie** etc. Hoe sterker dit het geval is, des te moeilijker is samenwerking te bereiken.

5.6 Groepsomvang

Om het doel te bereiken, dienen verschillende **actoren** met elkaar samen te werken. Een kleine groep is daarbij in het voordeel, want hoe groter de groep, hoe meer coördinatie en organisatie (en dus kosten) vereist is. In kleine groepen is informatieverzameling, communicatie, collectieve besluitvorming en monitoring eenvoudiger. Hoe groter de groep is, des te kleiner is de kans dat de bijdrage van een actor wordt opgemerkt. De kans op **free** ridergedrag neemt dan ook toe naarmate de groep groter wordt.

5.7 Stabiliteit van de groep

De groep samenwerkende **actoren** kan al dan met stabiel zijn. Wanneer de samenstelling van de (vertegenwoordigers van de) groep instabiel is en regelmatig wisselt, dan zullen de 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 **actoren** om dan met andere **actoren** samen te werken neemt dan af, omdat men niet weet of de betreffende **actoren** ook in de nabije toekomst deel zullen uitmaken van de samenwerking. In geval van een sterk wisselende vertegenwoordiging is men onzeker van het feit of de opvolgers van de huidige representanten van de **actoren** een gelijke opstelling kiezen.

5.8 Het probleem

De energie die een actor steekt in de ontwikkeling van samenwerking is ook afhankelijk van het probleem zelf. In de eerste plaats moet de actor een situatie als een probleem ervaren. Wanneer dit het geval is, dan is de acuitheid van het probleem van belang. Hoe acuter het probleem naar mening van de actor is, des te groter zal zijn geneigdheid tot handelen zijn, indien hij tenminste het probleem als oplosbaar ziet en samenwerking als een nuttig hulpmiddel daarbij beschouwt.

5.9 Ontwerpregels voor de organisatie

In het spel beïnvloeden diverse “spelregels” de mogelijke acties en reacties van **actoren** en de relaties tussen hen en daarmee de kansen op een stabiele, effectieve samenwerking. Zo dienen er afspraken te zijn gemaakt ten aanzien van de organisatorische vormgeving van de samenwerking, moet er toezicht zijn op het houden van afspraken waarbij gestraft **en/of** beloond kan worden. Alle relevante **actoren** zouden invloed op de planvorming tot bereiken van het gemeenschappelijke doel en de organisatie ervan dienen te hebben. Bovendien zou een koppeling van de samenwerking met samenwerking op andere beleidsterreinen een positieve invloed kunnen hebben. Verder is het van belang dat externe bovengeschatte **actoren** hun bemoeienis met de samenwerking minimaal laten zijn. Te grote bemoeienis kan de samenwerking bedreigen.

5.10 Hypothesen

Uit het beschreven theoretische model kunnen verschillende hypothesen worden afgeleid.

Hypothese 1 : Hoe groter de groepsomvang, hoe groter de (kans op meer) heterogeniteit.

Hypothese 2 : Hoe groter de groepsomvang, hoe kleiner de (kans op een grote) stabiliteit van de groep.

Hypothese 3: Hoe groter de groepsomvang, hoe geringer de (kans op een) effectieve samenwerking.

Hypothese 4: Hoe groter de heterogeniteit, hoe geringer de (kans op een) effectieve samenwerking.

Hypothese 5: Hoe groter de verwachte stabiliteit, hoe groter de (kans op meer) interactie en de vorming van reputaties.

Hypothese 6: Hoe groter de verwachte stabiliteit, hoe groter de (kans op) effectieve samenwerking.

Hypothese 7: Hoe meer interactie (en reputaties zijn gevormd), hoe groter de (kans op) effectieve samenwerking.

Hypothese 8: Hoe acuter het probleem, hoe groter de (kans op) effectieve samenwerking.

Hypothese 9: Hoe beter wordt voldaan aan de organisatie-ontwerpregels, hoe groter de (kans op) effectieve samenwerking.

6. EEN TOEPASSING : VERKEER EN VERVOER

6.1 Regionale samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer

Zoals in paragraaf 2 reeds is opgemerkt, kan **infrastructuur** als een common pool good worden beschouwd. Het realiseren, onderhouden en beheren van infrastructuur kan worden beschouwd als de verschaffing of voorziening van dat common pool good. Ten aanzien van de geëigende bestuurlijke structuur kan het fiscal federalism derhalve een hulpmiddel vormen. Het is de bedoeling van de overheid zowel de negatieve effecten op het milieu te verminderen als de bereikbaarheid van de steden voor het zakelijk verkeer en het goederenvervoer te verbeteren. Het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer geeft daartoe een **vijfstapenplan**. De vijfde stap is de versterking van het fundament. De overheid constateerde namelijk dat tussen de verschillende regio's van het land verschillende situaties bestaan. In de Randstad heeft het openbaar vervoer een geheel andere positie dan in Drenthe. **Verkeers-** en vervoersstromen houden zich niet aan grenzen (van gemeenten, provincies of landen), maar wel kan een regionale functionele samenhang in de stromen worden onderscheiden. Het overgrote deel van verkeersstromen en de resulterende problemen op het gebied van bereikbaarheid en leefbaarheid blijken zich op een niveau voor te doen, dat gekenmerkt kan worden als het regionale niveau. Dit niveau (dat in verschillende gevallen redelijk overeenkomt met het huidige provinciale niveau) zou volgens de theorie van **fiscal** federalism dan ook een organisatorisch verband dienen te hebben dat zich bezig houdt met het beheer van het verkeersnetwerk.

De overheid concludeerde ook dat verandering noodzakelijk was. De bevoegdheden ten aanzien van het verkeers- en vervoersbeleid waren naar haar mening sterk gespreid, hetgeen het voeren van een coherent en afgestemd beleid en het voeren van integrale planvorming bemoeilijkt. Volgens de overheid was een gezamenlijke aanpak en zowel horizontale als verticale afstemming met zowel een decentralisatie als een centralisatie van bevoegdheden echter wel noodzakelijk om de problemen efficiënt en effectief aan te kunnen pakken.

Verschillende nota's en wetten (Besturen op Niveau-nota's, Kaderwet, WGR-plus) zagen het licht, en de "vervoerregio" werd voor het beleidsterrein verkeer en vervoer als het toegesneden middel gezien om de regionale problematiek aan te pakken. Verkiezingen in 1994, het "mislukken" van referenda in Amsterdam en Rotterdam over de wenselijkheid van stadsprovincies aldaar, het tegensputteren van provincies (zoals het afwijzen van de Provincie Overijssel van een Provincie Twente) hebben er echter toe geleid dat in eerste instantie de vervoerregio's ten grave werden gedragen en vervolgens de **BoN-gebieden** hun vormgeving als nieuwe provincies nog lang niet zeker zijn. Maar toch zal samenwerking tussen met name de lokale overheden *een essentiële* voorwaarde blijven, wanneer doel tenminste is het daadwerkelijk trachten te bereiken van de nationale doelstellingen van het verkeers- en vervoersbeleid.

Het in paragraaf 5 gepresenteerde model zou een kader kunnen vormen voor het bestuderen van de samenwerking in de regio's, wanneer voldaan wordt aan de randvoorwaarden. Geconstateerd kan worden dat er sprake is van een zekere mate van interdependentie. De gemeenten die deel uitmaken van de regio's kunnen de problemen niet zelfstandig oplossen. De gemeenten zijn interdependent, en voor oplossing van de problemen afhankelijk van elkaars medewerking. Ten aanzien van de omgeving kan worden verondersteld dat deze stabiel genoeg is om **actoren** te laten samenwerken. Wel kan verschil worden geconstateerd tussen bijvoorbeeld WGR-plus-gebieden en **BoN-gebieden**. Terwijl de bestuurlijke ontwikkelingen voor WGR-plus-gebieden onderling gelijkelijk kan worden verondersteld, is die anders dan die voor **BoN-gebieden**, waarbij ook voor de **BoN-gebieden** onderling niet gelijk lijkt te zijn. Of aan de tweede randvoorwaarde wordt voldaan, kan eigenlijk pas na contact met de **actoren** worden vastgesteld. Weliswaar lijkt objectief gezien wel aan deze voorwaarde te worden voldaan, maar of de **actoren** dit als zodanig percipiëren is een tweede. Aan de eerste en derde randvoorwaarde lijkt in meer of mindere mate te zijn voldaan, voor wat betreft de tweede lijkt dit te mogen worden verondersteld. Samenwerking in de regio zou derhalve **kunnen** fungeren als een toets van het model. Of anders gesteld: het model zou een verklaring **kunnen** bieden waarom samenwerking in de diverse regio's beter of minder goed verloopt en

in het verlengde daarvan een leidraad bieden bij het opzetten **en/of** optimaliseren van samenwerking.

6.2 Samenwerking in de Twentse regio

Om het model te toetsen dienen meerdere case studies te worden uitgevoerd. Deze fase van het onderzoek is momenteel nog niet afgerond. Wel kan hier reeds een beschrijving van de situatie en ontwikkelingen in de Twentse regio worden gegeven met behulp van het model.

In de eerste plaats is de interactie tussen gemeenten sinds het begin van de samenwerking toegenomen. In het begin hadden de **actoren** amper of geen contact met elkaar. Reputaties waren er wel, maar deze waren niet gebaseerd op feiten. Zo werden **grote(re)** gemeenten als zeer egoïstisch en dominant gezien. Door de interacties leerden de **actoren** beter met elkaar omgaan. De gevormde reputaties konden samenwerking echter ook belemmeren. Zo werd de provincie Overijssel in toenemende mate als een **actor** beschouwd die er op uit was de eigen positie (invloed) maximaal te houden (terwijl Twente als **BoN-gebied** naar een meer onafhankelijke status zou moeten groeien). De (met name grotere) gemeenten probeerden daarom de invloed van de provincie te minimaliseren. De overgang van “vervoerregio” naar de Regio Twente (op basis van de Kaderwet) ging gepaard met een verschuiving **in** de structuur van de samenwerking. De provincie verliet het “spel” en twee andere gemeenten traden toe. De vertegenwoordiging van de gemeenten wisselde ook in verschillende gevallen. Dit resulteerde in een stagnatie van de samenwerking van ruim een half jaar. De interactie nam af en er werden gedurende die periode geen verdere resultaten geboekt.

De regio Twente bestaat uit een aantal grotere gemeenten die gezamenlijk een stedenband vormen met daar om heen een groot aantal kleinere landelijke gemeenten. De kleine gemeenten hebben een kleiner ambtenarenapparaat, zien met direct grote **mobiliteits**-problemen en achten samenwerking ook niet zo noodzakelijk als de grotere gemeenten. De kleine gemeenten hebben minder kennis en minder capaciteit. Dit resulteerde in een situatie waarin veel tijd besteed werd aan informatie-uitwisseling. Bovendien werd een verschil **in** belang gezien tussen kleinere gemeenten aan de ene kant en grotere gemeenten aan de andere kant. Kleinere gemeenten voelen weinig voor automobilitieitsbeperkende maatregelen, maar

wensen wel een handhaving van het bedreigde openbaar vervoemet. Daarnaast vrezen zij dat alle financiële middelen in de grotere **gemeenen** zullen worden ingezet. Grotere gemeenten willen medewerking van de kleinere gemeenten om de economische structuur (met verlies van klanten aan kleinere kernen) niet in gevaar te brengen. Zij zien een verslechterende bereikbaarheid (en leefbaarheid) wanneer geen maatregelen worden genomen. Twee situaties kunnen worden onderscheiden. In de eerste plaats slaagden de gemeenten in Twente er in een gemeenschappelijk regionaal verkeers-en vervoersplan tot stand te brengen, zij het dat dit een nogal algemeen plan was (met een zeer brede hoofddoelstelling). Door dit te bereiken kwamen ze in aanmerking voor financiële middelen van het Rijk (hoewel deze eis later weer werd ingetrokken door het Rijk). Na vaststelling van het plan echter dienden de (eventuele) middelen te worden verdeeld over de maatregelen die werden voorgesteld om de doelen te bereiken. Daar ontstonden de problemen, omdat elke gemeente vooral toch ook wel een graantje uit de ruif wilde meepikken. Investerings in een andere gemeente achtten ze niet direct ook in hun eigen belang. De heterogeniteit werd op dat punt manifester en de samenwerking moeilijker. Toen in de loop van de samenwerking (in de tijd van de vervoerregio) bovendien duidelijk werd dat de te verkrijgen financiële middelen een zeer beperkte omvang hadden daalde de stimulans voor **actoren** om mee te werken. Met name de kleinere gemeenten lieten vaker verstek gaan bij bijeenkomsten **in** regionaal verband.

Ten aanzien van de organisatie-ontwerpregels kan worden gesteld, dat **actoren** niet al te bereid zijn relevante bevoegdheden af te staan aan een regionale autoriteit. De uiteindelijke organisatorische vormgeving (en bevoegdheden) van die regionale autoriteit is echter evenmin al geheel duidelijk, daar de discussie over de Kaderwetgebieden een voortdurende is. De Twentse gemeenten willen wel een Provincie Twente, de Provincie Overijssel (uiteraard?) niet, de stellingname van het Rijk is nog niet bekend. Wel is, vooral sinds de overgang van de vervoerregio naar de Regio Twente, de samenwerking ten aanzien van verkeer en vervoer meer en meer geïntegreerd met andere beleidsvelden waarop wordt samengewerkt.

6.3 De regio : bekering of vervoering

De positie van de regio is zoals aangegeven reeds sinds lange tijd onderwerp van discussie. Theoretisch bezien is dit vanzelfsprekend, omdat de bestuurlijke structuur continu onder invloed van centraliserende en decentraliserende krachten staat. Verschillende problemen doen zich op een schaal voor, waar de huidige bestuurlijke structuur met aan tegemoet komt. Economisch gezien zou dit een reden kunnen zijn een regionaal bestuursniveau in het leven te roepen. Maar politiek spelen meerdere argumenten. Na een aanzet tot het oprichten van regionale autoriteiten op (onder meer) het gebied van verkeer en vervoer (vervoerregio's) bleef echter uiteindelijk alles bij het oude, afgezien van enige plastische chirurgie. Bovendien is de positie van enkele grootstedelijke gebieden nog niet een duidelijke. Een groot deel van de problematiek blijft echter een regionale en de drang tot regionaal verkeers- en vervoersbeleid bleef. Regionale plannen zijn ook nu nog een basis voor het beleid. Ook blijft de mogelijkheid voor gemeenten om op vrijwillige basis met elkaar samen te werken. Of die samenwerking in de verschillende regio's daadwerkelijk een stabiele samenwerking zal zijn, worden **en/of** blijven, is **afhankelijk** van de geschetste variabelen, waarbij het overigens allereerst de vraag is of voldaan wordt aan de randvoorwaarden van een stabiele omgeving, het de baten van samenwerking groter achten dan de kosten ervan en het (vooral door de kleinere gemeenten) percipiëren van de situatie als een **interdependente**. Voorlopig lijkt sprake van een verschil tussen WGR-plus-gebieden enerzijds en **BoN-gebieden** anderszijds, omdat de **BoN-gebieden** een kans hebben dat hun samenwerking meer ge'mstitutionaliseerd wordt. In de WGR-plus-gebieden doet zich die situatie niet voor, zij het dat in bepaalde gevallen de regio een gelijke schaal heeft als de provincie. Er zijn ook gevallen waarbij de regio **provinciegrensoverschrijdend** is (zoals de regio Zutphen-Apeldoorn-Deventer). Dergelijke gevallen lijken wel de minste kans te hebben om te gaan voldoen aan de organisatie-ontwerpregels. Indien zij geen duidelijke voordelen hebben ten aanzien van de waarde van de andere variabelen, dan zullen zij meer dan andere regio's geremd worden in het nastreven van de gemeenschappelijke doelen. Het bereiken van de nationale doelstellingen zal, nu de vrijwillige samenwerking theoretisch gezien hieraan een bijdrage zal moeten gaan leveren, ook **afhankelijk** zijn van de aard van de problematiek in de regio's. Te verwachten valt, dat, omdat de meeste regio's nog

niet doordrongen lijken te zijn van de ernst van de problematiek (die vooral buiten de Randstad op dit moment immers nogal beperkt lijkt te zijn), de put zal worden gedempt als het kalf verdrongen is.

Van de overige variabelen is de groepsomvang niet een beïnvloedbare. De heterogeniteit van belangen zou **kunnen** veranderen indien andere inzichten beschikbaar komen bij de **actoren**. Interactie kan daaraan bijdragen. Door interacties kunnen ook de percepties van de **actoren** van de problematiek veranderen. Interactie zou, door het delen van informatie en kennis, ook de heterogeniteit van kenmerken kunnen verkleinen.

Concluderend kan worden gesteld, dat het regionale niveau economisch gezien het niveau is waarop de regionale verkeers- en vervoersproblematiek (samen met andere regionale problematiek) zou dienen te worden aangepakt. Om een effectieve uitvoering van de nationale doelstellingen op het gebied van verkeer en vervoer te bereiken, zou dus zowel een decentralisatie als een centralisatie van bepaalde bevoegdheden een nuttig hulpmiddel zijn. Gezien het feit, dat het Rijk geen bestuurlijke autoriteit op regionaal niveau wenst, zal vrijwillige samenwerking zonder decentralisatie of centralisatie van bevoegdheden een bijdrage dienen te leveren aan het bereiken van de nationale doelstellingen. Veel interactie (communicatie) in de regio is daarbij het aangrijpingspunt om de kans op effectieve samenwerking te optimaliseren.

LITERATUUR

(Vervoer)regio Twente, Regionaal Verkeers- en Vervoerplan Twente, 1994.

Witbreuk, M., Collectieve actie en regionaal verkeers- en vervoersbeleid, in : **Meurs**, H.J. en E.J. Verroen (red.), Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 1995, pp. 303-322, Delft, **C.V.S.**, 1995.

Witbreuk, M., Regional cooperation in the management of transport-systems, University of Twente, Enschede, 1996.