

## **SAMENWERKING TUSSEN OVERHEDEN – SPONTAAN OF OPGELEGD?**

Cees Bakker, Keypoint Consultancy, [cees@keypointonline.nl](mailto:cees@keypointonline.nl)

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005,  
24 en 25 november 2005, Antwerpen

## Inhoudsopgave

1.	Aanleiding	4
2.	Theorie	5
	2.1 Samenwerking: doelen, vorm en proces	
	2.2 De doelen	
	2.3 Het proces	
	2.4 Vorm/Structuur	
	2.5 Conclusies	
3.	Praktijk	11
	3.1 Samenwerking gemeente – provincie	
	3.2 Samenwerking gemeenten – kaderwetgebied	
	3.3 Samenwerking provincies en kaderwetgebieden inzake DRIS	
4.	Conclusies en aanbevelingen	14

## **Samenvatting**

### *Samenwerking tussen overheden – spontaan of opgelegd?*

In deze paper wordt ingegaan op samenwerkingsverbanden op het gebied van openbaar vervoer tussen gemeente(n) en provincies/kaderwetgebieden enerzijds en tussen provincies/kaderwetgebieden onderling, anderzijds. Op basis van een theoretische beschouwing van samenwerking worden drie praktijkvoorbeelden kort geanalyseerd. Dit gebeurt aan de hand van het gemeenschappelijk te stellen doel en een beperkt aantal relevante procesvariabelen (interactie, vertrouwen, heterogeniteit, stabiliteit, groepsomvang, omgeving). Indien deze aan het begin van een voorgenomen samenwerking helder worden geanalyseerd, wordt in een vroegtijdig stadium duidelijk of de samenwerking kans van slagen heeft.

## **Summary**

### *Cooperation between authorities – spontaneous or forced?*

This paper describes the cooperation between several authorities in the field of public transport. Three examples are shortly analyzed on theoretical arguments. A common target for cooperation and a short number of relevant variables concerning the process are used for these analyses (interaction, trust, heterogeneity, stability, the size of the group, environment). It is recommended to use these variables in an early stage to see if the cooperation can and will be successful.

## **1. Aanleiding**

Een succesvol en integraal verkeers- en vervoersbeleid hangt steeds meer af van samenwerking tussen verschillende overheden. Bij het toenemen van de congestie en het afnemen van de leefbaarheid moeten overheden de handen ineen slaan om gezamenlijk de problemen te onderkennen en aan te pakken. In deze paper wordt ingegaan op samenwerkingsverbanden op het gebied van openbaar vervoer tussen gemeenten en provincie/kaderwetgebieden enerzijds en tussen provincies/kaderwetgebieden onderling, anderzijds. De aanleiding voor het herzien of opstarten van samenwerking vloeit veelal voort uit de overdracht van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het openbaar vervoer van gemeenten met een eigen stadsdienst naar provincies en kaderwetgebieden ten gevolge van de Wet PersonenVervoer 2000 (per 1 januari 2004).

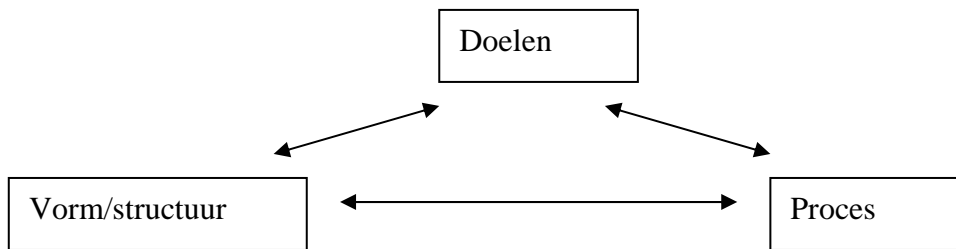
De centrale vraag die hier gesteld wordt is wanneer samenwerking effectief en succesvol is en welke zaken daar belangrijk bij zijn. Of is een spontane (ad hoc) samenwerking ingekaderd door een aantal wettelijke randvoorwaarden voldoende en dient er geen energie te worden gestoken in het formaliseren van de samenwerking (de beantwoording van deze vraag wordt overigens binnen de beperkingen van deze paper niet volledig gegeven)?

In deze paper wordt eerst een korte theoretische beschouwing gegeven van samenwerking op basis van de begrippen doel, vorm en proces. Vervolgens wordt een aantal praktijkvoorbeelden onder de loep genomen en worden aanbevelingen gedaan.

## 2. Theorie

### 2.1 Samenwerking: doelen, vorm en proces

Met samenwerking worden bepaalde doelen beoogd. De mate waarin die doelen daadwerkelijk worden bereikt (de effectiviteit) is afhankelijk van het proces en van de structuur (vorm) waar binnen gewerkt wordt. In figuur 1 worden de relaties tussen doelen, vorm/structuur en proces schematisch weergegeven.



*Figuur 1: Relaties doelen, vorm en proces*

De met de samenwerking te bereiken doelen zijn leidend voor de te kiezen vorm/structuur. De doelen worden niet alleen beïnvloed door de vorm. Ook het proces dat zich binnen de samenwerking voordoet, beïnvloedt de mate waarin de doelen worden bereikt. De gestelde doelen kunnen op hun beurt ook het proces beïnvloeden. Indien actoren de gestelde doelen als belangrijk beschouwen, dan zullen ze het proces een andere invulling geven dan indien actoren de gestelde doelen als onbelangrijk beschouwen.

Ook tussen vorm en proces zijn beïnvloedingspijlen aanwezig. De vorm waarvoor gekozen is, zal het proces van samenwerking beïnvloeden. Indien de gekozen vorm licht is (zonder bijvoorbeeld sturing van het samenwerkingsproces) dan is ceteris paribus de interactie gericht op het doel moeilijker dan indien is gekozen voor een wat zwaardere vorm. Omgekeerd kan het proces ook leiden tot beïnvloeding (aanpassing) van de vorm.

Indien doelen, vorm en proces op een goede wijze op elkaar zijn afgestemd, dan kan sprake zijn van een effectieve samenwerking. Omgekeerd kan de mate waarin sprake is van een effectieve samenwerking een indicator zijn voor de mate waarin doelen, vorm en proces op een evenwichtige wijze invulling zijn gegeven.

In de volgende subparagrafen wordt ingegaan op deze drie variabelen.

## **2.2 De doelen**

De samenwerking kan gericht zijn op verschillende doelen. In het algemeen kan worden gesteld dat samenwerking gericht op de oplossing van een projectprobleem eenvoudiger is dan samenwerking gericht op een procesprobleem. De samenwerking bij een projectprobleem komt ten einde bij de realisatie van de oplossing. De samenwerking bij een procesprobleem is structureler van aard.

Niet alleen de feitelijkheid van de doelen, maar ook de perceptie daarvan is van belang. Essentieel is dat iedereen het te realiseren doel (dan wel het aan te pakken probleem) herkent, en erkent dat men alleen gezamenlijk een effectieve aanpak kan realiseren die tot een passende oplossing leidt waar uiteindelijk iedere actor tevreden mee kan zijn. De effectiviteit van samenwerking is daarbij ook afhankelijk van de aard van het probleem, en de wijze waarop de samenleving en de samenwerkende partijen tegen het probleem aankijken en het beleven. Hoe acuter het probleem wordt ervaren, des te groter de kans dat er ook een effectieve samenwerking tot stand komt (Witbreuk, 1997).

## **2.3 Het proces**

Procesvariabelen hebben betrekking op de processen die zich binnen de samenwerking voordoen. In het navolgende wordt een aantal verschillende procesvariabelen kort toegelicht. Het gaat om interactie, vertrouwen, heterogeniteit, stabiliteit, groepsomvang en omgeving.

### Interactie

Samenwerken is mensenwerk. Het zijn niet zozeer de organisaties die met elkaar samenwerken, maar veeleer vertegenwoordigers van die organisaties. Pogingen om samenwerking alleen als een organisatieprobleem te beschouwen zijn tot mislukken gedoemd.

### Vertrouwen

De reputatie van de deelnemers, ervaring met werken in samenwerkingsconstructies, vertrouwen en commitment en de communicatie over en weer binnen de samenwerking zijn

bepalend voor het vertrouwen dat deelnemers in elkaar hebben en in de aangedragen (beleids)oplossingen (Witbreuk, 1997). Vertrouwen tussen de deelnemers is essentieel voor een effectieve samenwerking.

#### Heterogeniteit: de verdeling van middelen

In de analyse van beleidsnetwerken is het essentieel vast te stellen dat veel relaties een asymmetrisch karakter hebben. Een netwerk kan slechts bestaan onder de voorwaarde van asymmetrie: een ongelijksoortige verdeling van middelen die nodig is om deelnemers tot elkaar te veroordelen (wederzijdse afhankelijkheid).

Er zijn op het beleidsterrein verkeer en vervoer zes cruciale middelen te onderscheiden, namelijk autoriteit, geld, grond, informatie, steun en legitimiteit. De twee eersten zijn hiërarchisch verdeeld. Hogere overheden (zoals een provincie) toetsen de plannen van de medeoverheden aan eigen beleidsdoelstellingen en kunnen geld te beschikking stellen voor projecten die passen in die eigen beleidsdoelstellingen. Met het middel grond hebben de gemeenten echter een sterk middel. Gemeenten kunnen grond onteigenen, in erfpacht uitgeven en ruimtelijk bestemmen.

#### Stabiliteit

Als een groep instabiel is doordat er steeds wisselende mensen deel van uitmaken, dan is dat nadelig voor het proces (en daarmee de effectiviteit). De interactie moet opnieuw starten, de gevoelens van loyaliteit naar elkaar moeten groeien, men moet elkaars standpunten leren kennen etcetera. Personen kunnen dus niet eenvoudig worden vervangen. De kracht van het informele systeem is afhankelijk van personen in plaats van formele posities.

#### Groepsomvang

Zoals aangegeven en volgend uit het uitgangspunt van wederzijdse afhankelijkheid, zullen, om het doel te bereiken dan wel het probleem op te lossen, meerdere actoren (overheden) met elkaar moeten samenwerken. Over het algemeen geldt dat samenwerking moeizamer zal verlopen naarmate het aantal betrokken actoren groter is.

### De omgeving: externe partijen en hun rol

Naast de actoren die met elkaar samenwerken om een bepaald doel te bereiken, kan er ook sprake zijn van een actor, die zelf wel belang heeft bij het bereiken van het doel, maar zelf niet beschikt over een verantwoordelijkheid of bevoegdheid die essentieel is om het doel te kunnen bereiken. Desondanks is het heel wel mogelijk, dat een externe actor toch (een stimulerende of juist remmende) invloed uit kan oefenen op de samenwerking van de andere actoren.

## **2.4 Vorm/structuur**

Indien wordt gekomen tot samenwerking, dan dient een structuur te worden gekozen waarbinnen wordt samengewerkt. Het gaat daarbij om zowel de organisatie als de juridische vormgeving. Beoordeeld moet worden of met de samenwerking ook een herschikking van bevoegdheden gepaard gaat en zo ja, op welke wijze dit dient te gebeuren.

### Organisatie

Van groot belang voor de samenwerking is de aanwezigheid van duidelijke en onomstreden spelregels. De nadruk op vertrouwen en gelijkwaardigheid betekent niet dat regionale samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer altijd vanuit geheel gelijke posities kan plaatsvinden (er is sprake van heterogeniteit). Speciale aandacht verdient de rolverdeling, waarbij voor iedereen duidelijke afspraken worden gemaakt over het mandaat van de betrokken partijen. Het vervullen van diverse rollen kan conflicterende eisen met zich mee brengen. Daarom is bij de organisatorische vormgeving van samenwerkingsverbanden van belang dat rolvermenging zoveel mogelijk wordt voorkomen.

De volgende aandachtspunten voor de organisatorische vormgeving kunnen worden genoemd:

- verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende partijen
- verdeling van verantwoordelijkheden tussen de partijen
- verdeling van de zeggenschap over de financiële middelen
- sturing van het samenwerkingsproces
- democratische controle op het samenwerkingsproces
- (procedurele) spelregels voor de samenwerking tussen partijen
- rolverdeling tussen de verschillende partijen



- afspraken over vormen van conflictoplossing

### Juridische structuur

Samenwerking kan een juridisch fundament krijgen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Gedacht kan worden aan:

- Samenwerking op basis van de WGR
- Samenwerking op privaatrechtelijke basis
- Samenwerking op basis van een convenant of een bestuursovereenkomst

### *Gemeenschappelijke regelingen op basis van de WGR*

Een gemeenschappelijke regeling kan verschillende juridische vormen aannemen. In de WGR wordt een viertal vormen onderscheiden:

- een openbaar lichaam
- een gemeenschappelijk orgaan
- een 'centrumgemeente-constructie'
- een 'lichte regeling'

### *Privaatrechtelijke basis*

Behalve via gemeenschappelijke regelingen kan samenwerking tussen en met overheden ook langs andere weg gestalte krijgen. Zo kunnen overheden met elkaar of met anderen op privaatrechtelijke basis samenwerken. Dit kan zowel via een rechtspersoon (zoals een NV, een stichting of een vereniging) als zonder institutie via een privaatrechtelijke overeenkomst.

### *Convenanten en bestuursakkoorden*

Het maken van afspraken tussen overheden onderling (bestuursakkoorden) en tussen overheden en andere partijen is niet meer weg te denken. Convenanten hebben voor- en nadelen. Eén van de nadelen betreft de onduidelijkheid over het rechtskarakter en over de juridische binding van het convenant. Een convenant is een nogal hybride juridisch verschijnsel. De inhoud gaat over publiekrechtelijke bevoegdheden, maar de vorm is ontleend aan het privaatrecht.

Als de overheid zich in een convenant bindt ten aanzien van de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid, dan kunnen de waarborgen voor democratische controle en de beïnvloedingsmogelijkheden van derden in het gedrang komen. Het risico bestaat dat als het afsluiten van een convenant gepaard gaat met het oprichten van een samenwerkingsverband ook de bestuurlijke verantwoordelijkheden vervagen.

Voor een zorgvuldige omgang met convenanten dient rekening te worden gehouden met verschillende aandachtspunten. Aspecten die in ieder geval goed geregeld moeten worden zijn:

- a) identificatie van de partijen,
- b) de concrete doelstellingen van de partijen,
- c) verplichtingen, rechten en binding van de partijen,
- d) naleving en sancties voor niet-nakoming,
- e) geschilbeslechting,
- f) looptijd, verlenging, effectmeting en evaluatie van het convenant,
- g) wijziging, beëindiging en opzegging van het convenant.

Op alle soorten convenanten zijn de Awb<sup>1</sup>-bepalingen over zorgvuldigheid, belangenafweging en advisering van toepassing.

## 2.5 Conclusie

Om tot een efficiënte samenwerking te komen dient vanuit de theorie voldoende aandacht te worden besteed aan de volgende zaken.

- Het gezamenlijk formuleren van een gemeenschappelijk probleem en doel. In de theorie wordt onderscheid gemaakt tussen een projectprobleem en een procesprobleem. In het kader van de gewenste samenwerking tussen provincie en gemeenten op het gebied van OV spreken we bijvoorbeeld van een procesprobleem.
- Partijen dienen zich te realiseren dat samenwerken mensenwerk is. Veel hangt van het vertrouwen dat men in elkaar heeft. Verder is het proces gediend bij een zeker wederzijdse afhankelijkheid. Tussen gemeenten en provincie is die in het geval van openbaar vervoer in zekere mate aanwezig.

---

<sup>1</sup> Algemene Wet Bestuursrecht

- Het kiezen van een geschikte juridische basis voor de samenwerking.

### 3. Praktijk

Hoe verlopen samenwerkingsprocessen in de praktijk? In de volgende paragrafen worden drie praktijkvoorbeelden (geanonimiseerd) kort geanalyseerd. Het al dan niet succesvol zijn van de samenwerking wordt afgezet tegen het gezamenlijke doel en de procesvariabelen interactie, vertrouwen, heterogeniteit, stabiliteit, groepsomvang en omgeving. Een beoordeling van de juridische vorm van de samenwerking wordt in deze paper buiten beschouwing gelaten.

#### 3.1. Samenwerking gemeente – provincie

Net voor de formele overdracht van de bevoegdheid voor het openbaar vervoer van de gemeente naar de provincie geven beide partijen (ambtelijk) aan behoefte te hebben aan een geformaliseerde samenwerking. De provincie heeft op voorhand al duidelijk gemaakt de haar toegekende bevoegdheid ook in de (dagelijkse) praktijk te willen aanwenden. Er wordt eerst een intentieverklaring opgesteld die binnen een gestelde termijn moet uitmonden in een definitieve samenwerkingsovereenkomst. In de (tamelijk algemene) verklaring wordt ondermeer uitgesproken dat partijen in principe gelijkwaardig zijn en dat ze beiden het doel hebben de kwaliteit van het openbaar vervoer te verhogen. De gemeente is verantwoordelijk voor een goede ov-infrastructuur en de provincie kan middels de BDU budgetten voor het OV vrijhouden. Politiek gezien heeft de gemeente moeite met het feit dat de samenwerking (en de verdeling van de gelden) zich beperkt tot het openbaar vervoer en niet breder op het gebied van verkeer en vervoer. De intentieverklaring wordt uiteindelijk wel ondertekend. De definitieve overeenkomst is er echter tot nu toe niet gekomen. De reden die hiervoor is aangedragen is dat de ambtelijke inzet van de gemeente vóór de overdracht werd gedekt uit de Rijksbijdrage. De provincie heeft de gemeente hier niet voor gecompenseerd en de gemeenteraad wenste hier geen geld voor uit te trekken. Ook in operationele zin is de provincie dus nu verantwoordelijk voor de stadsdienst. Naar verluidt verloopt de samenwerking met betrekking tot de invoering van de nieuw verleende concessie tamelijk stroef. Vooral op het gebied van de (halte-)infrastructuur.

*Gemeenschappelijk doel:* OV kwaliteit verhogen. Wellicht te algemeen en volgens

	de gemeente niet breed genoeg.
<i>Interactie:</i>	Goed ontwikkeld (bestuurlijk en ambtelijk).
<i>Vertrouwen:</i>	Op bestuurlijk niveau minder goed ontwikkeld.
<i>Heterogeniteit:</i>	De provincie heeft wellicht een te grote zeggenschap over het openbaar vervoer en de gemeente kan daar alleen het 'machtsmiddel' infrastructuur tegenover zetten.
<i>Stabiliteit:</i>	Aanwezig.
<i>Groepsomvang:</i>	Vormt geen probleem. Slechts twee partijen.
<i>Omgeving:</i>	Vormt geen probleem.

Voorzichtige conclusie: de samenwerking is (nog) niet goed van de grond gekomen omdat er kennelijk geen specifiek omschreven gemeenschappelijk doel is, de provincie al stellingen had betrokken, en er te weinig vertrouwen op bestuurlijk niveau is ontwikkeld.

### **3.2. Samenwerking gemeenten - kaderwetgebied**

Een conflictsituatie tussen een vervoerder en een gemeente over de kosten van een omleidingroute is aanleiding voor het kaderwetgebied om een convenant infrastructuur op te stellen. Doel van het convenant is enerzijds dat gemeenten vanuit hun lokale vervoerbelang medewerking verlenen aan het (zoveel mogelijk) garanderen van een vlotte doorstroming van het openbaar vervoer. Anderzijds is het doel dat de vervoerbedrijven, onder verantwoordelijkheid van het kaderwetgebied, bijdragen aan adequate en tijdige communicatie met de wegbeheerders waar het (wijzigingen van) dienstregelingen betreft. Uit een evaluatie blijkt dat het convenant in formele zin weliswaar zelden tot nooit wordt gebruikt, maar dat het door zijn bestaan toch een belangrijke functie heeft. De gemeenten, het kaderwetgebied en vervoerders zijn tevreden over de huidige werking van het convenant. In de praktijk worden de letterlijke afspraken uit het convenant niet vaak nagekomen, maar er wordt wel gehandeld in de geest van het convenant. Men weet elkaar sinds het bestaan van het convenant beter te vinden.

<i>Gemeenschappelijk doel:</i>	Doorstroming OV en goede communicatie
<i>Interactie:</i>	De informele ambtelijke contacten zijn goed ontwikkeld
<i>Vertrouwen:</i>	Is over en weer aanwezig

<i>Heterogeniteit:</i>	Is aanwezig.
<i>Stabiliteit:</i>	Kan een probleem gaan vormen. Er zijn 13 convenanten afgesloten (wel met een zelfde inhoud).
<i>Groepsomvang:</i>	Vormt geen probleem (drie partijen per convenant).
<i>Omgeving:</i>	Vormt geen probleem.

Voorzichtige conclusie: Alleen al door het opstellen van een convenant en het samen praten en discussiëren over samenwerking, ontstaat samenwerking. De informele ambtelijke contacten blijken goed ontwikkeld te zijn door het bestaan van een formele kant.

### **3.3. Samenwerking provincies en kaderwetgebieden inzake DRIS**

Door de decentralisatie van rijksoverheidstaken naar de lagere overheden op het terrein van openbaar vervoer is iedere provincie of kaderwetgebied formeel verantwoordelijk voor het produkt OV. Op het gebied van de Dynamische Reis Informatie Systemen (DRIS) is op initiatief van een aantal provincies een voorzichtige samenwerking gestart om tot standaardisatie te komen. De reiziger lijkt immers gebaat bij eenduidige informatie. Bovendien werken vervoerders in opdracht van de concessieverlener grensoverschrijdend en de uitwisselbaarheid van voertuigen is eenvoudiger als er sprake is een standaard systeem. Door de complexiteit van de aangeboden systemen (door leveranciers en vervoerders) blijkt het in de praktijk echter niet goed mogelijk om tot een goede standaard te komen. Ook heeft iedere vervoersautoriteit afwijkende ideeën hoe om te gaan met de verantwoordelijkheid voor het systeem. Enerzijds wordt het de vervoerder in de concessie voorgeschreven en anderzijds regelen vervoersautoriteiten zelf de implementatie van dergelijke systemen. Naar verwachting zullen er veel ‘stand alone’ systemen ontstaan en is een (spontane) standaardisatie nog ver weg.

<i>Gemeenschappelijk doel:</i>	Wel aanwezig maar wellicht niet specifiek genoeg omschreven.
<i>Interactie:</i>	Bilateraal goede contacten. Multilateraal wordt moeilijker.
<i>Vertrouwen:</i>	Aantal provincies/kaderwetgebieden gaan eigen weg.
<i>Heterogeniteit:</i>	Is niet goed ontwikkeld. De partijen zijn autonoom in hun beslissingen. Wederzijdse afhankelijkheid is beperkt.
<i>Stabiliteit:</i>	Kan een probleem vormen door vele betrokkenen.

- Groepsomvang:* Provincies en kaderwetgebieden vormen een groep van 19 partijen.
- Omgeving:* Diverse actoren zoals vervoerders en leveranciers spelen een belangrijke rol in dit samenwerkingsproces. Dit proces wordt daardoor complexer.

Voorzichtige conclusie: Op alle fronten is een succesvolle samenwerking niet snel te verwachten. Inspanningen die daarop gericht zijn, zijn waarschijnlijk tevergeefs.

#### **4. Conclusies en aanbevelingen**

Op basis van een theoretische beschouwing is een drietal voorbeelden van samenwerkingsverbanden geanalyseerd. Slechts één bleek volgens betrokken partijen succesvol. Twee samenwerkingsverbanden kwamen niet of nauwelijks van de grond. De analyse leert dat het gemeenschappelijk doel onvoldoende specifiek was omschreven (of ontbrak) en dat de invulling van een aantal kritieke procesvariabelen een kansrijke samenwerking in de weg hebben gestaan. Achteraf beschouwd kon vooraf al een goede inschatting worden gemaakt of een voorgenomen samenwerking kans van slagen heeft. Dat had veel tijd en energie kunnen besparen.

Aanbevolen wordt aan het begin van een voorgenomen (geformaliseerde) samenwerking helder en gestructureerd aan de hand van doelen en procesvariabelen analyseren of de samenwerking kans van slagen heeft en het de moeite waard is om daar energie in te steken. Uiteraard is een analyse van een groter aantal samenwerkingsverbanden zinvol om tot beter inzicht te komen.

## **Literatuur**

- Samenwerking in de regio – Keypoint Consultancy (2003)
- Evaluatie convenant infrastructuur – Keypoint Consultancy (2004)