

Een effectiever beleid door samenwerking: het dilemma van de provincies

Dr. Marc Witbreuk
Witbreuk Advies, InNuce
[m.witbreuk@innuce.nl]

Drs. Frank van Marle
Van Marle Consultants
[vanmarleconsultants@planet.nl]

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
20 en 21 november 2008, Santpoort**

Samenvatting

Een effectiever beleid door samenwerking: het dilemma van de provincies

Parkeerbeleid is een gemeentelijke bevoegdheid. Gemeenten houden daar ook in de regel sterk aan vast. Maar het is wel de vraag of niet meer dan nu het geval is gekeken zou moeten worden naar wat er in de naburige gemeenten speelt. Waar op hoger abstractieniveau nog wel gekomen wordt tot een gezamenlijke netwerkanalyse, daar stukt het bij het concreter worden en uitwerken van de visies. Op het gebied van parkeren wordt er dan ook amper samengewerkt tussen gemeenten. Samenwerking tussen gemeenten (en met provincie) biedt echter wel allerlei voordelen.

Vanuit de theorie (mede gebaseerd op verschillende studies naar en ervaringen met samenwerking in Nederland) wordt aangegeven welke variabelen het proces van samenwerking beïnvloeden en welke hulpmiddelen gebruikt zouden kunnen worden om de samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en provincie te bevorderen.

Betoogd wordt, dat er een meer stimulerende taak ligt voor de regionale overheden dan wel provincies, ook op het vlak van parkeren. De provincies pakken die taak echter niet op om moverende redenen.

De theorie en een geschetst voorbeeld tonen aan, dat het mogelijk is te komen tot meer regionaal overleg en samenwerking, maar dat er wel voldaan moet worden aan een aantal voorwaarden. Daarbij kunnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Kennisplatform Verkeer en Vervoer) en het InterProvinciaal Overleg een belangrijke rol spelen.

1. Inleiding

Parkeerbeleid is een gemeentelijke bevoegdheid. Gemeenten houden daar ook in de regel sterk aan vast, want het idee dat je buurgemeente jouw tarieven zou bepalen staat geen enkele gemeente aan. Maar het is wel de vraag of niet meer dan nu het geval is gekeken zou moeten worden naar wat er in de naburige gemeenten speelt. Dat is in ieder geval wel de mening die het rijk is toegedaan. In de Nota Mobiliteit, maar ook volgens de Brede Doeluitkering, wordt aangegeven dat regionale samenwerking van grote meerwaarde kan zijn. Dat geldt voor het mobiliteitsbeleid in den brede, maar ook voor parkeerbeleid. Waar het op wat hoger abstractieniveau nog wel lukt, zo bewijzen ten minste de door de regio's opgestelde netwerkanalyses, daar stukt het bij het concreter worden en het uitwerken van de regionale visies. In dit artikel willen wij ingaan op de oorzaken daarvan en op de middelen die ingezet kunnen worden om toch een slag te maken en te komen tot meer regionale samenwerking.

2. Visie van het rijk

In de Nota Mobiliteit is vastgelegd, dat een belangrijk element van verbetering van de sturing in de verkeers- en vervoersector moet worden gevonden in verbetering van de bestuurlijke verhoudingen en samenwerking. Daarbij wordt aan decentralisatie van bevoegdheden en middelen een essentiële rol toegekend. Deze decentralisatie zal leiden tot een nieuwe verhouding tussen de verschillende overheden, en niet in de laatste plaats tussen provincies en gemeenten. Samenwerking zal daarbij een belangrijke plaats krijgen. Tussen gemeenten onderling, maar ook tussen gemeenten en provincies. Tussen de minister van Verkeer en Waterstaat, InterProvinciaal Overleg (IPO) en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn hierover afspraken gemaakt die in de Nota Mobiliteit zijn verwerkt (zie ook Verdi-akkoord).

Die samenwerking ziet het rijk ook op het terrein van parkeerbeleid als essentieel onderdeel van het mobiliteitsbeleid. De regionale overheid zou daarbij de trekker dienen te zijn. Met andere woorden, provincie of WGR+-regio (Kaderwetgebied) zou zorg dienen te dragen voor meer afstemming van parkeerbeleid tussen de gemeenten. In het meest vergaande scenario zou uiteindelijk zelfs een overheveling van taken naar de provincie een optie kunnen zijn.

3. Luwte

De voordelen van samenwerking tussen gemeenten (en met provincie) zijn in principe wel helder.

Zo is er in de eerste plaats uiteraard het beleidsmatige voordeel van een goede (of betere) inpassing van het parkeerbeleid in het (regionale) provinciale mobiliteitsbeleid. In de huidige situatie is het regionale/provinciale mobiliteitsbeleid voor veel gemeenten niet leidend voor het parkeerbeleid. Veeleer zijn dat economische of financiële motieven (kostendekkend kunnen zijn en aantrekkelijk voor klanten en investeerders) of ruimtelijke motieven (het optimaal verdelen van de schaarse ruimte).

Daarnaast spreekt voor zich, dat gemeenten er voordeel bij hebben indien ze hun beleid beter op elkaar afgestemd hebben. Dat voorkomt allerlei discussies over concurrentie met parkeertarieven. Nog steeds zijn er (bedrijven in) gemeenten die adverteren met gratis parkeren om klanten van omliggende gemeenten te trekken. Het is de vraag of verschuivingen van koopstromen gewenst zijn.

In de derde plaats kunnen gemeenten ook meer gebruik maken van elkaars kennis en faciliteiten. Problemen waar de ene gemeente tegenaan gelopen is, spelen wellicht ook in een naburige gemeente. Leren van de "best practices" van elkaar wordt nog te weinig gedaan. Ook kan men gebruik maken van elkaars faciliteiten. De kleine gemeente die bijvoorbeeld een parkeergarage bouwt kan voor het beheer en toezicht mogelijk een beroep doen op de parkeerorganisatie van een nabijgelegen grotere gemeente, die al is toegerust op het beheer en toezicht van garages. Voor de grote gemeente betekent het een grotere kostendekkingsgraad van de reeds aanwezige organisatie, voor de kleine gemeente betekent het tegen relatief lage kosten kunnen organiseren van beheer en

toezicht. Ook kan van elkaars kennis gebruik worden gemaakt bij aanbestedingen of onderzoeken.

Maar hoewel de voordelen mogelijk voor de hand liggend zijn, is samenwerking niet bepaald vanzelfsprekend. Er wordt door gemeenten amper samengewerkt, en de provincies (minder nog dan Kaderwetgebieden/WGR+-gebieden) betreden het parkeerbeleveld niet of amper.

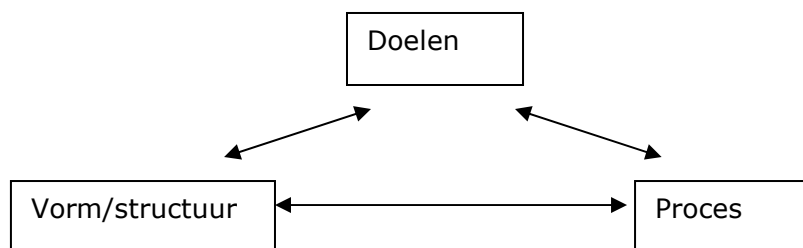
De regionale overheden zijn uiterst terughoudend als het gaat om het zich bemoeien met parkeerbeleid.

Een voor de hand liggende oorzaak hiervan kan zijn kennisgebrek. De provincie hield zich immers nooit bezig met parkeren.

Ook wegens angst waren de regionale overheden echter zeer terughoudend. Bemoeienis met parkeerbeleid van gemeenten werd in het verleden zeker niet op prijs gesteld door gemeenten. Parkeerbeleid was (en is) immers een lokale bevoegdheid. En is er wel aanleiding te verwachten, dat gemeenten nu wel willen dat de provincie zich gaat bemoeien met iets waar ze geen bevoegdheden over heeft. De verhouding tussen provincie en gemeenten is daarbij al een andere dan die tussen WGR+/Kaderwetregio en gemeenten. De WGR+/Kaderwetregio wordt immers rechtstreeks bestuurd door de gemeenten zelf, waar dat bij de provincie natuurlijk niet het geval is. Het vertrouwen van gemeenten in de provincie zal dan over het algemeen ook minder groot zijn dan dat van de gemeenten in de WGR+/Kaderwetregio. En vertrouwen is uiteraard wel van groot belang, zeker als het gaat om een gevoelig beleidsterrein zoals parkeren.

4. Weg uit de impasse

Er lijkt sprake te zijn van een impasse, waarin uiteindelijk dus niet veel gebeurt. Meer theoretisch kijkend naar samenwerking, kan gesteld worden dat er een samenhang bestaat tussen doelen, vorm/structuur van de samenwerking en het proces (zie figuur 1).



Figuur 1: Relaties doelen, vorm/structuur en proces

In het algemeen kan gesteld worden (zie ook figuur 1), dat de met de samenwerking te bereiken doelen leidend zijn voor de te kiezen vorm/structuur. Indien bijvoorbeeld met de samenwerking wordt beoogd een gemeentegrensoverschrijdend fietspad aan te leggen, dan is het niet nuttig een zeer zwaar opgetuigd samenwerkingsverband op te zetten. Anders is het als het om bijvoorbeeld structureel (sub)regionaal overleg over het gezamenlijke verkeers- en vervoerbeleid gaat waarbij ook gelden dienen te worden verdeeld.

Aan de andere kant zal, indien eenmaal gekozen is voor een bepaalde vorm, die vorm ook leidend zijn voor de doelen. Indien eenmaal wordt samengewerkt, dan bestaat het risico dat lopende de samenwerking, steeds nieuwe doelen worden ingebracht. Echter, de kans is reëel aanwezig dat om die nieuwe doelen te kunnen bereiken, de gekozen vorm niet bruikbaar is. De gekozen structuur is dan niet effectief met het oog op die doelen. En de vraag moet dan ook worden gesteld of die (nieuwe) doelen wel nagestreefd dienen te worden binnen de voor de samenwerking beschikbare vorm of dat een nieuwe vorm moet worden gekozen.

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.

5. Het streven naar gemeenschappelijke doelen

Allereerst kan gesteld worden, dat het absoluut geen zin heeft te beginnen aan samenwerking als daarvoor bij actoren onvoldoende draagvlak is. Dat leidt tot het bij elkaar komen van mensen die geen gezamenlijke analyse onderschrijven, laat staan samen een doelstelling nastreven. Een dergelijke situatie is zinloos en frustrerend en bovendien belastend voor een (mogelijke) toekomstige samenwerking. Ook als medeoverheden van mening zijn, dat er een maatschappelijk probleem is dat aanpak vraagt vanuit meerdere partijen, blijft de stelling dat er eerst op basis van een goede én gezamenlijke analyse echt draagvlak moet ontstaan voor een gezamenlijke aanpak. Het forceren van samenwerking betekent altijd de basis voor een moeizaam proces.

Maar ook als er sprake is van een gemeenschappelijk probleembesef, en draagvlak voor een vorm van samenwerking wel aanwezig zou (kunnen) zijn, betekent dat nog niet dat die samenwerking ook daadwerkelijk tot stand komt. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op procesvariabelen die de samenwerking beïnvloeden. Mede afgeleid van deze procesvariabelen kunnen verschillende hulpmiddelen worden gebruikt om de samenwerking een betere kans van slagen te bieden.

6. Het proces van samenwerking

Er zijn verschillende procesvariabelen te definiëren, die de kans op een meer vruchtbare samenwerking beïnvloeden. Dat zijn interactie, vertrouwen, stabiliteit en omvang van de groep, omgeving en projecttrekkers.

Interactie tussen de actoren is essentieel. Zonder interactie is samenwerking niet of zeer moeizaam mogelijk. Intensieve interactie, zowel tussen bestuurders als tussen ambtenaren, is in het belang van een vloeiende samenwerking. Dat betekent dat geïnvesteerd moet worden in overleg, elkaar leren kennen, elkaars positie kennen.

Onderling vertrouwen is eveneens essentieel. Nauw gerelateerd met de interactie is het creëren van vertrouwen in elkaar. Met name gemeenten kunnen nogal eens elkaar beschouwen als concurrenten. Sterk adverteren met "Kom bij ons, want wij hebben gratis parkeren" kan de smalle basis van vertrouwen in de kiem smoren. Een goede sfeer en 'wij'-gevoel schragen een samenwerking. Over het algemeen zijn dat soort cultuuraspecten moeilijk te beïnvloeden, maar onderzoek toont aan, dat er wel mogelijkheden zijn. In de praktijk blijkt het ontmoeten in een informele setting een wezenlijke factor te zijn om vertrouwen in elkaar en in de samenwerking te versterken. Het kan daarbij gaan om gezamenlijke studiereizen naar gemeenten met als doel het leren van ervaringen daar of het bezichtigen van een nieuwe parkeergarage, symposia, borrels e.d.

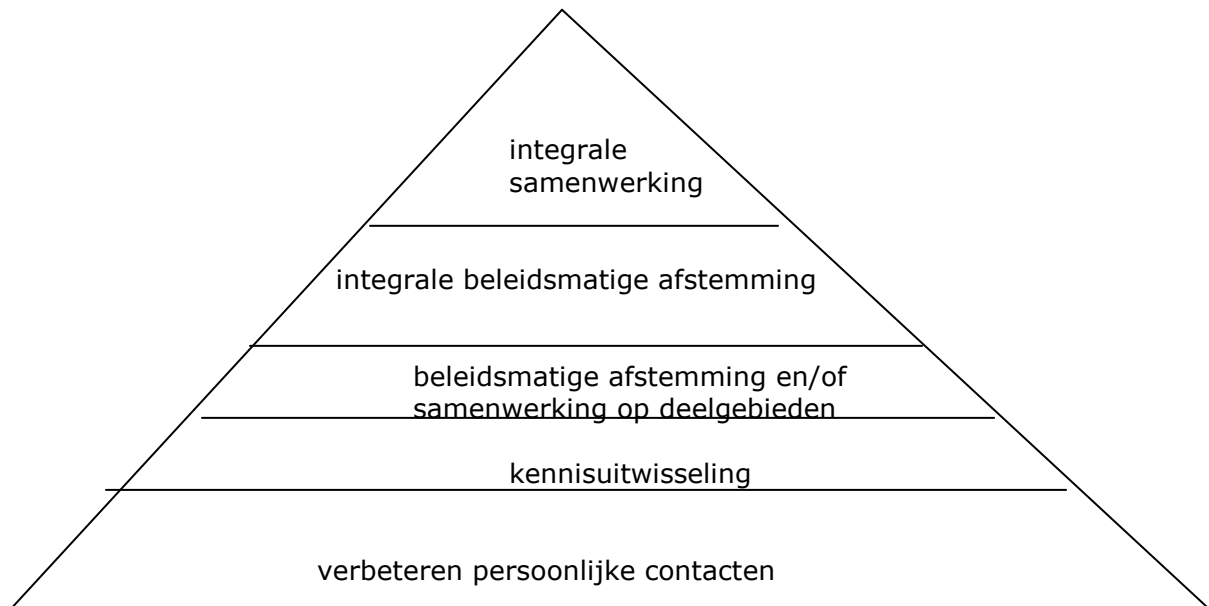
Het kunnen beschikken over groepsleden met relevante netwerken die gezaghebbend zijn en gemakkelijk 'grote' spelers kunnen benaderen, geeft absoluut extra kansen voor de samenwerking. Ook de verdeling van, en het kunnen beschikken over beslissingsbevoegdheden ten aanzien van in te zetten middelen (autoriteit, geld, grond, informatie, steun en legitimiteit), is van belang bij de samenstelling van de groep. Het geeft partijen enerzijds een positie, maar betekent anderzijds dat partijen ook (uiteindelijk) knopen door kunnen en moeten hakken.

De groep samenwerkende actoren dient zo stabiel mogelijk te zijn. Regelmatige wisseling van bestuurders of verantwoordelijke ambtenaren bemoeilijkt de samenwerking. Dit ligt overigens voor de hand. Indien de samenstelling wisselt, zal er toch tijd gestoken moeten worden in de ander leren kennen en vertrouwen.

De omvang van de groep is ook een bepalende factor. Samenwerking wordt moeilijker naarmate het aantal betrokken actoren toeneemt. Samenwerking met 100 andere gemeenten (en mensen) is veel moeilijker dan met 4 andere gemeenten. Dat betekent dat de samenwerking niet te groot opgepakt moet worden. Hoe meer gemeenten ook, des te groter de kans dat men weinig "met elkaar heeft". Met andere woorden, begin de samenwerking met een kleine groep (gemotiveerde) deelnemers. Die motivering kan liggen in het hebben van een gezamenlijk belang, of een aanvullend belang, zoals het delen van elkaars faciliteiten of het door allen moeten doorlopen van een (min of meer vergelijkbaar) aanbestedingstraject.

Vervolgens is ook de omgeving (externe partijen) van invloed. Externe partijen kunnen door het toedienen van prikkels (positief of negatief) samenwerking beïnvloeden. De regionale overheid zou, door het beschikbaar stellen van middelen (capaciteit of financieel) samenwerking best kunnen stimuleren. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het vanuit de regionale overheid beschikbaar stellen van een deskundige om gemeenten bij de oplossing van een "parkeerprobleem" te ondersteunen. Doorgeredeneerd kan ook gedacht worden aan het vanuit de rijksoverheid (of Kennisplatform Verkeer en Vervoer) beschikbaar stellen van een procesmanager/deskundige die regionale samenwerking moet vlot trekken. Iets dergelijks is door de VNG reeds eerder met succes toegepast. Het VNG heeft een expertisecentrum opgericht met deskundigen, die tegen een gereduceerd tarief (gesponsord door de VNG) gemeenten kunnen ondersteunen bij de aanpak van een probleem. Het is de vraag waarom iets dergelijks ook niet zou kunnen worden gerealiseerd door en voor de regionale/provinciale overheden. Hier kan een rol liggen voor het rijk, maar ook voor bijvoorbeeld het InterProvinciaal Overleg (IPO).

Samenwerking kan langzaam groeien. Begonnen kan worden met het, voor elke deelnemer onbedreigende, verbeteren van persoonlijke contacten (interactie). Op die manier kan het onderling vertrouwen worden verbeterd, en kan ook over worden gegaan naar een volgende fase, waarin kennis wordt uitgewisseld. Ook dit is niet erg bedreigend, maar wel functioneel. Een verdergaande stap is het samenwerken op deelgebieden. Dat kan op ad hoc basis zijn, omdat verschillende actoren met dezelfde problemen te maken hebben. Belangrijk is dat de actoren onderling ook weten dat die problemen spelen bij de andere partijen. De eerste niveaus zijn dan ook zeker wel essentieel. Indien samenwerking op deelgebieden goed verloopt kan mogelijk een volgende fase worden ingegaan waarin meer beleidsmatige afstemming plaatsvindt. Een laatste, meest verregeande stap is integrale samenwerking. In figuur 2 is deze ontwikkeling in een piramide weergegeven.



Figuur 2: samenwerkingspiramide

7. Hulpmiddelen

Er zijn in het algemeen verschillende hulpmiddelen waarmee de kans wordt vergroot dat de samenwerking succesvol zal zijn. Het zijn zaken die in eerder onderzochte samenwerkingsverbanden hun dienst hebben bewezen.

Geschillenprocedure

Gebleden is dat het kunnen beschikken over een geschillenprocedure het gemakkelijker maakt om in een samenwerking mee te gaan doen. De garantie dat een onafhankelijke derde (uiteindelijk) ingeschakeld kan worden om een bezwaar van een van de partijen te toetsen, geeft de zekerheid dat men niet wordt 'overruled'.

Een geschillenprocedure verzwaart de samenwerking aanzienlijk (vrijblijvendheid vermindert) en vermindert het aspect van vrijwilligheid. Uiteraard is een geschillenprocedure dan ook veel te zwaar zolang de samenwerking bestaat uit kennisuitwisseling.

Projectbureau

Het buiten de bestaande uitvoeringsorganisatie organiseren van een project in een apart projectbureau, in combinatie met bevoegdheden, budgetten en prestatieafspraken, geeft minder mogelijkheden tot voortdurend heroverwegen van een project of projectdoelen. Het zorgt ook voor meer continuïteit en geeft de samenwerking een 'gezicht' naar buiten toe.

Een apart programmabureau of projectbureau met bevoegdheden en budgetten is in de beginfase van samenwerking uiteraard te zwaar. Vanaf de 3^e fase, waarin wordt samengewerkt aan een project, is een apart projectbureau (eventueel op ad hoc basis) wel denkbaar.

Budget

Het kunnen beschikken over gezamenlijke middelen motiveert tot samenwerking en voorkomt dat partijen gemakkelijk afhaken (er kunnen echt resultaten worden geboekt). Als het gaat om middelen die men zelf genereert, vergroot dat de betrokkenheid verder. Budget is een hulpmiddel dat reeds in de laagste/eerste fase relevant is.

Trekkers

Het aanwijzen van projecttrekkers (in- of extern), duidelijk gemandateerd en voldoende gefaciliteerd, is in veel gevallen een succesfactor gebleken (ook het benoemen van een onafhankelijk voorzitter, van een projectcoördinator en contactpersonen is van belang).

In een intentieverklaring zou opgenomen kunnen worden het neerleggen van de trekkersrol (eerste aanspreekpunt) bij een nader aan te wijzen partij. Dat kan de provincie zijn, maar ook een gemeente.

Personele uitwisseling

Uitwisseling van mensen tussen samenwerkende organisaties kan de ontwikkeling van informele kanalen vergemakkelijken wat op zichzelf samenwerking kan bevorderen. "Jobrotation" waarbij bijvoorbeeld twee ambtenaren van verschillende gemeenten een jaar lang van baan wisselen, kan zeer positief werken op de wederzijdse afstemming. Dit is wel eens toegepast. Zo hebben bijvoorbeeld hoge ambtenaren van gemeente Enschede en provincie Overijssel wel eens (tijdelijk) van baan gewisseld. Ook dit hulpmiddel is reeds in de eerste fase nuttig.

8. Voorbeelden

Er zijn voorbeelden waar op het gebied van parkeren wordt samengewerkt. Een voorbeeld waar de genoemde werkwijze is toegepast is de regio Twente. In het Regionale Verkeers- en Vervoersplan van 2000 was reeds de aanzet gegeven tot het oprichten van een platform parkeren. Doel hierbij was vooral informatie-uitwisseling en kennisoverdracht, als een eerste stap op weg naar mogelijk meer inhoudelijke afstemming.

Nadat een aantal jaren geen vervolg aan dit RVVP was gegeven op dit vlak, werd uiteindelijk vanuit de gemeente Enschede een eerste bijeenkomst gepland met buurgemeenten. Het onderwerp was een probleem dat zich voordeed in Enschede, maar waar ook andere gemeenten mee te maken zouden kunnen krijgen. Vervolgens is dit initiatief opgepakt door Regio Twente en zijn er vervolgbijeenkomsten georganiseerd. De opkomst bleek steeds hoger te worden. De behoefte en de meerwaarde werd gezien. Door het initiatief werd echter ook meer afgestemd en is een site opgericht waar een aantal gegevens betreffende parkeren in de Twentse gemeenten worden weergegeven. Verder werd door een aantal gemeenten ook samenwerking gezocht op het terrein van de invoering van belparkeren/GSM-parkeren en vrachtautoparkeren.

Nog verder ging het in de loop van dit jaar doordat een drietal Twentse gemeenten gezamenlijk ging optrekken bij de vervanging en aanschaf van nieuwe parkeerautomaten. Waar veel gemeenten toch individueel een Europees aanbestedingstraject doorlopen, werken deze 3 gemeenten hierbij samen. De bijeenkomsten in het kader van die gezamenlijke aanbesteding hebben, naast het onderhavige onderwerp, ook meerwaarde op andere vlakken. Er wordt veel informatie

uitgewisseld over en weer, waarbij de 3 gemeenten daadwerkelijk van elkaar leren. En in toenemende mate ook de samenwerking opzoeken.

9. Conclusies en aanbevelingen

Kijkend naar parkeren en de gevoeligheden, kan de conclusie getrokken worden, dat niet te zwaar ingestoken moet worden. Parkeren wordt door gemeenten daadwerkelijk gezien als hun verantwoordelijkheid. Dat betekent, dat insteken op integrale beleidsmatige afstemming niet op korte termijn als realistisch moet worden beschouwd. Veel beter kan begonnen worden met het verbeteren van contacten en kennisuitwisseling. Dit is niet bedreigend voor gemeenten, maar kan juist gezien worden als meerwaarde. Met een dergelijke onderbouwing is het voor regionale overheden ook veel eenvoudiger om gemeenten rond de tafel te krijgen. Door de kennisuitwisseling leert men elkaars positie kennen, elkaars problemen. Begrip ontstaat, maar ook zullen kansen van samenwerking meer op waarde worden geschat. Al gaat het maar om het gezamenlijk uitvoeren van onderzoek of het gezamenlijk uitbesteden van de geldinning. Met andere woorden, in eerste instantie richten op de eerste drie fasen van de in figuur 2 weergegeven piramide zal reeds een uitdaging zijn.

De geschetste voorbeelden tonen aan, dat het mogelijk is te komen tot meer regionaal overleg en samenwerking, maar dat er wel voldaan moet worden aan een aantal voorwaarden. Nu nog het lef van de regionale overheden om dit op te pakken. En wellicht ligt daar ook een stimulerende taak voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Kennisplatform Verkeer en Vervoer of mogelijk het InterProvinciaal Overleg. De complexiteit van de materie en de gevoeligheden die er mee gepaard gaan vragen om een stimulator. Het spreekt voor zich, dat auteurs van dit artikel uiteraard gaarne bereid zijn een bijdrage te leveren aan het op een succesvolle wijze stimuleren en organiseren van regionaal overleg.