

Verantwoordelijkheid voor Verkeer en Vervoer

*Onderzoek naar de samenwerking binnen het
Regionaal Mobiliteitsoverleg Venray-Venlo*



Sido Guyt

2010, Utrecht

Verantwoordelijkheid voor Verkeer en Vervoer

Onderzoek naar de samenwerking binnen het Regionaal Mobiliteitsoverleg Venray-Venlo

Afbeelding voorzijde: cartografische weergave van de onderzoeksregio. Bewerkte afbeelding van Jan-Willem van Aalst, © CC-BY-SA.

afstudeerscriptie

Juni 2010, Utrecht

Bestuurs- en Organisationswetenschap: Communicatie, Beleid en Management

0252794

Sido Guyt

Maastricht

Eerste begeleider: dhr. dr. M.E.L. Matthys

Tweede begeleider: dhr. ir. P.J. Linde MLD

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Voorwoord	3
Leeswijzer	4
Samenvatting.....	5
Inleiding	6
Probleemstelling en opzet onderzoek.....	8
Samenwerking en processen in theorie	9
Visies op samenwerking	9
Voorwaarden voor succesvolle samenwerking.....	10
Valkuilen en kansen van het overleg.....	10
Invloeden op het proces.....	12
In ‘goed’ overleg.....	13
Het proces (be)sturen.....	14
Waarom overleg kan mislukken	15
Methodologie	16
Brondocumenten	16
Observaties.....	16
Interviews	17
Methode van analyse	18
Analyse en resultaten.....	20
Hoe verloopt de samenwerking?	20
Wie is er actief op het gebied van verkeer en vervoer?	23
Hoe zouden de taken verdeeld moeten zijn?	28
Wat zijn de probleempunten?	32
Waar liggen de problemen?	35
Wat zou er verbeterd kunnen worden?	37
Herindeling	37
Financiën	38
Regionale visie.....	40
Structuur.....	40
Conclusie	42

Bronvermeldingen.....	43
Bijlagen.....	44
Observatieverslagen.....	45
Ambtelijk vooroverleg.....	46
Ambtelijk RMO.....	48
RMO Coördinatorenoverleg.....	50
Bestuurlijk RMO – deel 1.....	52
Bestuurlijk RMO – deel 2.....	54
Vragenlijst.....	57
Interviewprotocol.....	59

Voorwoord

Dit onderzoek is voor mij de afsluiting van mijn studie aan de Universiteit Utrecht. Mijn onderzoek laat zien dat het lastig is om een succes te behalen, wanneer het doel niet helder is en harde afspraken gemaakt zijn. Dat geldt ook voor de totstandkoming van dit onderzoek zelf. Deze scriptie verschijnt geruime tijd na het voltooien van mijn laatste hoorcollege, tentamen of beleidsstuk op de faculteit. Dat betekent echter niet dat ik er minder trots op ben.

Ik wil dan ook met name Peter van Wijlick bedanken, die vanuit zijn rol als RMO-coördinator niet alleen voor mij deuren heeft geopend en mij de vrijheid heeft geboden dit onderzoek uit te voeren, maar mij ook inhoudelijk heeft uitgedaagd. Peter, dank daarvoor. Zonder jouw hulp was deze scriptie er niet zo geweest. Ook Jeroen Duijsens dank ik voor zijn inhoudelijke kritieken. Verder wil ik de respondenten bedanken voor het vrijmaken van hun agenda en de geboden gastvrijheid.

Ook wil ik mijn begeleider, Mick Matthys, bedanken voor zijn snelle reacties en opbouwende kritiek.

Ten slotte wil ik nog een aantal mensen bedanken die mij persoonlijk hebben gesteund bij het schrijven van deze scriptie. Allereerst mijn ouders, Ruud en Tiny, voor het meedenken en zoeken naar mogelijkheden om mij te helpen. Mijn broer Jonne, voor zijn wetenschappelijke kijk op mijn tekst en aanpak. Mijn zus Nadieh, die mij vele uren administratief heeft geholpen en mij ook heeft geïnspireerd om weer door te gaan als ik het even niet zag zitten. Stefanie, Jantine, mijn schoonfamilie en alle anderen die ik vergeten ben, bedankt voor het lenen van boeken, goede adviezen en de getoonde interesse.

Als laatste dank aan mijn vriendin, Evelien. Bedankt voor je aanmoediging. Bedankt voor je kritiek. Bedankt voor je steun. Bedankt voor je hulp. Bedankt dat je er altijd voor me bent.

Leeswijzer

Dit document is als volgt opgebouwd: op de volgende pagina vindt u een korte samenvatting van het onderzoek, aangevuld met de belangrijkste conclusies.

Het feitelijke onderzoek vindt u op de pagina's daarna. Allereerst geef ik een schets van de voorgeschiedenis van het RMO. Vervolgens vindt u een beargumenteerde probleemstelling, waarin doel van het onderzoek duidelijk wordt.

In het hoofdstuk 'Theorie' treft u een samenvatting van relevante literatuur op het terrein van samenwerken aan. Onder 'Methodologie' leest u meer over de opzet van het feitelijke onderzoek. Vervolgens zijn onder 'Analyse' de resultaten te lezen van het onderzoek. Vervolgens vindt u de conclusies. Als laatste zijn relevante bronvermeldingen en bijlagen toegevoegd.

Samenvatting

Dat samenwerken nodig is wanneer problemen (gemeente)grensoverstijgend zijn is duidelijk, maar niet vanzelfsprekend. Dit onderzoek geeft inzicht in uitdagingen en kansen voor samenwerking op regionale schaal. Het Regionaal Mobiliteitsoverleg Venray-Venlo (RMO) is primair een ambtelijk en bestuurlijk samenwerkingsverband van gemeenten en provincie. Dit netwerk wordt aangevuld met een aantal partners in het veld; ROVL, Veolia, politie en Rijkswaterstaat. Het RMO heeft geen juridische status of beslissingsbevoegdheden, maar is een ontmoetings- en coördinatieplek op het gebied van verkeer en vervoer.

Dit onderzoek, deels brononderzoek, deels observaties en voornamelijk interviews met betrokkenen, laat zien dat er positief gedacht wordt over het RMO. Het doel is echter niet unaniem duidelijk, en dit veroorzaakt een gebrek aan eenduidigheid. Hoewel vrijwel alle respondenten het RMO als positief beoordelen, is het voor hen niet eenvoudig successen te benoemen, en zijn succesfactoren onduidelijk. De vrijblijvendheid in participatie en aanwezigheid bij vergaderingen ondermijnt de slagkracht van optreden als regio.

Het opstellen van een regionale visie op verkeer en vervoer zou duidelijkheid geven en zal het RMO ondersteunen in effectiever en efficiënter optreden. De herindelingen in de regio bieden daarnaast een kans voor verdere professionalisering en specialisering van de betrokken gemeenten, en als afgeleide daarvan het RMO. De intentie vanuit provincie om meer beslissingsmacht bij het RMO zelf neer te leggen biedt een verdere kans op een efficiëntere en effectievere samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer.

Inleiding

Het Regionaal Mobiliteitsoverleg (RMO) Venray-Venlo bestaat feitelijk sinds 1 februari 2005 als opvolger van de twee afzonderlijke RMO's Venlo en Venray. Sinds die datum hebben de gemeenten uit het RMO Venlo, te weten: Arcen en Velden, Helden, Kessel, Maasbree, Meijel, Sevenum en Venlo, alsmede de gemeenten uit het RMO Venray, te weten: Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum, Mook en Middelaar en Venray, besloten om voortaan eenzelfde persoon als coördinator van het RMO aan te stellen¹. De facto is dit de oprichting van het RMO Venray-Venlo. In uitingen en optreden is er sindsdien geen onderscheid meer tussen de afzonderlijke RMO's Venray-Venlo².

De RMO's komen voort uit de VERDI-gelden, bedoeld voor Gelden voor Verkeer en Vervoer: regionaal, decentraal en integraal. In totaal telt Limburg formeel zeven RMO-regio's; Maastricht-Heuvelland, Parkstad, Sittard-Geleen, Roermond, Weert, Venlo en Venray, waarbij naast Venlo en Venray ook Roermond en Weert samenwerken, waardoor er feitelijk vijf RMO's zijn. De provincie Limburg kiest er overigens voor het meest noordelijke gezamenlijke RMO als 'RMO Venlo/Venray' te betitelen, terwijl de regio zelf voor 'RMO Venray-Venlo' kiest.

Het RMO is zowel een ambtelijk als een bestuurlijk overleg over mobiliteit in de breedste zin des woords. Het RMO heeft geen feitelijke beslissingsbevoegdheid, en het RMO is extern niet herkenbaar. Twee keer per jaar is er een ambtelijk overleg, waarin gemeenteambtenaren van de 13 deelnemende gemeenten samenkomen, en waarbij ook de RMO-coördinator, en vertegenwoordiger(s) van provincie, het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg (ROVL), politie, de openbaar vervoersmaatschappij Veolia en Rijkswaterstaat aanschuiven. Dezelfde partijen, soms door andere personen vertegenwoordigd, zijn ook terug te vinden bij de bestuurlijke overleggen. Ook deze vinden twee keer per jaar plaats, enige tijd na het ambtelijk overleg. Daarnaast worden in dit overleg uiteraard de plaatsen van de gemeentelijke ambtenaren ingenomen door bestuurders, allen wethouders verkeer.

Een belangrijke component binnen de RMO's is (de verdeling van) de Brede DoelUitkering, de BDU. Het Rijk verschaft, via de provincie, middelen voor openbaar vervoer, infrastructuur en verkeersveiligheid (Ministerie van Verkeer en Waterstaat). Hoewel de provincie beslist over de toekenning van de subsidies, worden de aanvragen in het RMO gecoördineerd.

Daarnaast zorgt het ROVL voor cofinanciering, middels gelden van de provincie. In voorgaande jaren was vooral de regionale cofinanciering problematisch en zijn er grote verschillen tussen de regionale coördinatie (ROVL, 2007-1, p. 21). Daarom is in het Jaarplan 2008 van ROVL een extra bijdrage vanuit Provinciale Staten van € 450.000 aangewend voor de coördinatie en financiële ondersteuning van

¹ Dit onderzoek is verricht vlak voor de gemeentelijke herindelingen van 1 januari 2010. Om die reden is hier telkens uitgegaan van de gemeenten zoals deze in de onderzoeksperiode, de tweede helft van 2009, bestonden. Inmiddels is het aantal gemeenten in de regio teruggebracht tot 6; Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray.

² Merk op dat Limburgs noordelijkst gelegen gemeente, Mook en Middelaar, hier niet is opgenomen. Gezien de gerichtheid op Nijmegen heeft Mook en Middelaar er voor gekozen om aan te schuiven bij de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Zij maakt dan ook geen deel uit van het RMO Venray-Venlo.

regionale projecten. Het geld wordt gebruikt voor cofinanciering met de regio op basis van een 50/50-verdeling (ROVL, 2007-2, p. 36).

Provinciale Staten van Limburg hebben vanuit de gedachte dat het wenselijk is om te investeren in samenwerking op regionaal niveau de € 450.000 geormerkt voor het verbeteren van de samenwerking tussen de RMO's en het ROVL. In totaal verhoogden zij het budget voor het ROVL met € 4.505.000 (Provinciale Staten van Limburg, 2007). Hiermee investeren zij extra in de verbetering van de verkeersveiligheid. In zijn jaarrede van 2001 haalde Van Kemenade (Interprovinciaal Overleg; IPO) al aan dat volgens hem de provincies zich meer bemoeien met harde beleidsterreinen als verkeer en vervoer en ruimtelijke ontwikkeling (Van Kemenade, 2001). Ook Hendriks ziet dit fenomeen en constateert dat het vooral om grondgebonden zaken gaat waar de provincie meer zeggenschap over probeert te krijgen – dit tegenover persoonsgebonden zaken als welzijn (Hendriks, 2002, p. 23).

Probleemstelling en opzet onderzoek

Het onderzoek richt zich op het RMO Venray-Venlo en hoe daarbinnen wordt samengewerkt. Doelstelling van het onderzoek is om in kaart te brengen waarom het samenwerken op het gebied van verkeer en vervoer binnen het RMO Venray-Venlo verloopt zoals het dat doet en wat daar aan verbeterd zou kunnen worden.

Gezien die doelstelling is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke verschillen in opvattingen over verkeer en vervoer en over de uitvoering ervan op regionaal niveau bestaan er tussen de diverse deelnemers aan de RMO's?

Hierbij is de achterliggende gedachte dat de attitudes die de verschillende partijen ten opzichte van elkaar en het proces hebben bepalen hoe zij werken aan verkeersveiligheid en verkeer en vervoer in het algemeen. Het hoe en waarom biedt inzicht in de manier waarop dit gebeurt.

De volgende deelvragen helpen om de hoofdvraag te beantwoorden en inzicht te krijgen in de samenwerking binnen het RMO Venray-Venlo:

1a. Wat zijn de verschillende percepties over hoe het samenwerken op het gebied van verkeer en vervoer binnen het RMO Venray-Venlo verloopt?

1b. Welke actoren zijn actief in de regio Venray-Venlo met betrekking tot verkeer en vervoer?

1c. Hoe zouden actoren graag zien dat taken verdeeld zijn (uitgesplitst naar actor)?

2a. Wat zijn probleempunten in de uitvoering?

2b. Welke problemen liggen er bij welke actor en waarom liggen die daar?

2c. Wat zou er volgens elke actor verbeterd kunnen of moeten worden? (Zowel wat betreft de verdeling van taken als van middelen)

De invalshoek bij dit onderzoek is het toetsen van de samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer op basis van informatie uit de interviews aan theoretische concepten.

Samenwerking en processen in theorie

Samenwerking tussen gemeenten lijkt in sommige gevallen, zoals het grensoverschrijdende werken aan verkeersveiligheid, voor de hand liggend, maar er zijn toch enkele opmerkingen te plaatsen. Uit eerder onderzoek blijkt namelijk dat voordelen vooral liggen op de mogelijkheid om meer en beter te doen dan alleen had gekund, dat het goed is voor het netwerk en de kennis en ten derde gemeenten dwingt om na te denken over een aanpak en vervolgens te komen tot een eenduidige aanpak (Blomberg & Michiels, 1998, p. 59). De voordelen liggen dus niet alleen op het gebied van de bundeling van krachten.

Gemeenten zijn echter in beginsel op zich zelf staande entiteiten. Het Nederlandse bestuursstelsel is namelijk formeel opgesteld in drie bestuurslagen: Rijk, Provincie, Gemeente. Dit komt voort uit de zogeheten drie-kringenleer. De achterliggende gedachte is dat elk belang zijn eigen bestuurslaag kent. Op deze indeling is al langer kritiek. In sommige gevallen is het daarom niet praktisch mogelijk deze indeling strikt aan te houden (Bleker, 1984, pp. 35-36). Zo gaat de drie-kringenleer uit van het bestaan van afgebakende en compleet eigen beleidsterreinen voor elke bestuurslaag. In de loop der tijd echter zijn de overheidstaken uitgebreid en mede daardoor is er verwevenheid ontstaan tussen de bestuurslagen. Het feit dat beleidsafstemming met alleen formele regels als goedkeurings-/vernietigingsrecht of beroepen niet tot volle ontplooiing komt, is reden om overleg tussen bestuurslagen in te stellen (Bleker, 1984, pp. 36-38). Daarnaast zijn de wettelijke bevoegdheden van de provincie de laatste jaren ingeperkt. Toezicht is van preventief naar repressief gegaan (Stapelkamp, 2007). Dit verkleint de automatische rol van de provincie bij ruimtelijke inrichting.

Dat zou er toe kunnen leiden dat de gedachte ontstaat dat de provincie niets te zoeken heeft in het zorgen voor verkeersveiligheid. Echter, verkeersveiligheid is qua wetgeving weliswaar landelijk geregeld, maar de wegbeheerders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Dat maakt dat zij een grote rol hebben bij het verkeersveilig inrichten van de openbare ruimte (Stapelkamp, 2007, pp. 158-159). Daarnaast zijn er zoals gezegd voordelen te halen uit samenwerking.

Visies op samenwerking

Er zijn meerdere visies op samenwerking, zo gaat Teisman uit van een pluricentrisch perspectief. Dit omvat dat beleid wordt gemaakt door een samenstel van (de)centrale overheden, dat zij onderling afhankelijk zijn en dat een centraal of lokaal alleen-beslissingsrecht niet tot wenselijke uitkomsten leidt. Pluricentrisch betekent het bezien van meerdere standpunten, het gaat dus niet om het algemeen belang (unicentrisch) of eigenbelang (multicentrisch), maar om het gemeenschappelijk belang (Teisman, 1992, p. 245). In de visie van Teisman moeten dus de belangen van alle actoren vertegenwoordigd worden. Hij geeft echter ook aan dat dit lastig is. Immers, het is een natuurlijke neiging de eigen organisatie als centraal te zien voor het voorliggende proces. Veel deelnemers aan overleg menen dat alleen de eigen organisatie het proces tot een goed einde kan brengen (Teisman, 1992, p. 258). Samenwerking binnen een complexe omgeving kan echter lastig blijken. Duidelijkheid krijgen in het netwerk is daarom een eerste stap. Twee kenmerken van een complex netwerk zijn pluriformiteit en geslotenheid. Pluriformiteit geeft aan dat er meerdere spelers op het veld zijn, die onderling ook nog eens verschillen. De geslotenheid geeft aan dat zij geen logisch geheel in het netwerk zijn, maar daarin verzeild zijn geraakt, terwijl zij normaal binnen hun eigen organisatie

werken (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991, pp. 28-37). Of een netwerk complex is, is ook te zien aan de aard van de interdependentie, de onderlinge afhankelijkheid. De volgende soorten afhankelijkheid kenmerken een complex netwerk: meervoudigheid (geld, informatie, grond, etc.), multilateraliteit, asynchroniteit, sequentialiteit en dynamiek – dit ten opzichte van eenvoudige, bilaterale, synchrone, gelijktijdige en statische afhankelijkheid (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991, pp. 38-39).

Voorwaarden voor succesvolle samenwerking

In hun onderzoek naar handhaving schetsen Blomberg & Michiels de volgens hen belangrijkste voorwaarden voor samenwerking. Zij onderscheiden achtereenvolgens draagvlak, beleidsafstemming, informatievoorziening, coördinatie, uitvoeringsorganisatie (bestaan van, interne opbouw (volledige afdelingen of onderdelen), minimum capaciteit/kritische massa, multidisciplinair) (Blomberg & Michiels, 1998, pp. 88-93). Draagvlak zien zij daarbinnen als een bindende voorwaarde. Verder geven zij aan dat alle partners het nut in dienen te zien van samenwerking en daar hun gedrag op aan moeten passen (Blomberg & Michiels, 1998, p. 88).

Beleidsafstemming is nauw verbonden met samenwerking. Het is namelijk nodig om prioriteiten duidelijk te hebben en het moet helder zijn welke actor wat doet. Daartoe is het nodig afspraken schriftelijk vast te leggen (Blomberg & Michiels, 1998, pp. 88-90). Informatieuitwisseling is belangrijk om niet alleen de samenwerking te verbeteren, maar ook om te voorkomen dat individuele gemeenten keuzen maken die niet stroken met het gemeenschappelijk beleid (Blomberg & Michiels, 1998, pp. 90-91). Om de coördinatie te bevorderen en te voorkomen dat er niets van de grond komt, is het volgens Blomberg en Michiels aan te bevelen een coördinator aan te wijzen (Blomberg & Michiels, 1998, p. 91). Zij pleiten ervoor een uitvoeringsorganisatie op te richten, waarin de verschillende onderdelen vertegenwoordigd zijn. Er zijn enkele aspecten aan een uitvoeringsorganisatie die leiden tot het succesvol zijn daarvan. Ten eerste is dat het daadwerkelijk bestaan van een uitvoeringsinstantie, die ook voor de buitenwacht zichtbaar en benaderbaar is. Verder is het belangrijk dat in de uitvoeringsorganisatie alle relevante onderdelen samen komen, en de niet relevante wegblijven. Er is verder een kritische massa nodig om tot resultaten te komen. Het samenwerkingsverband zorgt ervoor dat individuele gemeenten die deze kritische massa niet zelfstandig hebben dat gezamenlijk wel hebben. De schaalgrootte van het samenwerkingsverband dient hierop aangepast te zijn. Verder dienen verschillende disciplines samengebracht te worden om tot grotere slagkracht te komen (Blomberg & Michiels, 1998, pp. 91-93). Niet iedereen is het daar echter mee eens. Grootelaar plaatst namelijk een kanttekening bij het nut van een uitvoeringsorganisatie voor elk overleg. Wanneer er een team gevormd wordt, kan volgens Grootelaar beter gekozen worden voor een werkgroep (wanneer het doel helder is en er rust is in de organisaties) of een echt team (wanneer er gezocht wordt naar oplossingen in een roerige omgeving). Wanneer het doel duidelijk is maar er desondanks gekozen wordt voor een team, bestaat het risico dat alle aandacht naar de samenwerking gaat en er inhoudelijk alleen gesproken wordt over wat anderen doen (Grootelaar, 1995, pp. 80-83).

Valkuilen en kansen van het overleg

Hoe meer deelnemers aan het overleg, hoe moeilijker het zal zijn tot bindende afspraken te komen en hoe lastiger en langzamer het overleg zal gaan (Bleker, 1984, p. 165). Dit probleem kan deels ondervangen worden door in een hecht (al is het dan groot) team samen te werken. Hoe groter de continuïteit van het overleg en de overlegpartners, hoe effectiever. Veel wisselingen van

overlegdeelnemers veroorzaken niet alleen een verlies aan kennis, maar ook aan effectiviteit (Bleker, 1984, pp. 165-166).

Een veelheid aan deelnemers is echter meer dan een bedreiging. Het inzicht dat er meerdere actoren zijn, die elk een specifieke bijdrage leveren, geeft de kans voor stimulansen, interventies en selectie die nodig is om tot een goed resultaat te komen (Teisman, 1992, p. 258). Dit besef leidt vaak tot doelvervlechting. Doelvervlechting vindt plaats zodra actoren andere betrokkenen tevreden te stellen. Dit biedt de volgende kansen: doelen worden helder, bespreekbaar en verenigbaar. Middelen kunnen nu aangewend worden en er kan overeenstemming worden bereikt over selectiecriteria (Teisman, 1992, p. 259). Het proberen doelen te verzoenen veronderstelt impliciet dat er meerdere redenen en organisaties kunnen zijn om een doel te bereiken. Doelen worden pas in de loop van een proces en na onderlinge competitie, afhankelijk van de haalbaarheid en beïnvloed door maatschappelijke opvattingen, helder (Teisman, 1992, p. 259). Hierbij van nut zijn ambtelijke nota's. Nota's en plannen hebben een dubbele functie: ze formuleren de strategie intern en maken deze vervolgens extern duidelijk (Teisman, 1992, p. 260).

Tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid bepalen de kansen om de doelstellingen van een programma te halen (Grootelaar, 1995, pp. 102-104). De context bepaalt het behalen van doelstellingen, en daarbinnen bepalen politieke verhoudingen wat effectief is. Het aanpassen van tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid vergroot de mogelijkheden de doelen te behalen. Hierdoor dienen deze constant bijgesteld te worden aan de veranderende omstandigheden (Grootelaar, 1995, p. 104).

De publieke opinie kan een onderwerp op de agenda zetten. Dat leidt echter ook tot verhoogde aandacht of de geplande activiteiten de doelstelling wel halen (Grootelaar, 1995, p. 104).

Succesvol overleg voldoet volgens Bleker aan de normen van openheid, constructiviteit, geen vrijblijvende inbreng, vrij van macht, fair play in het overleg en doel- en resultaatgerichtheid (Bleker, 1984, pp. 41-53). Hiermee bedoelt hij dat overleg alleen zinvol is als de deelnemers met een open houding deelnemen. Wanneer partijen in staat zijn alle gewenste onderwerpen te bespreken en hier kritisch en open tegenoverstaan, is het pas mogelijk verschillen te overbruggen (Bleker, 1984, pp. 42-43). Constructiviteit is een andere eis in het overleg: wanneer deelnemers voorbijgaan aan meningen van andere partijen of zichzelf onbekritiseerbaar opstellen, kan er geen constructief overleg plaatsvinden (Bleker, 1984, pp. 43-44). Wanneer afspraken vrijblijvend blijven, kan er geen vooruitgang worden geboekt. Het kunnen maken van afspraken is dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor overleg. Dit kan echter soms op gespannen voet staan met de democratische grondslag en de interne organisatie van deelnemers. In dat geval heeft het aanbeveling het overleg te faseren en door voorbereiding van daartoe gerechtigde organen (bijvoorbeeld B&W) beslissingsbevoegdheden toe te delen (Bleker, 1984, pp. 44-46). Bij overleg waarbij meerdere bestuurslagen betrokken zijn is er een risico op een machtsverschil. Dit kan zich uiten door invloed op het overleg zelf, dus met betrekking tot vorm, plaats, tijdstip en te bespreken onderwerp. Daarnaast is het mogelijk dat een hogere bestuurslaag directe invloed uitoefent op de uitkomsten van het overleg. Dat kan door bepaalde onderwerpen te negeren, te dreigen alleen een gewenste uitkomst goed te keuren of zelfs het opleggen van (al dan niet relevante) sancties. Het moge duidelijk zijn dat dit een goed overleg niet stimuleert (Bleker, 1984, pp. 47-50).

Fair play, niet alleen bekend uit de sport maar ook uit Angelsaksische rechtspraak, is een verzamelbegrip dat ook vaak als 'behoorlijk bestuur' wordt aangeduid. In het kader van overleg geldt bijvoorbeeld dat deelnemers elkaar niet het overleg onmogelijk maken, het overleg niet misbruiken (bijvoorbeeld als vertragingstactiek), dat zij het overleg serieus nemen en dat zij de verkregen informatie niet oneigenlijk gebruiken, ook niet na afloop van het overleg (Bleker, 1984, pp. 50-51). Overleg zonder duidelijk doel of intentie om resultaten te bereiken is nutteloos en doet afbraak aan de beginselen van overleg. Doelstellingen van het overleg duidelijk krijgen bij alle deelnemers voorkomt ontevredenheid en ineffectiviteit (Bleker, 1984, pp. 51-53).

Invloeden op het proces

Machts- en invloedsverhoudingen hebben een invloed op overlegprocessen, en omgekeerd ook. De verhoudingen bepalen in eerste instantie het overleg. De mogelijkheden in het overleg bieden anderzijds de kans om de machtsverhoudingen tussen de organisaties aan te passen (Bleker, 1984, pp. 127-131). Hoe kleiner de verschillen in macht, hoe meer aandacht er zal zijn voor het uitoefenen van macht en invloed. Op basis daarvan zullen de deelnemende organisaties proberen het proces en overleg zo in te richten dat zij de meeste invloed hebben op het overleg (Bleker, 1984, pp. 134-135).

Factoren die het overlegproces kunnen beïnvloeden zijn de aard van de betrekking, de omgeving, interne kenmerken en functioneren van organisaties en kenmerken van contactpersonen in relatie tot interpersoonlijk verhoudingen, positie en rol ten opzichte van hun organisatie (Bleker, 1984, p. 114).

De aard van de betrekking tussen de partijen is van invloed op de samenwerking. Er zijn echter vele verschillende invloeden hierop (intensiteit, belang, symmetrie, type organisaties (symbiotisch (aanvullend) of competitief (gelijksoortig)). Afhankelijk van deze invloeden zal samenwerking meer naar onderhandelen en conflicten neigen of meer naar een oplossingsgerichte samenwerking (Bleker, 1984, pp. 114-117). De omgeving is van invloed op de aard van de relatie: is de omgeving stabiel dan worden relaties formeel, is de omgeving turbulent (economisch, technologisch, sociaal) dan zullen nieuwe netwerken ontstaan. Daarnaast geldt dat externe invloeden (zoals de publieke opinie) kunnen leiden tot (een bepaalde invulling van) samenwerkingsrelaties (Bleker, 1984, pp. 117-118). De behoefte aan overleg neemt toe als een organisatie streeft naar een (middel)lange termijnbeleid (afstemming andere actoren, verkrijgen zekerheid omgeving) en wanneer de organisatie zelfstandig opererende leden kent (terugkoppelen eigen organisatie) (Bleker, 1984, p. 119).

De structuur van een overleg bepaalt de verhouding tussen partijen. Het overleg bevestigt en versterkt vervolgens weer de verhouding tussen de organisaties. Wanneer het gaat om nieuwe overleggen, kan het ook structurerend werken. Het overleg heeft dan niet alleen een inhoudelijk aspect, maar bepaalt ook mede de latere verhouding tussen de organen (Bleker, 1984, pp. 124-127). De zwakste schakel bepaalt de sterkte van de besluitvormingsketting. Het versterken van andere koppelingen heeft geen zin wanneer er een zwakke schakel is. Wanneer de ketting breekt, kan er mogelijk een bypass komen, maar dat hangt af van de reactie van de overige actoren (Teisman, 1992, p. 262).

Naast de organisatie zijn echter ook de individuele onderhandelaars van belang. Hun persoonskenmerken bepalen de uitkomsten op meerdere manieren. Van belang is hun persoonlijke

handelswijze en stellingname ten aanzien van het overleg. Een defensieve stijl levert bijvoorbeeld andere resultaten op dan risicodragende onderhandelaars. Daarnaast is het mandaat van de onderhandelaars van invloed. Van belang is naast de formele onderhandelingsruimte ook de perceptie die de ander daarvan heeft. Tenslotte kan overleg op een ander niveau (hoger niveau, media) invloed hebben op de uitkomsten. Dit hangt dan af van de mate waarin onderhandelaars geloven invloed te hebben op de uitkomsten van het overleg (Bleker, 1984, pp. 119-124).

Van invloed op het overleg zijn: het initiatief tot overleg, de relatie tussen de organisaties en de (fase van) besluitvorming, het onderwerp, de organisatie en inrichting van het overleg, afspraken en regels van het overleg, methode van besluitvorming en of de resultaten van het overleg het resultaat/overleg zelf beïnvloeden, of ook een uitwerking hebben (rechtswerking, rechtsgevolgen) (Bleker, 1984, p. 137).

Om overleg zo optimaal mogelijk in te richten, vrij van macht en gericht op resultaat, is het belangrijk dat partijen vooraf afspraken maken over het verloop van het overleg. Van invloed is de wijze van overleg (schriftelijk of mondeling), welke partijen meedoen (en wie zij vertegenwoordigen) en of het overleg een structureel of eenmalig karakter heeft (Bleker, 1984, pp. 162-164). Partijen hebben een voorkeur voor bilaterale overleggen, vanuit de gedachte dat arrangementen met meerdere deelnemers minder efficiënt zijn (Teisman, 1992, pp. 264-265).

Het simpele feit dat er meer bestuurders in lagere overheden zijn dan in de hogere, leidt er toe dat ambtelijke vertegenwoordigers soms de plek innemen van bestuurders. Hier vindt dan ambtelijk-bestuurlijk overleg plaats. Voor het meer inzichtelijk makende overleg is ambtelijk overleg het beste geschikt, voor het maken van afspraken heeft een bestuurlijk overleg de voorkeur (Bleker, 1984, pp. 164-165). Vanwege de grote tijdsinvestering van management, komt daarnaast deze rol meestal terecht bij ambtenaren (Teisman, 1992, p. 261).

Tussen politiek bestuurders en ambtenaren bestaat volgens Grootelaar een 'ritssluitingsafhankelijkheid' (Grootelaar, 1995, p. 48). Politici en andere bestuurders hebben door de mogelijkheid te selecteren de grootste invloed, maar zij zijn afhankelijk van het ambtelijk apparaat voor de kwaliteit van de voorstellen (Teisman, 1992, p. 261).

De afhankelijkheid van ambtenaren en bestuurders wordt gekenmerkt door machts- en afhankelijkheidsrelaties (Grootelaar, 1995, pp. 49-51).

Een professionele opstelling en lerende houding leiden tot betere samenwerking van politici en ambtenaren (Grootelaar, 1995, p. 125).

In 'goed' overleg

Binnen een open en constructief overleg is het van belang dat voor de besluitvorming niet wordt teruggevallen op stemmingen of een eenzijdige beslissing van een van de deelnemers. Besluiten kunnen worden genomen via 'interpretatie van de consensus'. Hierbij worden niet tot in de details alle conclusies opgeschreven, maar wordt over de grote lijnen overeenstemming bereikt. De voorzitter/secretaris vat dit in notulen samen, wat deze weer een grote beslisrol geeft (Bleker, 1984, pp. 171-172).

Wanneer de besluiten alleen door interpretatie van de notulist worden samengevat, is het belangrijk om deze gezamenlijk vast te stellen, ook voor de controle door het publiekrechtelijke lichaam (Bleker, 1984, pp. 172-173).

Wanneer de uitkomsten van overleg invloed hebben op beleid en/of budget van een overlegpartner, dient deze wettelijk gezien in de gelegenheid te worden gesteld zich te beraden over de uitkomsten. Goedkeuring alvorens tot uitvoering over te gaan is dan vereist (Bleker, 1984, pp. 176-177).

De volgende vragen kunnen worden gesteld om te toetsen of het overleg op een juiste wijze is ontworpen:

“Heeft er zorgvuldige besluitvorming over doel, werkwijze en organisatie plaatsgehad en is daarbij eventueel sprake geweest van een niet gewenste dominante rol van één der partners?

Heeft het overleg tijdig plaats(gehad), zodat er open en constructief beraad kan plaatsvinden en maken organisatie en procedures (omvang van de overleggroep, beschikbare tijd) dergelijk beraad ook goed mogelijk?” (Bleker, 1984, p. 178).

Het proces (be)sturen

De Bruijn en Ten Heuvelhof zien dat de, wat zij noemen ‘eerste generatie’ sturingsinstrumenten in een pluriforme samenleving minder effectief zijn (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991, pp. 8-12). Het gaat dan om het sturen door middel van het gebruiken van de juridische instrumenten die de (hogere) overheid ter beschikking staan.

Tweede generatie sturingsinstrumenten zijn daarin effectiever. Het gaat dan om indirecte sturing, sturing die plaatsvindt als vorm van fine tuning, een grote rol voor serendipitisme, meerszijdige sturing, sturing die wordt ingezet als netwerkmanagement en sturing die plaatsvindt door middel van netwerkconstituering (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991, pp. 60-72).

Indirecte sturing gebeurt door het beïnvloeden van derden, met als doel een reactie uit te lokken. Dit kan bijvoorbeeld door burgers te informeren over beleid, om zo andere organisaties tot meewerken te bewegen (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991, pp. 60-62).

Hoe complexer het netwerk, hoe groter de behoefte om met precisie te werk te gaan. Een ingewikkelde omgeving vraagt namelijk om een specifieke aanpak. Sturing vindt dan ook meer plaats als vorm van fine tuning, dan dat het wordt gebruikt om de grote lijnen uit te zetten (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991, pp. 62-63).

Serendipitisme, het bij toeval ontdekken van iets anders daar waar men naar op zoek is, kan vreemd genoeg een rol spelen bij sturing. Dit vereist echter wel van de overheidsorganisatie dat deze afstapt van de idee dat het gehele proces te overzien en sturen valt. Daarnaast vereist het een open opstelling ten aanzien van nieuwe mogelijkheden die zich (onverwachts) voordoen. De sturing is er dan ook in gelegen dat de overheid aanwezig en attent is. Dit biedt vervolgens kansen voor toekomstige beïnvloedingen (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991, pp. 64-66).

Meerszijdige sturing, door dus op meerdere vlakken invloed uit te oefenen, erkent impliciet de aanwezigheid en het belang van andere actoren. Op deze manier wordt dus niet alleen recht gedaan

aan complexe situaties, maar ook aan de erkenning van (de inbreng van) anderen (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991, pp. 66-67).

Het, langs de relaties van de actoren, beïnvloeden van de kenmerken van het overleg, noemen De Bruijn en Ten Heuvelhof 'netwerkmanagement'. Dit houdt in dat er wordt geprobeerd invloed uit te oefenen op pluriformiteit, geslotenheid en/of afhankelijkheid van de actoren, met het doel zo optimaal mogelijke sturingskansen te genereren (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991, pp. 67-69).

Netwerkconstituering is het samenstellen van een netwerk. Door bepaalde actoren in het netwerk op te nemen, of er juist van uit te sluiten, kan invloed worden uitgeoefend op de uitkomsten. De overheid kan dit doen door zelf onderdelen te vormen en die aan te wijzen om een bepaald belang te vertegenwoordigen. Hierdoor nemen deze organen als vanzelf een belangrijke rol in, en kunnen zij actoren op afstand makkelijker benaderen. Daarnaast kan een overheid, door de keuze voor een bepaald netwerk andere partijen 'kiezen' (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991, pp. 69-72).

Waarom overleg kan mislukken

Er zijn volgens Blomberg en Michiels vier redenen waarom samenwerking niet van de grond komt. De vier nadelen die Blomberg en Michiels zien zijn het opgeven van eigen verantwoordelijkheden aan een hoger orgaan, het lastiger worden voor gemeenten om prioriteiten te stellen waar zij dat graag willen, hogere overheadkosten en tot slot de financiële lasten die zo (langdurig) worden bepaald (Blomberg & Michiels, 1998, p. 59). Vooral de eerste reden geeft weerwil tegen samenwerking aan. Bij complexe besluitvorming is de aanvaarding van partijen dat deze wijze van besluiten een gepaste manier is om succes te boeken noodzakelijk (Teisman, 1992, p. 268).

Teisman meent dat trage besluitvorming voortkomt uit het niet willen trekken van de conclusie dat andere actoren een cruciale rol spelen en dat daartoe de relaties verbeterd moeten worden. Partijen maken de besluitvorming liever 'simpeler' door andere partijen uit te sluiten. Dit leidt ertoe dat het overleg verzandt in een strijd, omdat elke partij zichzelf centraal vindt ten opzichte van het probleem (Teisman, 1992, p. 270). Wanneer actoren in een vroege fase buiten het proces worden gehouden, om zo 'eenvoudiger' te kunnen beslissen, zullen deze wanneer zij in een later proces nodig zijn hun inzet verminderen (Teisman, 1992, p. 278).

Op die manier blokkeren eerdere keuzes latere mogelijkheden. Dat geldt ook voor het kiezen van de doelen. Strategische doelen als vertrekpunt vast leggen verheldert het overleg. De operationele doelen vastleggen leidt juist tot strijd, omdat dat constructief overleg blokkeert (Teisman, 1992, p. 278).

Methodologie

Doel van dit onderzoek is de vraag: *“Welke verschillen in opvattingen over verkeer en vervoer en over de uitvoering ervan op regionaal niveau bestaan er tussen de diverse deelnemers aan de RMO’s?”* te beantwoorden. Dit onderzoek naar samenwerking binnen het RMO is een kwalitatief onderzoek, meer in het bijzonder de interpretatieve variant van kwalitatief onderzoek. Daarbij gaat het er om te onderzoeken hoe mensen hun sociale omgeving interpreteren (Boeije, 2004, p. 16). Zowel de beantwoording van deze vraag als de beschouwing van de theorie vereisen interpretatief onderzoek. Mijn onderzoek richt zich daarom op de ervaringen van deelnemers aan het RMO-overleg. Om dit te onderzoeken heb ik zowel interviews gehouden als overleggen bijgewoond. Dit stelde mij in staat om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte personen te onderzoeken en van daaruit te beschrijven en verklaren (Boeije, 2004, p. 23). Het perspectief van de onderzochte personen wordt wel als emic perspective aangeduid – de tegenhanger, het perspectief van de onderzoeker en de theorie heet het etic perspective (Boeije, 2004, p. 29).

Omdat het bij het onderzoeken vooral om het standpunt van de geïnterviewde gaat, gaan de interviews en observaties niet over theoretische modellen.

De bronnen voor dit onderzoek zijn drieledig. Ten eerste zijn dat de beschikbare documenten en producten van het RMO. Ten tweede ben ik bij een aantal RMO-bijeenkomsten geweest. Ten slotte, en dat vormt de hoofdmoot voor dit onderzoek, heb ik een aantal kwalitatieve interviews afgenomen met direct betrokkenen.

Brondocumenten

De bronnen die gebruikt zijn zijn verslagen van RMO-bijeenkomsten met bijlagen, werkdocumenten en beschikkingen. Dit zijn primaire documenten, en kunnen worden gezien als producten van de interpretaties van de RMO-leden. Deze bronnen zijn gebruikt voor feitelijke weergaves en zijn in dit document telkens met een voetnoot aangegeven.

Observaties

Ik heb een aantal bijeenkomsten kunnen bijwonen, om mijn beeld van het RMO duidelijk te krijgen. Van deze bijeenkomsten heb ik een eigen observatieverslag gemaakt, zie bijlagen, als basis voor mijn interpretatie. Ik heb bij de observaties gelet op deelnemers, inbreng, houding en verhouding tussen de partijen. Het betreft hier geen woordelijke of inhoudelijke weergaves, alleen een opsomming van de zaken die opvielen tijdens de bijeenkomsten. Ik heb een ambtelijk vooroverleg, waarin de te agenderen punten kort langskwamen, bijgewoond. Daarnaast was ik aanwezig bij het ambtelijke overleg, waarbij alle ambtelijk betrokken partijen aanwezig waren. Ook heb ik een bestuurlijk overleg bijgewoond. Ten slotte was ik aanwezig bij een RMO-coördinatorenoverleg, waarin de verschillende RMO-coördinatoren en ambtelijke vertegenwoordiging van de provincie de agenda's op elkaar afstemmen.

Deze observaties boden mij de kans om de RMO-constructie direct waar te nemen. Gezien de formele opdracht en samenstelling van de overleggen, is de mate van participatie zeer beperkt

gebleven. Ik heb mij bij de observatienotities beperkt tot een zo feitelijk mogelijke weergave, om dit te scheiden van interpretaties en eigen ideeën (Boeije, 2004, pp. 54-56).

Interviews

Zoals aangegeven vormen de interviews de belangrijkste component van dit onderzoek. Ik heb uit de lijst van gemeentelijke deelnemers een gestratificeerde steekproef genoemd. Als strata heb ik daarbij onderscheid gemaakt tussen ambtelijke en bestuurlijke deelnemers. Gezien de samenstelling van deze groepen (enerzijds de grotere gemeenten Venlo en Venray, anderzijds de kleinere gemeenten) heb ik vervolgens voor vertegenwoordigers van de grotere gemeenten gekozen, aangevuld met een aselechte steekproef uit de overige deelnemers.

Als relevante andere personen heb ik geïdentificeerd: de RMO-coördinator, die leiding geeft aan het geheel, de (voormalige) ambtelijke voorzitter van het RMO namens de provincie, de direct betrokkene namens het ROVL en namens de provincie de gedeputeerde met als portefeuille onder andere mobiliteit en openbaar vervoer.

De totale geïnterviewde populatie is als volgt:

Functie	Aantal
Gemeente-ambtenaar, lid van RMO	5
Wethouder verkeer, lid van RMO	7
RMO-coördinator	1
Provincie-ambtenaar	1
ROVL-vertegenwoordiger	1
Gedeputeerde mobiliteit en openbaar vervoer	1

De te interviewen personen zijn benaderd door de RMO-coördinator die om medewerking heeft verzocht. Ik heb vervolgens deze personen benaderd om een afspraak te maken. De interviews zijn verricht in de periode 27 augustus tot 2 november 2009. Alle interviews betreffen individuele personen.

De mate van structurering bepaalt de uitkomsten, omdat hiermee de onderzoeker richting geeft aan het interview. Volgens Boeije zijn er vier elementen die de mate van structurering bepalen: de inhoud van de vragen, de formulering daarvan, de volgorde en de antwoordkeuze (Boeije, 2004, p. 56). Ik heb er voor gekozen om de interviews zo ongestructureerd mogelijk te laten verlopen, binnen de randvoorwaarde dat ik de deelvragen kon beantwoorden. Daarom heb ik het interview opgesplitst in drie delen; een algemeen deel over het RMO en hoe hier tegen aan gekeken wordt, een deel waarin de rol van de geïnterviewde en de andere deelnemers werd besproken, en een deel waarin concreet is gevraagd naar succes- en niet-succesverhalen. De enige twee vaste vragen waren de eerste (“Wat is het RMO?”) en de laatste, als uitsmijter: “Als u 1 ding mocht noemen dat veranderd kon worden, om efficiëntie en effectiviteit binnen het RMO Venray-Venlo te bevorderen, wat zou dat dan zijn?” De inhoud van de vragen is zo summier mogelijk, zonder gewenst antwoord daarin opgesloten en zo neutraal en eenvoudig mogelijk, dit ook omdat ik met name in het emic perspective ben geïnteresseerd. De formulering is in eerste instantie beperkt, pas wanneer een respondent de vraag niet begrijpt, of moeite heeft een antwoord te formuleren, heb ik de vraag in andere bewoordingen herhaald. De volgorde van de vragen stond weliswaar vast, maar wanneer een

respondent zelf punten aanhaalde die pas later in het onderzoek naar voren zouden komen, heb ik die direct behandeld en later niet meer herhaald. De antwoordkeuze was volledig vrij. Samengevat waren dus zowel inhoud, formulering, volgorde en antwoord deels afhankelijk van de respondent. Volgens Boeije kwalificeert dit daarmee als open, kwalitatief interview (Boeije, 2004, p. 57).

De interviews zijn woordelijk uitgewerkt aan de hand van een geluidsopname en aantekeningen gemaakt tijdens het interview. De reden om dit woordelijk uit te werken is dat de inhoud van de interviews kwalitatief is. Pas bij de analyse is interpretatie en conclusie relevant geworden. Het transcriberen van de interviews valt onder het voorbereiden van de data. Het nut hiervan is dat de data geschikt is gemaakt voor archivering en latere analyse. Dit draagt bij aan transparantie en controleerbaarheid (Boeije, 2004, p. 60). Het interviewprotocol is als bijlage toegevoegd, net als de uitwerkingen van de interviews.

Methode van analyse

De observaties en interviews hebben dus geresulteerd in tekst, naast de al tekstuele primaire bronnen. Om deze grote hoeveelheid aan data te structureren en verwerken, heb ik de interviews gecodeerd. De interviews, samen goed voor ruim 95.000 woorden, heb ik gecodeerd. Boeije beschouwt coderen als “het belangrijkste hulpmiddel voor de analyse” (Boeije, 2004, p. 84). Coderen is het markeren van delen tekst en het hieraan koppelen van een of meer codes. Dit coderen heb ik gedaan met het computerprogramma ATLAS.ti. Ik heb enkel de antwoorden van de respondenten gecodeerd, omdat het gaat om de reacties. Ik heb allereerst ‘open’ gecodeerd, dat wil zeggen, ik heb de fragmenten stuk voor stuk gecodeerd met een code die het best beschrijft waarover dat stuk tekst gaat, het zogeheten theoretisch sensitief coderen (Boeije, 2004, p. 90).

Vervolgens heb ik deze codes axiaal gecodeerd. Dit houdt in dat ik codes waar nodig heb hernoemd, samengevoegd of gesplitst om te komen tot een werkbaar codebestand. Dit resulteerde in een lijst van 37 codes, verdeeld over 627 tekstfragmenten. Een aantal fragmenten heeft meerdere codes, een aantal fragmenten geen wegens irrelevantie, en de meeste fragmenten één code. De begrippenlijst is hiermee compleet, en de codes vormen hiermee de ‘bouwstenen’ voor de analyse (Boeije, 2004, pp. 94-100).

De laatste fase van het coderingsproces is het selectief coderen: het in verband brengen van de verschillende codes met elkaar. Ik heb dit met behulp van ATLAS.ti gedaan door een netwerkweergave te maken, afgebeeld op de volgende pagina. Deze heb ik gemaakt door te kijken welke codes vaak samen voorkomen, of elkaar opvolgen. Deze weergave heb ik gebruikt voor het trekken van conclusies.

Analyse en resultaten

Hoe verloopt de samenwerking?

Deelvraag 1a luidt:

1a. Wat zijn de verschillende percepties over hoe het samenwerken op het gebied van verkeer en vervoer binnen het RMO Venray-Venlo verloopt?

Om dit goed te onderzoeken is het eerst van belang te zien hoe deelnemers tegenover het RMO staan. De meesten kenmerken het overleg als ‘samenwerkingsverband’ of ‘overlegorgaan’, maar moeten erg naar die woorden zoeken. Zo zegt een ambtenaar:

“RMO is een samenwerkingsverband van verschillende gemeentes om vooral gemeente-overstijgende

verkeersprojecten op te pakken. Zo zou ik het omschrijven. Het

ondersteunt de verkeersambtenaren in zaken waar ze zelf weinig tijd voor hebben, niet aan toe gekomen waren, expertise niet voor hebben, misschien ook wel geen interesse in hebben. Zo zie ik het RMO een beetje.”

“Voor mij is het RMO ook een vraagbaak, een verlengstuk, een rechterhand, een TomTom. Noem het maar op.”

Het denken over ‘wat zijn we nou eigenlijk’ is niet erg sterk aanwezig. Over het terrein waarop het RMO actief is bestaan wat kleine verschillen. Een aantal personen geeft aan dat het om mobiliteit in de breedste zin des woords gaat, terwijl anderen dat wat enger zien. Zij vinden dat het RMO zich, al dan niet terecht, te veel richt op de ‘zachtere’ kant; voorlichting en educatie. Zo geeft een ambtenaar bijvoorbeeld aan:

“En daarnaast zie ik bij het RMO een verschuiving, wat ik eigenlijk niet zo geweldig vindt, richting educatie en voorlichting. Terwijl ik dat toch meer een taak van het ROVL vindt.”

Veel anderen zien echter juist in de educatieve kant de meerwaarde. Volgens een wethouder verkeer is op de hardere, infrakant niet meer te winnen:

“omdat ik inschat dat met fysieke aanpassingen hebben we het verder gehad, ik bedoel je kunt nog wel de fietspaden apart gaan leggen en dat soort dingen, maar overal waar een rotonde kan komen ligt al een rotonde. We hebben de afgelopen decennia enorme slagen gemaakt op de infrastructuur en de volgende opgave die we met zijn allen hebben is, is op het gebied van verkeer, van de gedragsbeïnvloeding; mensen op de juiste manier zien te benaderen.”

Een ambtenaar verkeer geeft gevraagd naar het grootste succes van het RMO spontaan ‘alle educatieprojecten’ aan. Hij legt uit dat educatieprojecten voor een individuele gemeente niet te doen zijn:

“omdat dat dingen zijn die de gemeenten zelf niet snel oppakken, die voor gemeenten lastig zijn om op te pakken. Ja, is gewoon een hoop werk en we zitten daar toch met allemaal mensen die meer uit de harde hoek komen.”

Een aantal respondenten geeft verder aan dat zij het RMO zien als een plek om subsidies cq. geld te verdelen. Dit is echter geen gespreksonderwerp. Een ambtenaar verklaart dit als volgt:

“En we hebben zelf een soort verdeelsleutel bedacht per gemeente. En als een gemeente niet mee doet, wordt dat bedrag weer verdeeld de andere projecten; reserveprojecten. Volgens mij is niet iedereen het 100% met die verdeelsleutel eens, maar het is wel een eerlijke manier wat iedereen heeft geaccepteerd.”

Ook wordt, door met name gemeenteambtenaren, aangegeven dat het RMO voor hen een functie als kennisnetwerk heeft. De aard van de vergaderingen geeft ook in het ambtelijk (voor)overleg meer ruimte tot het uitwisselen van (vak)inhoudelijke kennis dan het bestuurlijke overleg. Een van de ondervraagden omschrijft het als volgt:

“Voor mij is het RMO ook een vraagbaak, een verlengstuk, een rechterhand, een TomTom. Noem het maar op.”

Meerdere ambtenaren geven aan dat zij de kennisdeling wel als belangrijk zien. Het gaat dan echter vooral om kennis halen die toevallig wordt aangeboden, of vragen om hulp bij een specifiek probleem. Het brengen van kennis speelt minder, zo laat dit antwoord op de vraag aan een ambtenaar of het actief kennis delen onderdeel is van zijn ‘rol’ binnen het RMO:

“Nee, niet altijd. Vanwege de hoge werkdruk, heb je niet altijd tijd om je overal 100% in te verdiepen. Soms laat je het ook gewoon op je afkomen. Dan zie je wel wat er besproken wordt. Bijvoorbeeld bij bushalteplannen heb ik wel het initiatief genomen en daar heeft de rest van het RMO gebruik van kunnen maken.”

Alle ondervraagden zijn, algemeen gesproken, positief over de samenwerking. Kwalificaties lopen uiteen van ‘uitstekend’ en ‘prima’, tot ‘niet zo slecht’ en ‘oppervlakkig’. Hierbij geldt dat op het persoonlijke vlak de samenwerking goed is, en dat er met name bij de ambtenaren wederzijds vertrouwen is. Een van de ambtenaren geeft aan:

“Ik zie het RMO als iets waar je redelijk vrij en open kunt communiceren met elkaar en ook gewoon je wensen of je eisen, eisen niet echt, je kunt gewoon open kaart spelen daar. Je hoeft niets, geen trucjes verborgen te houden en ook de bestuurlijke perikelen die worden daar vaak achter je gelaten en daar is ook wel begrip voor.”

Dit beeld werd bevestigd in mijn observatie van een ambtelijk vooroverleg, waarin de sfeer veranderde zodra er gasten binnenkwamen in de vergadering. Er werd geen kritiek meer op elkaar geleverd en er werd ‘matter’ gereageerd. Bleker geeft aan dat openheid een belangrijke voorwaarde is voor succesvolle samenwerking (Bleker, 1984, pp. 42-43) en daar lijkt dus aan voldaan te worden.

Een aantal respondenten geeft aan dat de provincie een erg grote rol heeft in het RMO. Sommigen ervaren het RMO dan ook als een rondje ‘bijgepraat worden’ door de provincie. Dit leidt tot een scheve verhouding. Een wethouder beschrijft het zo:

“Er staan soms zelfs dingen op het programma over wat ze allemaal doen in de Parkstad met de ring daar, en het openbaar vervoer, met de trein enzovoorts enzovoorts. En het is voor sommige gemeentes misschien interessant, maar voor anderen, die hebben daar ook minder mee. Dus wat dat betreft is het wat eenzijdig denk ik. Maar dat ligt, dan ook een beetje aan de gemeente zelf, iedereen zit een beetje op zijn eigen eiland en er is niet echt één duidelijk verhaal, ook richting provincie toe. En daar zijn we zelf natuurlijk ook debet aan.”

Dit is een gevaar voor succesvolle samenwerking volgens Bleker, immers de provincie heeft een ongelijke machtspositie ten opzichte van de andere deelnemers (Bleker, 1984, pp. 47-50). Het gevaar bestaat dat deelnemers geneigd zijn minder waarde aan het overleg toe te kennen. Daarnaast bestaat er een kans dat verhoudingen verstoord raken en er niet meer gezegd wordt wat gedacht wordt.

Op persoonlijk vlak wordt de samenwerking positief beoordeeld, maar er zijn aantal partijen die twijfels hebben bij de inhoudelijke samenwerking. Daarbij wordt met name de (grote) inbreng van de provincie genoemd.

Dit valt vooral op tijdens het bestuurlijk overleg. Observatie van de deelnemers vanuit de gemeenten, primair wethouders, laat zien dat hun inbreng vooral een aanvulling is op de onderwerpen die de provincie inbrengt. Die inbreng is zowel qua hoeveelheid als inhoud veel kleiner dan de boodschappen van de provincie.

Wie is er actief op het gebied van verkeer en vervoer?

Deelvraag 1b luidt:

1b. Welke actoren zijn actief in de regio Venray-Venlo met betrekking tot verkeer en vervoer?

In mijn onderzoek ben ik de volgende actoren tegengekomen: gemeenten in de regio, provincie Limburg, de RMO-coördinator, ROVL, politie, Rijkswaterstaat, Veolia, Veilig Verkeer Nederland, TLN, EVO, Fietsersbond en scholen. Hiervan nemen de eerste 7 genoemden deel aan het RMO Venray-Venlo. In de interviews heb ik gevraagd naar de inbreng van deze partijen, en de wenselijkheid van deelname.

Als drijvende krachten achter het RMO worden de gemeenten en provincie als vanzelfsprekend beschouwd. Zonder de gemeentes zou er niets te overleggen zijn. Maar, zoals een wethouder aangeeft, is er ook voor de provincie een natuurlijke plek weggelegd:

“Ja provincie toch een beetje ook als trekker denk ik, coördinator van het overleg, maar ook vanwege een beetje diezelfde insteek. Ook de provincie draagt uit verkeersveiligheid belangrijk te vinden, daarnaast natuurlijk vanuit haar rol als aanbesteder van het openbaar vervoer zitten ze heel nadrukkelijk in dat eh ja. En de koppeling van gemeenten met provinciale plannen, provinciale plannen met name waar provinciale wegen erbij gaat, reconstructie, beheer, onderhoud en ook de uitstraling naar het hogere niveau, coördinatie over de hele provincie heen, over de verschillende RMO's heen. Ik denk dat dat ook een van de rollen is die de provincie vervult.”

Voorzover er nog discussie is over hun inbreng, ligt dat vooral op het gebied van taakverdeling. Zie daarom verder de volgende deelvraag voor hun opstelling in het RMO.

De RMO-coördinator is aangesteld namens de gemeenten. Hij is daarbij verantwoordelijk voor het organiseren en voorzitten van het ambtelijk RMO, alsmede het voorbereiden van de bestuurlijke overleggen. Volgens de Overeenkomst VERDI-formatie 2005-2009 heeft hij de volgende taken; voorbereiden overleggen, coördineren BDU-projecten, het initiëren en coördineren van beleidsontwikkeling en -afstemming, ondersteuning bij openbaar vervoeraangelegenheden, evaluatie, verslaglegging, afstemming buiten het RMO-gebied, vertegenwoordiging, secretariaat en het regelen van verzoeken om dienstverlening. Hieruit blijkt al dat het voornamelijk om een vrij complete taak gaat. De hele organisatie is opgehangen aan één persoon, de RMO-coördinator³.

Hij is degene die de contacten onderhoudt en zich opstelt als aanspreekpunt. Hij zorgt voor het informeren, het samenbrengen, het lobbyen bij de provincie, het intermediairen, de inkoop van de educatieprojecten, het monitoren en filteren van het provinciaal en landelijk beleid, en het maken van uitvoeringsplannen. Of zoals een ambtenaar het zegt:

³ Overeenkomst VERDI-formatie 2005-2009, 1 februari 2005

“Hij coördineert, hij inventariseert, hij coördineert, hij blust brandjes. Hij coördineert alles, hij hoort alles, hij zet dat weg, daar waar het moet zijn. Verzamelt dat en handelt dingen af. Doet ons ontlasten. Dat is een beetje... Hij komt met nieuwe voorstellen. Zet dingen weg. Dat is een taak. Hij is de contactpersoon tussen provincie, gemeentes.”

Over de rol van het ROVL bestaat geen consensus. Sommigen nemen de deelname van ROVL ter kennisgeving aan. Zo geeft een gemeenteambtenaar gevraagd naar het ROVL simpelweg aan:

“Is aanwezig.”

Anderen zien de rol danwel positief, danwel negatief. Recente wijzigingen in de opstelling van het ROVL, waarbij het ROVL meer een faciliterende rol opneemt worden niet door iedereen gewaardeerd:

“Naar mijn gevoel is de ROVL zich een beetje teveel aan het terugtrekken op een meer, rol als innovator van nieuwe producten, bewaker van de kwaliteit en dergelijke, van de verkeersveiligheidsproducten. En wil veel meer taken bij de regio neerleggen.”

Hoewel sommigen aangeven dat de relatie met ROVL is verbeterd, geven anderen aan dat zij het beleid van het ROVL inconsistent vinden. Daarnaast wordt het denken over het ROVL, dat zich vooral richt op educatie, beïnvloed door de persoonlijke mening ten opzichte van wat het RMO zou moeten zijn. Zo geven sommigen aan dat het RMO zich alleen op harde, infragerelateerde zaken zou moeten

richten, terwijl een ander aangeeft dat er juist veel meer aandacht voor de educatieve en voorlichtingskant zou moeten zijn binnen het RMO (zie deelvraag 1a).

“Ze [ROVL-bestuursplatform en RMO] werken gewoon langs elkaar. Daarom vind ik het onzin. Ik bedoel, wij hebben ook maar één wethouder verkeer en geen twee. Alsof je zegt, ja oké, nu ga ik naar je buurman toe over hetzelfde.”

Een andere structuur op het gebied van verkeer en vervoer is het ROVL-bestuursplatform. Dit is een verband waarin het ROVL met een vertegenwoordiger van elk RMO, plus vertegenwoordigers van andere organisaties (ANWB, BOVAG, CBR, Fietsersbond, GGZ, HBO, OM, politie, justitie, KLPD, scholen, Rijkswaterstaat, Veolia, VVN, SWOV en TLN) om tafel zit. De vertegenwoordiger namens de RMO's is vrijwel altijd de wethouder van de grootste gemeente, in casu de wethouders van Venray en Venlo. Zij geven aan dat er hierdoor in een aantal gevallen redundantie ontstaat. Het is niet duidelijk in hoeverre deze parallelle structuur voor anderen zichtbaar is. Er is geen zichtbare aandacht voor het andere overleg, danwel uitwisseling of kruisbestuiving tussen de overleggen. Een wethouder die ook deelneemt aan het bestuursplatform geeft aan:

“Ze [ROVL-bestuursplatform en RMO] werken gewoon langs elkaar. Daarom vind ik het onzin. Ik bedoel, wij hebben ook maar één wethouder verkeer en geen twee. Alsof je zegt, ja oké, nu ga ik naar je buurman toe over hetzelfde.”

Het ROVL-bestuursplatform wordt verder door niemand spontaan genoemd.

De meningen over Rijkswaterstaat, Veolia en politie zijn grosso modo hetzelfde. De centrale gedachte is dat hun aanwezigheid nuttig en wenselijk kan zijn, maar dat zij niet met alle aspecten van het RMO te maken hebben, en er daarom vaak maar wat bij zitten. Dit geldt zowel in de ambtelijke as in de bestuurlijke overleggen, en wordt waarschijnlijk nog het best geïllustreerd doordat velen niet alle deelnemende partijen kunnen opnoemen wanneer daarnaar gevraagd wordt. Dit geldt het sterkste voor Rijkswaterstaat. In de observatie van de bijeenkomsten valt op dat de inbreng van deze partijen sterk afhankelijk is van de agendaonderwerpen. Verder is er nauwelijks interactie en lijkt er sprake van desinteresse. In mijn observatie van het bestuurlijk overleg zag ik dat de vertegenwoordiger namens Rijkswaterstaat meermaals naar buiten liep om te bellen. Gevraagd naar Rijkswaterstaat noteerde ik de volgende reacties, allereerst van twee ambtenaren:

“Ik zou ze niet missen als ze er niet bij waren, Rijkswaterstaat. Vind ik. Dat is mijn persoonlijke mening.”

En:

“Alleen als ze iets te presenteren hebben, een project of zo. Nu met die afstemming van die wegwerkzaamheden. Dat is nu even actueel. Als dat zodadelijk weer voorbij is, weet ik niet wat hun noodzaak is om aanwezig te zijn. Het ligt aan het onderwerp zeg maar...”

De coördinator ziet de rol van Rijkswaterstaat echter wel belangrijker:

“Rijkswaterstaat, op zich een partner die misschien wel wat verder van het RMO afstaat, op dit moment. Maar ik vind toch dat ze een rol hebben omdat, met name het hoofdwegennet, natuurlijk ook van belang is voor de hele regio, daar hebben we het net met de A67 een beetje over gehad. Zij kunnen als geen ander zeg maar daar de informatie over overdragen. En van daaruit kunnen zij ook weer suggesties en dingen meenemen naar hun organisatie wat van zaken die spelen binnen het RMO gebied. Dus dat is wederkerig elkaar informeren over dingen. Hun rol in beleidsmatige zin, financiële zin, is door alle regelingen de laatste jaren bijna nul geworden. Aan de andere kant, ze blijven op een gegeven moment toch toegang tot het Haagse netwerk vervullen. Dus mocht je daar contacten mee willen leggen, dan is RWS daar ook een mogelijke ingang toe. Maar het zit op dit moment vooral in elkaar informeren over bepaalde zaken die spelen op het hoofdwegennet en op het gemeentelijk wegennet.”

Bij de wethouders leeft Rijkswaterstaat helemaal niet, uit hun antwoorden blijkt dat ze niet weten of en wat de bijdrage van Rijkswaterstaat is:

“Rijkswaterstaat, oh ja, sorry. Ja dat zijn, ja, laat ik het zo zeggen, dat zijn drie belangrijke partners [Rijkswaterstaat, Veolia, politie] die wat mij betreft op zich in het overleg thuishoren, maar die zouden dat wat mij betreft ook wat meer van de agenda mogen laten afhangen.”

Zijn collega zegt:

“Ja, daar hebben we weinig mee te maken, of niks eigenlijk. Dat zal vooral gaan over de hele grote infrastructuurpunten. Tot nog toe, ik kan me eigenlijk ook niet herinneren dat ik daar

ooit iets van vernomen heb van ze, behalve als het gaat over, inderdaad, rondom Venlo met de A74, dat soort zaken. Dus wat dat betreft is het wel interessant als er ze er zijn om daar ontwikkelingen over te schetsen. Ik moet zeggen, er staat me ook weinig.. ik zie het er nu bij staan maar ik heb zoiets van; oh, oké.”

En nog een collega-wethouder geeft desgevraagd eerlijk toe dat hij niet weet of Rijkswaterstaat aan tafel zit:

“... Nou. Dan moet ik zeggen: dat zou zomaar kunnen.”

Verder valt op dat Rijkswaterstaat, Veolia en politie bij ontwikkelingen niet als primaire partners worden gezien. Hier ontstaat een ongelijkheid, ook doordat er nog bilaterale overleggen zijn tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten/RMO en provincie. Met name Veolia stelt zich hierdoor zakelijk op ten opzicht van de anderen. De relatie is meer gericht op het wederzijds informeren, dan op het samenwerken aan mobiliteit in de regio.

In mijn observatie viel mij meteen op dat Veolia zich anders opstelde aan de kleding die zij droegen. Daar waar de vertegenwoordigers van de gemeenten, provincie en andere partijen een hemd droegen, en de politie in uniform komt, hebben de heren van Veolia een pak aan. Dit komt overeen met de meer zakelijke opstelling. Verschillende respondenten noemen dit zelf ook spontaan, zo zegt een ambtenaar:

“Die gedragen zich, kijk, Veolia zit er voor het belangen van Veolia en de politie die zit op handhaving hoofdzakelijk. Dus ieder zit toch meer vanuit zijn eigen papiertje of zijn eigen achtergrond die dingen voor elkaar..... en dan mis je nog wel eens, en dat gaf ik net ook aan, het over de grenzen heen kijken.”

Verder is er een grotere afstand tussen Veolia en de gemeenten, omdat er tussen hen geen formele relatie bestaat. De provincie is immers de concessieverlener voor het openbaar vervoer. De relatie tussen gemeenten enerzijds en Veolia anderzijds is zwak. Een respondent omschrijft het als volgt:

“Veolia is een particulier bedrijf en de rest zijn allemaal overheidsorganen. Richting Veolia gaat het vooral toch om de informatie uitwisseling. Veolia, verwacht ik ook van, vandaag ook aan de orde gekomen, dat men zeg maar de afstemming met gemeenten gewoon vroegtijdiger oppakt. Het is wel zo dat de opdrachtgever de Provincie is, maar het kan en mag niet zo zijn dat een gemeente een maand voordat de dienstregeling gewijzigd wordt voor het eerst hoort wat de wijzigingen zijn en wat eventueel de halteverplaatsingen zouden moeten zijn. Dat realiseer je niet meer in een maand, dus Veolia moet gewoon ook actiever gaan communiceren richting de partijen. Ook dan ontstaat denk ik meer een grotere wisselwerking tussen Veolia en de gemeenten. Nu is het vooral een relatie van, hoe moet ik het formuleren, een beetje teleurgesteld zijn in elkaar. De gemeenten informeren Veolia te laat en Veolia informeert de gemeente te laat. Dat moet anders kunnen denk ik, zowel door een betere planning bij de gemeente als een betere planning bij Veolia.”

Ook een ander kaart de gecompliceerde relatie aan:

“ Veolia zit erbij, die kaarten vaak wel een hoop zaken aan. Het nadeel van Veolia is dat de provincie formeel de opdrachtgever is van Veolia voor de uitvoering van het openbaar vervoer. En dat je als gemeente wel je mening kunt hebben over bepaalde zaken, maar dat de provincie uiteindelijk degene is die...”

In mijn observaties valt op dat de provincie hierin geen actieve rol neemt. Zij probeert de plooiën glad te strijken, maar kiest geen kant in een discussie. Zo kwam in het bestuurlijk overleg de vraag aan de orde of Veolia gemeenten een rekening kan sturen vanwege ‘omrijdschade’ door wegwerkzaamheden. De gemeenten gaven aan het niet realistisch te vinden om Veolia te betalen, immers zijn wegwerkzaamheden noodzakelijk, wordt andere ondernemers met omrijdschade ook niet tegemoetgekomen en komen de werkzaamheden niet onverwachts. Veolia wees echter op haar moeilijke financiële positie en de hoge kosten van omrijden, extra voorzieningen als een pendeldienst, en de invloed op punctualiteitscijfers (en de daarbij horende bonus-/malusregeling). De provincie bleef oproepen om ‘elkaars standpunt’ in te zien, en nam geen standpunt in. De voorzitter verplaatste de discussie uiteindelijk naar een aparte afspraak.

Een aantal personen geeft aan dat andere partijen mogelijk een nuttige bijdrage zouden hebben, het gaat hier dan met name om Veilig Verkeer Nederland. Ook scholen, Natuurmonumenten, ProRail, Klavertje 4 (agrologistieke gebiedsontwikkeling ten noordwesten van Venlo), TLN en ANWB worden genoemd. Een rol als agendalid wordt door de meesten als realistisch aangegeven, waarbij deze partners dus alleen zouden aanschuiven als de agenda relevante onderwerpen bevat. Er zijn echter ook een aantal personen die aangeven dat er geen behoefte is aan andere partijen, simpelweg omdat zij niet weten wie, of omdat zij vinden dat deze niet in het overleg thuishoren.

Hoe zouden de taken verdeeld moeten zijn?

Deelvraag 1c luidt:

1c. Hoe zouden actoren graag zien dat taken verdeeld zijn (uitgesplitst naar actor)?

Omdat, zoals bij de beantwoording van deelvraag 1b aangegeven, met name de gemeenten, provincie en ROVL, een actieve rol spelen, zal ik mij bij de beantwoording van deze vraag slechts op deze actoren richten. Er wordt namelijk door geen van de ondervraagden om een actievere rol van een andere partij gevraagd.

Het overleg is initieel door de provincie opgezet. Dit is nog steeds merkbaar in het feit dat tot voor kort een vertegenwoordiger van de provincie, gedeputeerde danwel ambtenaar, verantwoordelijk was voor het voorzitten van de vergadering. Daarnaast geven veel wethouders en gemeenteambtenaren aan dat zij ervaren dat de bijdrage van de provincie vooral éénrichtingsverkeer is. De inbreng van de provincie heeft volgens hen vooral het karakter van mededelingen (zie deelvraag 1b). Dit wordt ondersteund door de wijze van financiering, waarbij de provincie subsidie geeft aan de gemeenten, en daarmee macht heeft over de gemeenten. Een van de ondervraagden geeft aan dat het debat hierdoor:

“meer ‘money-driven’ dan ‘policy-driven’”

is. Hiermee wordt het oude gezegde “Wie betaalt, bepaalt” onderstreept. Doordat de rol van de provincie zo prominent is, wordt daar niet door iedereen over nagedacht. Een ambtenaar geeft simpelweg aan:

“Hun [sic] zijn de geldschieter van die subsidieverhalen. Zij zijn concessiebeheerder van openbaar vervoer. Dus hun rol is heel belangrijk. Hun provinciaal beleid moeten wij doorvertalen naar ons gemeentelijk beleid.”

Niet iedereen ziet de relatie als een statisch gegeven. Daarnaast geeft het volgende citaat aan dat de wisselwerking tussen provincie en gemeenten te wensen overlaat:

“De samenwerking in die zin, wat minder in betrokkenheid, omdat vooral de agenda van het RMO vooral door de provincie werd gevuld. Het was eigenlijk eenrichtingverkeer, de provincie komt hun ding vertellen en vervolgens gaat iedereen weer huiswaarts. [...] Bestuurlijk, provincie, geldt een beetje het zelfde voor als voor de anderen. Ik heb het idee dat dat ook wat minder aan het worden is, omdat de agenda is een beetje uitgemolken, van de agendapunten. Het is meer een mededelingenrondje van de provincie en ik heb zo het gevoel dat de gedeputeerde ook zegt van, ja, moet ik daar naar toe? Ook daar is het zaak dat er meer besproken wordt tussen de partijen, in plaats van dat het een mededelingenrondje is. Dus ik heb wel eens het idee dat de provincie er een beetje moeite mee heeft om weer hetzelfde verhaal vijf keer te gaan vertellen in al die RMO's. Dus dat die bestuurder daar ook wel eens denkt, moet ik daar wel naar toe? Kan dat niet iemand anders doen? Naar mijn

gevoel verloopt de samenwerking redelijk, maar het kan dus beter. Vooral op het gebied van samen projecten doen. Nu is het een gemeente, die doet zijn eigen ding, maar er gebeurt nog te weinig zeg maar, gemeentegrensoverschrijdend. Of samen met de provincie of samen met ROVL. Ieder doet zijn eigen dingetje, haalt zijn eigen voordeel eruit. Dat zal meer moeten worden, dat ze samen projecten doet.”

De opstelling van de provincie lijkt te leiden tot een eensgezindere opstelling van de gemeenten, omdat zij in de provincie een gezamenlijk tegenwicht delen. Toch geven alle ondervraagden binnen de gemeenten (ambtenaren en wethouders) aan, dat de regionale gedachte het niet altijd wint van de gemeentelijke belangen. Grootste motivatie hiervoor wordt door de ondervraagden gezocht in de democratische legitimatie, of banaler gezegd, electorale overwegingen. Een wethouder in een bepaalde gemeente is immers voor zijn positie afhankelijk van de steun van de coalitie(partijen) – en daarmee van de burgers binnen zijn gemeente, niet van die van burgers of partijen in andere gemeenten. Zo geeft een wethouder weer:

“Wat natuurlijk altijd... dat er natuurlijk altijd sprake is van toch, ja, protectionisme, nationalisme, hoe je het noemen wilt. Je zit, je bent feitelijk door de bevolking ingehuurd om hun belangen te vertegenwoordigen en niet de belangen van de inwoners in Venlo.”

Met name de wethouders voelen dit spanningsveld goed aan. De wil is er wel om gezamenlijk op te treden, maar het is lastig om dat te doen en te ‘verkopen’, zo blijkt uit dit antwoord op de vraag of er een regionale visie zou moeten zijn, of dat het om de belangen van de individuele gemeenten zou moeten gaan:

“Je kunt wel voor jezelf regelen, maar je hebt er ook last van als de buurman het niet goed regelt. En ik kan het me niet voorstellen dat collega bestuurders daar dan anders over denken dan ik. Er zal niemand zijn die zal zeggen, als ik het maar in mijn gemeente goed geregeld heb, en de rest kan volledig verrekken dan dat er iemand is die zegt het regionale belang vind ik het allerbelangrijkste, en daar maak ik mijn eigen gemeente aan onderschikt, dat zal ook niemand zeggen.”

Toch geven velen aan dat een andere opstelling, die waarbij het belang van de regio vooropstaat, gewenst is. In de huidige werkwijze worden de BDU-subsidiabele projecten door de gemeenten afzonderlijk ingediend

bij het RMO en vervolgens gebundeld aan de provincie aangeboden. Er is vooraf afgesproken wat de geldelijke bijdrage is

per gemeente. Dit leidt er toe dat er weinig aandacht is voor zaken buiten de eigen gemeente. Dit zet zich voort na het toekennen van de subsidie, er is geen interesse in, of uitwisseling van kennis van, projecten in andere gemeenten. Dit is met name zo bij het bestuurlijk RMO, zo geeft een wethouder aan:

ROVL over rol gemeenten: “Dat gaan we dus niet meer doen, dat aapje krijg je weer terug op je eigen schouder, beste wethouder.”

“Nee, je moet dat, ik denk dat het een mix is. Enerzijds, ik ga er van uit, althans, zo zit ik in mekaar, dat als je in zo’n overleg zit, dat je niet alleen, dat je daar natuurlijk voor je eigen gemeente, namens je eigen gemeente zit, maar het is ook wel een overleg waar je probeert samen tot iets nuttigs te komen. En ik vind dat je op die manier ook zo’n overleg in moet gaan. En dat je in afwegingen misschien moet zeggen, nou, laten wij maar X doen, waar voor mijn gemeente zelf Y handiger zou zijn, maar als ik dat in het grote geheel bekijk dan, dan realiseer ik ook wel dat, wat was het, X of Y, dat dat beter is. En dat je dan zegt, maak ik dat ondergeschikt. Maar ze hebben dan wel eerst Y op de reservelijst gezet, ik noem maar even wat, dus... Je moet er niet, je zit er voor het algemeen belang en natuurlijk zit je er voor je eigen burgers, maar als het alleen voor de eigen burgers bent, dan ga maar allemaal, dan maak maar een loketje waar je allemaal voor je eigen spullen naar toe gaat, het overleg RMO is juist bedoeld om te kijken wat kun je op elkaar afstemmen, hoe kun je elkaar helpen, hoe kun je... er allemaal beter van worden.”

Ambtenaren geven daarentegen aan dat zij in (de collega’s binnen) het RMO ook een kennisbron zien. Ambtenaren van kleinere gemeenten, niet altijd opgeleid voor verkeerskundige, kunnen bij hun collega’s uit de grotere gemeenten kennis en informatie halen.

Een van de complicerende factoren binnen het RMO, is dat Gedeputeerde Staten besloten hebben om onderling de taken waar het RMO verband mee houdt, te verdelen. Tot nu toe was voorzitter van het RMO de gedeputeerde met programma ‘Bereikbaar en duurzaam Limburg’, verantwoordelijk voor onder andere mobiliteit en openbaar vervoer. De gedeputeerde met programma ‘Investeren in ruimte’ is echter verantwoordelijk voor ruimtelijk beleid en infraprojecten. Daarnaast heeft de gedeputeerde die ‘Investeren in steden en dorpen’ als programma heeft, provinciale wegen en verkeersveiligheid in zijn portefeuille. Hij is daarnaast voorzitter van het ROVL. Hierdoor zijn er drie gedeputeerden die relaties hebben met het RMO. Hoewel de ondervraagden aangeven dat gedeputeerden bereid zijn om in voorkomende gevallen over hun eigen taakgebied heen te kijken, leidt dit in de praktijk tot een suboptimale situatie. Vanuit het oogpunt van het RMO zou het dan ook wenselijker zijn wanneer er slechts één gedeputeerde belast is met alle verkeer- en vervoersgerelateerde zaken. Een wethouder verwoordt het als volgt:

“Nou de provincie, die is er altijd. Dat is ook goed, dat is ook de voorzitter, nu nog hè, de gedeputeerde. Het is alleen wel lastig moet ik zeggen dat ze nu een of andere hele rare portefeuillevindeling hebben qua gedeputeerden. Je hebt 3 gedeputeerden en die gaan allemaal een beetje over verkeer. De ene gaat over de grote wegen, de andere gaat over de provinciale wegen en de andere gaat over de verkeersveiligheid geloof ik, of de voorlichting, dat hebben ze heel raar verdeeld. Dat maakt het ook lastig in zo’n overleg, als degene er zit en je hebt een vraag wat net over het andere gaat, dus dat maakt het een beetje lastig. Maar ze zijn er op zich altijd wel en dan wordt er ook wel de informatie gegeven dus dat is op zich wel positief.”

Over de rol van het ROVL wordt door de gemeenteambtenaren en wethouders niet al te veel nagedacht. Niet voor iedereen lijkt de positie van het ROVL duidelijk. Daarnaast gevraagd geven een aantal respondenten aan dat het ROVL een zelfstandige organisatie is, terwijl anderen het als een onderdeel van de provincie zien. Terwijl de ene ambtenaar aangeeft:

“ik zie die scheidslijn niet, dat het apart is. Het zijn provinciale ambtenaren”

zegt zijn collega:

“Die hebben die taak op zich wel redelijk duidelijk uit elkaar getrokken. Ja, voor mijn gevoel is het ROVL echt een aparte organisatie.”

Zelf wil het ROVL meer een faciliterende rol spelen, zoals zij dat aangeven:

“wij als het ROVL zijn als het ware een soort kwaliteitsbewaker. Wij komen wellicht met nieuwe ideeën, we zorgen voor landelijke contacten, we zorgen dat de gereedschapskist is gevuld, dat er ook middelen zijn, subsidiemiddelen”.

Dit betekent een verschuiving in de rol, waarbij het ROVL graag ziet dat de gemeenten een actievere rol nemen, die eerst door het ROVL werd ingevuld. Zelf ziet het ROVL hiertegen weerstand, omdat dit betekent dat gemeenten meer taken zouden moeten krijgen, en verwoordt dit met:

“Dat gaan we dus niet meer doen, dat aapje krijg je weer terug op je eigen schouder, beste wethouder.”

Hieruit blijkt duidelijk een verschillende rolopvatting over het ROVL.

Wat zijn de probleempunten?

Deelvraag 2a luidt:

2a. Wat zijn probleempunten in de uitvoering?

Bij deze vraag is natuurlijk van belang wat er onder probleempunten wordt verstaan. Zo geven enkele ondervraagden aan dat zij iets als een probleem ervaren, terwijl anderen dat niet als probleem zien. Alle door de respondenten genoemde problemen zal ik hier desalniettemin behandelen.

Allereerst valt op dat velen aangeven dat de aanstaande herindelingen een belangrijke rol spelen. Meest gehoorde uitdaging is dan ook het (blijven) rechtvaardigen van het bestaansrecht en nut na de herindeling. Zo zegt een ambtenaar:

“De grootste uitdaging. Dat heb ik net eigenlijk al aangehaald, het RMO gaat van 13 gemeentes terug naar vijf. Ik denk dat een hele grote uitdaging voor het RMO is zijn bestaansrecht te rechtvaardigen. Afstemmen tussen 13 gemeentes of tussen vijf, is toch een heel andere koek. Ik denk dat daar op dit moment een hele grote uitdaging ligt. Het RMO moet zijn meerwaarde bewijzen de komende tijd.”

Een andere ambtenaar ziet dit punt ook, en geeft aan dat het ook samenhangt met de dynamiek van de eigen organisatie:

“Het zelfde enthousiasme dat wij nu hebben, dat heeft effect op het huidige RMO. Ik zou het een grote uitdaging vinden als je dat zelfde zou kunnen krijgen met dadelijk in een vele

grotere organisatie. Hier [in deze gemeente] is de organisatie heel klein, hier kan ik op vrij eenvoudige manier, kan ik wat zaken bespreekbaar maken, met de wethouder hier. De lijnen zijn kort. Dadelijk worden de lijnen anders, het wordt groter, het wordt massaler.

“...er zijn een aantal zaken die gemeente overstijgend zijn, regionale verkeersproblemen, wegcategory, het goed laten aansluiten van plannen op dat punt, daar zou je samen wat in kunnen doen, denk ik. En misschien ook gezamenlijk regionale belangen bundelen om daar ook gezamenlijk met de provincie mee aan de slag te gaan.”

Ik denk dat het een uitdaging is om ervoor te zorgen dat het effect dat het RMO, het rendement dat we met het RMO nu hebben, kijken of we dat zelfde rendement, effect, of we dat na 1 januari ook kunnen krijgen.”

De herindeling zorgt voor een wijziging in het aantal gemeenten in het RMO, en daarmee ook een wijziging in de personele invulling daarvan. De verkiezingen betekenen daarnaast dat er mogelijk nieuwe wethouders komen. De wethouders zien dit niet direct als een bedreiging, maar eerder als een kans, zoals deze wethouder vertelt:

“En ja, we krijgen misschien zodadelijk wat personele wisselingen, gewoon omdat er verkiezingen zijn, kunnen er wat andere wethouders komen. En ik denk dat het misschien op zich ook wel een, dan ontstaat vanzelf weer de nieuwe uitdaging, van hé, vers bloed, misschien weer allemaal leuke ideeën die ze natuurlijk bij de verkiezingen allemaal geroepen hebben en ja, misschien een mooi platform. En soms brengen die dingen mee, verrek, hartstikke leuk, nooit aan gedacht.”

Een ander belangrijk en vaker genoemd punt is de betrokkenheid bij de overleggen. Een blik op de presentielijst leert dat veel ambtenaren en wethouders niet komen opdagen bij het overleg. Als reden hiervoor geven zij aan het een kwestie van prioriteiten stellen is, en dat het RMO relatief veel tijd kost wanneer de locatie ver van de eigen werkplek ligt. De reistijd per auto tussen het noordelijkst (Gennep) en zuidelijkst (Kessel) gelegen gemeentehuis bedraagt ongeveer één uur enkele reis. De respondenten geven desgevraagd wel aan dat zij de vrijblijvendheid als een bedreiging zien, omdat dit het proces van binnenuit uitholt. De betrokkenheid bij het RMO als geheel lijkt hierdoor af te nemen. Dit heeft volgens hen echter geen invloed op de mogelijkheid om besluiten te nemen. Wanneer iemand niet komt, heeft deze geen recht van spreken. Volgens een ambtenaar heeft de herindeling invloed op de opkomst:

“Dat heeft ook te maken met de herindeling die eraan zit te komen. Dat sommigen niet meer geïnteresseerd zijn. En dat soms de onderwerpen zo ver voorgekauwd zijn dat je al weet wat er gezegd gaat worden. Vaak hebben we al vooroverleg gehad, voordat het echte ambtelijke overleg plaatsvindt. En dan heb je het van tevoren gelezen en dan denk je ik weet het nu wel.”

Volgens een wethouder is het echter wel vervelend dat niet iedereen deelneemt aan de overleggen:

“Ja, wat ik wel opvallend vind is dat de grootste gemeente bijna altijd afwezig is. Dat is lastig natuurlijk, Venlo, dus in dit geval, Venlo zie je er zeer weinig. Dat doet ook direct afbreuk aan de waarde van het overleg, als de grootste partij stelselmatig zo iets heeft van; nou toe maar jongens, ik regel het zelf wel of ik regel het wel op een andere manier. Dan moet je oppassen dat het geen, inderdaad, overlegclubje wordt van de restgemeenten zonder dat er wezenlijke zaken besproken worden.”

Het laatste punt dat meermalen genoemd wordt is een gebrek aan samenwerking. Een wethouder zegt:

“...er zijn een aantal zaken die gemeente overstijgend zijn, regionale verkeersproblemen, wegcategorisering, het goed laten aansluiten van plannen op dat punt, daar zou je samen wat in kunnen doen, denk ik. En misschien ook gezamenlijk regionale belangen bundelen om daar ook gezamenlijk met de provincie mee aan de slag te gaan.”

Zijn collegawethouder is daar stilliger in, en geeft aan dat dit volgens hem het grootste nadeel aan de huidige structuur is:

“Ik noem maar eens; ja we willen de mobiliteit verbeteren van onze fietsen. Fietsen bevorderen. Nou er moet een fietspad komen, dwars door 5 gemeentes, ik noem maar iets. Dan moet je daar gewoon een meerjarenplanning, dan moet je daar gewoon zeggen van nou gaan we dat samen doen, een beleidsdoelstelling formuleren, een planning aan hangen en

dan ga je er vervolgens gewoon samen aan werken. En op RMO-niveau bespreek je dan gewoon de voortgang. Ik noem maar eens, Helden, Maasbree, Venlo, Arcen en Velden, zoals het fietspad loopt, als voorbeeld. Maar dat gebeurt nu niet, het gaat niet over concrete zaken dus het is een beetje 'babbel de babbel'."

Dit heb ik zelf ook zo geobserveerd. De beste mogelijkheden om iets af te spreken zitten niet in de vergadering zelf, maar in de marge daarvan of in de bilaterale contacten tussen deelnemers voorafgaand of na afloop van de vergadering. Dit blijkt uit het geringe aantal meetbare afspraken in de vergadering, en de vele contacten die ontstaan voor of na de vergadering, een aantal mensen blijft nog enige tijd nadat de vergaderingen zijn afgelopen.

Waar liggen de problemen?

Deelvraag 2b luidt:

2b. Welke problemen liggen er bij welke actor en waarom liggen die daar?

In de beantwoording van de vorige deelvraag zijn als grootste problemen naar voren gekomen: de herindeling en de daarmee verwachte problemen, betrokkenheid bij het overleg en de regionale samenwerking.

Het verwachte probleem bij de herindeling is eigenlijk tweeledig. Zo is daar om te beginnen het gevaar dat er in de fase direct na de herindeling, onder andere door personele wisselingen, een terugval zal zijn in de voortvarendheid van het RMO. De projecten in het RMO hebben een redelijk lange doorlooptijd, en er is vaak een grote hoeveelheid geld mee gemoeid. Dat houdt in dat de afzonderlijke gemeenten dit eerst zullen moeten budgetteren. De voormalige gemeenten hebben nog niet samengewerkt naar een gezamenlijke gemeentelijke begroting.

Het andere probleem dat verband houdt met de herindeling is structureler. Zo is er het gevaar dat de nieuwe, grotere,

gemeenten minder belang hechten aan het RMO. Dit komt enerzijds doordat grenzen zijn verdwenen tussen gemeenten die eerder in het RMO

“Ja, het kost ook veel tijd. Je bent minimaal een halve dag kwijt. Dus als je druk zit en de inhoud is niet schokkend dan kan je een keer overslaan. Als we dingen moeten inleveren om de subsidie binnen te halen dan is iedereen er.”

overlegden, alswel omdat de nieuwe gemeentes meer ‘kritische massa’ hebben, en ook zelfstandig projecten kunnen opzetten en dragen. Een ambtenaar noemt beide problemen spontaan als gevraagd wordt naar de effecten van de herindeling:

“Ja, sowieso, minder aanwezig. Dus het is belangrijk dat die wel komen opdagen. Anders zit je maar met vier man aan tafel in plaats van de huidige dertien. De subsidiebedragen worden hoger, dat wordt dan over vijf gemeentes verdeeld. Dan zijn er wat meer mogelijkheden, en ik denk dat er wat opstartproblemen zijn vlak na de herindeling. De invulling misschien niet voor iedereen even duidelijk ligt.”

De betrokkenheid bij het overleg is een gezamenlijk probleem. Immers, wanneer enkele deelnemers zich afstandelijker opstellen, leidt dit tot een lagere status voor de andere deelnemers. Een van de ambtenaren geeft aan telkens die afweging te maken, en omschrijft het zo:

“Ja, het kost ook veel tijd. Je bent minimaal een halve dag kwijt. Dus als je druk zit en de inhoud is niet schokkend dan kan je een keer overslaan. Als we dingen moeten inleveren om de subsidie binnen te halen dan is iedereen er.”

Een wethouder geeft aan dat de vrijblijvendheid en het gebrek aan regionale samenwerking beide zijn op te lossen door vanuit een regionale visie te gaan werken:

“Nou, je moet het ergens, het belangrijkste is, dat je het ergens over moet kunnen hebben. Dus je moet een onderwerp hebben waar je ook iets in kunt veranderen en waar je iets over kunt besluiten, waar middelen bij zitten. Dus als het vrijblijvende ervan af is dan neemt de belangrijkheid van het verhaal ook toe. Dat is eigenlijk denk ik het belangrijkste. Dus als je zorgt dat je een regionaal verhaal maakt, waar je dan ook echt zegt van; nou, we gaan de middelen inzetten op de regionale dingen die daaruit voortkomen. Dan wordt het belangrijk en dat betekent ook dat je er aan mee wilt doen, dat je er aan mee wilt discussiëren. Dus dat lijkt mij het belangrijkste.”

Wat zou er verbeterd kunnen worden?

Deelvraag 2c luidt:

2c. Wat zou er volgens elke actor verbeterd kunnen of moeten worden? (Zowel wat betreft de verdeling van taken als van middelen)

Alle ondervraagden is deze vraag letterlijk als volgt gesteld: “Als u één ding mocht noemen dat veranderd kon worden,

om efficiëntie en

effectiviteit binnen het

RMO Venray-Venlo te

bevorderen, wat zou dat

dan zijn?” Hoewel deze

vraag aan het einde van

het interview werd gesteld, moesten velen hier lang over nadenken. Gezien het belang van deze vraag, geef ik hieronder alle antwoorden weer, gegroepeerd per thema.

Slotvraag aan alle respondenten: “Als u één ding mocht noemen dat veranderd kon worden, om efficiëntie en effectiviteit binnen het RMO Venray-Venlo te bevorderen, wat zou dat dan zijn?”

Herindeling

Meest genoemd, vijf maal, is de samenstelling wijzigen (wat sowieso gebeurt door de herindeling) en hier het voordeel mee doen. Achterliggende gedachte hierbij is vooral om slagvaardiger op te kunnen treden. Hiermee zou ook de vrijblijvendheid moeten afnemen. Een ambtenaar omschrijft het zo:

“Want nu moet hij met tien ambtenaren en tien wethouders overleggen en dat is tien keer hetzelfde. Dan loop je altijd het risico dat als je er vijf of zes gehad hebt dat je het verder wel gelooft. En als je je eigen hoeft beperken tot een man of vier, of tenminste keer twee tot elf zeg maar. Dat werkt gewoon een stuk efficiënter. Ben je gewoon veel minder tijd kwijt aan dat soort overleg en kun je de tijd die je overhoudt, kun je effectiever spenderen om er inhoudelijk wat verder op in te gaan of diepgaander te werken. Dat lijkt mij het grootste voordeel.”

Een andere ambtenaar verwacht vooral een hogere opkomst:

“Allemaal komen. Allemaal komen. Ja. En daar, dat heeft zijn redenen. Dat heeft geen onderlinge redenen hè, dat de ene met de andere niet overweg kan. Maar dat is meer intern in de organisaties van de verschillende dingen. Ik denk dat je wat slagvaardiger kunt zijn als je er allemaal bent. Dat zal straks wat makkelijker worden omdat je maar met 5 man bent. 5 gemeentes. In plaats van 13. Ja.”

Ook bij de wethouders leeft de herindeling. Voor de een is het simpelweg verdwijnen van gemeenten al winst:

“Een goede ambtelijke voorbereiding vind ik heel belangrijk, maar dat hangt ook samen met waar je het over hebt met elkaar. Als het om informatie uitdelen gaat, is dat wat minder aan

de orde dan wanneer je gezamenlijk bezig zou zijn met een project en de visie, want dan zou je dat goed moeten voorbereid willen hebben. De grootste efficiëncyslag wordt gemaakt doordat er dalijk een gemeenten niet meer zijn.”

Een andere wethouder ziet in de herindeling echter een mooie kans om het RMO te intensiveren:

“Dat is toch die slagvaardigheid van een kleiner bestuur. En dan misschien om de hoofddoelstellingen te bereiken, toch wat frequenter bij elkaar te komen. Nu gaat het meestal over projecten, en ik denk dat we ook eens een keer moeten discussiëren binnen het RMO, van wat is de toekomst van het RMO? Het onderzoek wat je nu ook zelf min of meer aan het doen bent, wat is nou het perspectief als we straks vijf gemeentes hebben, hoe zouden we naar de toekomst willen opereren. En wat zijn daar in onze hoofddoelstellingen? En dan ga je ook gezamenlijk misschien voor de grotere projecten.”

Een derde wethouder geeft tenslotte aan dat het belang voor een wethouder stijgt door de herindeling:

“Herindelen, maar dat is al geregeld. De groep is te groot, en de belangen die je hebt daardoor. Ja dat. Ik denk dat een aantal van deze mensen, of ze nu wel of niet komen, het gevoel heeft van ‘het is niet zo belangrijk of ik er wel of niet ben, daar worden toch geen zware besluiten genomen, die worden op andere plekken genomen’. Die worden in het provinciehuis genomen als het over subsidies gaat of dat soort dingen. En ik denk dat dat, natuurlijk als je die structuur gaat overgooien, en je gaat zelf budgetverantwoordelijkheid overhevelen, de groep wordt kleiner, ja dan wordt dat spannender. Dan wordt dat ook interessanter om daar gewoon je energie in te stoppen. En nu zegt iemand van: ‘ja ik ben een van de 14 gemeentes, als ik er niet ben dan gaat de vergadering toch wel gewoon door, dat is het punt niet. En geld haal ik daar niet op.’ En wanneer ga je er dan wel naar toe? Als je echte problemen hebt met iets. Met een buslijn, of weet ik wat allemaal, dan zegt iemand van ‘Oh wacht even, dan heb ik het belang om nu de keus te maken, NU moet deze vergadering’.”

Financiën

Vier keer werd een wijziging op financieel gebied voorgesteld. Het gaat dan zowel om de feitelijke verdeling van de middelen (afwikkeling achteraf), als om de mogelijkheid hier zelf over te beslissen (middelen ontschot toekennen) binnen het RMO. Twee voorbeelden van het eerste worden gegeven door ambtenaren:

“Ik vind eigenlijk niks mis met de efficiëntie en effectiviteit. Ik vind die eigenlijk wel erg hoog. Nee, op dit moment, ik vind dat er pragmatisch wordt omgegaan met problemen, met als er een keer wat moet gebeuren, de verdeling van de gelden gaat redelijk efficiënt, en pragmatisch. Ja, wat ik hoop, tenminste zoals ik ertegen aan kijk, moet het RMO, ik hoop dat het niet een extra bestuurslaag wordt die zijn eigen bestaansrecht wil gaan bewijzen door regels te gaan bedenken, dingen te gaan opleggen. Op dit moment gaat het heel goed en efficiënt, ja, als er iets zou moeten veranderen, maar dat is [...] ook aan het veranderen, dat is de financiële afrekening, de boekhouding, die is gewoon niet goed gegaan de laatste jaren. Af en toe wat rommelig en onduidelijk wie nou wat kreeg en of die gelden afgerekend waren.

Subsidies bij de provincie aangevraagd moeten worden. Daar zat gewoon de boekhouding, die is de afgelopen jaren niet zo efficiënt gegaan.”

En een andere ambtenaar hikt ook aan tegen de boekhouding:

“Ja, wat eenvoudigere spelregels in dat subsidieverhaal. Aanvragen gaat prima, maar om het vervolgens uitgekeerd te krijgen. Met pijn en moeite voeren we de projecten uit, soms is er uitstel nodig, dat kan dan geregeld worden, maar als het dan af is, duurt het heel lang voordat de subsidie binnen is, voordat het wordt overgemaakt laat ik het zo zeggen. Dus van BDU- subsidie van 2006 heb ik dit jaar pas binnengekregen. Dat vind ik toch wel heel erg lang.”

Daartegenover staat zoals gezegd de mogelijkheid zelf te beschikken over de middelen. Voor een ambtenaar zou dat de slagkracht vergroten:

“Wat ik denk dat belangrijk is voor een RMO is dat die in ieder geval een potje achter de hand hebben. En dat geldt niet alleen voor het RMO, dat geldt voor iedereen, om bepaalde zaken gewoon meteen te kunnen oppakken. Als ergens een actueel probleem is, en of dat nou gedragsbeïnvloeding of infra, infra is weer meer gemeente, dat is dan weer het lastige... Maar als iets meteen opgepakt moet worden, dat daar ook de middelen voor beschikbaar zijn, om iets meteen op te pakken. Daarmee, en dat zal denk ik dan met name, als het gaat over gedragsbeïnvloeding, educatieprojecten zijn en minder voor infraprojecten. Ja, of je als gemeente dan ieder jaar een klein bedrag daar in moet storten. Of dat dat vanuit de provincie moet komen, ja, à la, dat ik provincie zeg omdat ik gemeente ben. Ik denk dat je daarmee, dat je iets achter de hand hebt om acuut zaken op te lossen.”

Ook deze wethouder denkt daar zo over, zoals blijkt uit deze dialoog:

“Misschien wel meer zeggenschap over de centen.

[Interviewer]: Dus het, hoe heet het, ontschotten en het...

[Respondent]: Ja, ontschotten sowieso.

[Interviewer]: Maar ook überhaupt de zeggenschap bij de regio leggen.

[Respondent]: Ja. Maar met de kanttekening die ik net ergens ook maakte, van het is leuk, maar hoe zit het met de democratische controle.

[Interviewer]: Nee, er moet niet een compleet nieuwe bestuurslaag tussen gefrommeld worden?

[Respondent]: Nee, misschien dat je de formele gang van zaken, misschien is het niet zo zeer, de feitelijke financiële, maar dat je wel zeker weet dat als jij met zijn allen advies X geven, dat de provincie dat advies overneemt en niet gewoon zegt van, nou, het mag wel een onsje meer zijn, of een onsje minder, of iets meer links of rechts, of weet ik veel, ik verzin maar wat. Want als de provincie het RMO serieus neemt, dan moet ze ook wat met alle uitkomsten doen.”

Regionale visie

Vier maal wordt gevraagd om meer samenwerking binnen de regio. Hiervoor zou een regionaal plan of visie moeten worden opgesteld. Hierdoor zouden gemeenten beter op elkaar af kunnen stemmen, zo geeft de Gedeputeerde aan:

“Dat is een moeilijke. Kijk, ik vind, laat ik daar nog eens mee beginnen, ik vind dus dat het in de praktijk niet zo slecht werkt. Dat gevoel heb ik tenminste, dat men toch wel naar elkaar wil luisteren en dat ook die coördinatoren op zich goed werk verrichten. Alleen het moeilijk hebben om vaste voet aan de grond te krijgen, soms binnen die gemeentebesturen. Dat is misschien ook nog wel een punt waarvan je zou kunnen zeggen, het afstemmen tussen gemeentes zou nog beter kunnen. Een voorbeeld zijn aangepaste haltes van Veolia, dan zie je de ene gemeente trekt daar hard aan, de ander is daar wat laks in.”

Een wethouder is het hiermee eens en legt de verantwoordelijkheid ook bij zichzelf en de andere gemeenten:

“Nou, je moet het ergens, het belangrijkste is, dat je het ergens over moet kunnen hebben. Dus je moet een onderwerp hebben waar je ook iets in kunt veranderen en waar je iets over kunt besluiten, waar middelen bij zitten. Dus als het vrijblijvende ervan af is dan neemt de belangrijkheid van het verhaal ook toe. Dat is eigenlijk denk ik het belangrijkste. Dus als je zorgt dat je een regionaal verhaal maakt, waar je dan ook echt zegt van; nou, we gaan de middelen inzetten op de regionale dingen die daaruit voortkomen. Dan wordt het belangrijk en dat betekent ook dat je er aan mee wilt doen, dat je er aan mee wilt discussiëren. Dus dat lijkt mij het belangrijkste.”

Een andere wethouder sluit zich daar bij aan:

“Wat we nou gaan doen, de verantwoordelijkheid veel meer bij gemeenten gaan neerleggen. Ja, ik vind het ook de beste vraag die je tot nog toe hebt gesteld. Daarmee wil ik die andere niet diskwalificeren, maar daar gaat het natuurlijk wel om. Dat is volgens mij het beste wat je kunt doen.”

Ook de coördinator ziet deze uitdaging:

“Op zich, voor mij is de opgave om te komen tot het regioplan met het werkprogramma, projectprogramma dat eronder ligt. Dat zal naar mijn gevoel heel veel effectiever en efficiëntie met zich mee kunnen gaan brengen binnen het gebied.”

Structuur

Als laatste, ook drie keer genoemd, een structuurwijziging. Zo is er een voorstel om er een soort mini-ROVL-bestuursplatform van te maken, met zo veel mogelijk partners. Ook wordt voorgesteld om een gezamenlijk kantoor te hebben, waar iedereen fysiek bij elkaar zit. Het ROVL geeft aan:

“De rollen veranderen, zodat de regio, de verantwoordelijkheid, de aanzet, de uitvoering, bij de regio komt te liggen. Het ROVL ondersteunt en zo veel mogelijk andere partners aanhaken bij die regio met goede ideeën en met hulp. [...] Ja, dat is het. Dat zou ik best willen ja.”

Het gezegde ‘uit het oog, uit het hart’, geldt ook voor deze vertegenwoordiger van de provincie:

“Een... een gezamenlijk kantoorje waar iedereen, al is het maar een dag in de twee weken fysiek bij mekaar zit een dag. Want gewoon door de in.. door de bilaterale contactjes over en weer, onderling, gewoon bij mekaar binnen kunnen lopen in plaats van die moet ik nog bellen en die moet ik nog mailen en je bent maar met je eigen werk bezig en fysiek heel ver uit elkaar getrokken. Ik ben er van overtuigd dat dat een belangrijke eerste stap zou zijn.”

Een wethouder ziet liever dat de structuur nog verregaander wordt gewijzigd, en pleit voor het samenvoegen van het RMO en het ROVL-bestuursplatform.

“Ja, gewoon de organisatiestructuur. Twee-lagenstructuur. Gewoon zoals ik dat net zei. Een organisatiestructuur met heldere communicatie, dat is gewoon totaal, een heel simpel principe, is organisatie een hulpstructuur werkt, vanmorgen had ik ook zo’n, hulpstructuur werkt, je maakt een dwarsverband, dat is gewoon heel simpel, projectmatig werken heb je organisatie, communicatielijnen, organisatiestructuur, communicatiestructuur en de inhoud moet je één op één op elkaar kunnen plakken, daar moet geen drie millimeter tussen zitten, dat moet je wel heel organisch. Als je allemaal clubjes, kletsclubjes, dat is gewoon niet effectief, niet efficiënt. Dat betekent dat het in de loop van de jaren allemaal zo ontstaan is gewoon.”

In schema samengevat zijn de genoemde ‘belangrijkste wijzigingen’:



Conclusie

Met behulp van de antwoorden op de deelvragen, kan ook de hoofdvraag beantwoord worden. De hoofdvraag luidt:

Welke verschillen in opvattingen over verkeer en vervoer en over de uitvoering ervan op regionaal niveau bestaan er tussen de diverse deelnemers aan de RMO's?

Er bestaan over verscheidene onderwerpen zeer verschillende opvattingen. Het overleg wordt an sich positief beoordeeld, maar er is geen helderheid over het doel en de reden van samenkomst. Daarbij verschillen de meningen over welke onderwerpen wel en niet in het RMO thuishoren.

Datzelfde geldt voor de partijen die aanwezig zijn; het nut van de aanwezigheid van gemeenten en provincies staat buiten kijf, maar aan de bijdrage van partners op afstand als Veolia, Rijkswaterstaat en politie wordt door sommigen getwijfeld, terwijl anderen juist liever nog meer deelnemers zien.

De gemeenten zouden graag meer zeggenschap krijgen over het besteden van de middelen binnen het RMO. De provincie ziet zo'n verschuiving in principe wel zitten, maar wil daarbij wel sterk de kwaliteit bewaken. Het ROVL verandert naar een faciliterende rol, en wil de gemeenten meer activeren. Het daadwerkelijk verschuiven van (zeggenschap over) de financiële middelen lijkt daarbij een voorwaarde voor de gemeenten, wat weer botst met de mate waarin de provincie wil 'loslaten'.

Probleempunten zitten er niet zo zeer in concrete projecten, als wel in de samenwerking. Grondslag hiervoor is het feit dat er geen gezamenlijk beeld van de toekomst is. Mede hierdoor ontbreekt betrokkenheid bij de regio bij de diverse deelnemers van de gemeenten. De uitgevoerde en aanstaande herindelingen hebben er voor gezorgd, danwel zorgen er voor dat het aantal deelnemers fors gereduceerd is/wordt. Dit lijkt een goede kans om slagvaardiger op te kunnen treden. Belangrijke voorwaarde is dan wel dat de betrokkenheid met de regio vergroot wordt.

Problemen liggen er nu niet, maar worden vooral verwacht door de herindeling. De herindeling biedt niet alleen kansen, maar op de korte termijn de bedreiging van verwatering, door de personele wisselingen, de zaken die intern de aandacht krijgen en het ontbreken van een budget. Op langere termijn zou de grootte van de afzonderlijke gemeenten kunnen betekenen dat meer projecten 'binnenshuis' worden opgepakt door de gemeenten.

Dat wat de ondervraagden zelf aangeven als verbeterpunten zijn het verbeteren van de slagkracht, het komen tot een betere samenwerking met een regionale visie als basis, meer zicht en invloed op de verdeling van gelden en het wijzigen van de structuur, om zo de betrokkenheid te vergroten.

Samengevat kan gesteld worden dat de huidige situatie weliswaar werkbaar is, maar dat er weinig ambitie van uitgaat. Daarentegen biedt de herindeling een mooie aanleiding om, met een nieuwe samenstelling, na te denken over een gezamenlijke visie op het RMO. Daarbij zou het overhevelen van (beslissingsmacht op) financiële middelen van de provincie naar het RMO ondersteuning bieden aan een grotere betrokkenheid en inzet van de deelnemende gemeenten.

Bronvermeldingen

Bleker, H. (1984). *Na(ar) goed overleg ...*. Deventer: Kluwer.

Blomberg, A., & Michiels, F. (1998). *Samen sterk met maatwerk*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Boeije, H. (2004). *Analyseren in kwalitatief onderzoek; Denken en doen (digitale versie)*. Den Haag: Boom Uitgevers.

de Bruijn, M. d., & ten Heuvelhof, M. d. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid; Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.

Grootelaar, H. (1995). *De Januskop van het overheidsmanagement*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Hendriks, D. F. (2002). *Meervoudig middenbestuur: een gedachte-experiment, in: Interprovinciaal Overleg (IPO), Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw*. Den Haag: IPO.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (sd). *Wet Brede Doeluitkering*. Opgeroepen op Januari 28, 2010, van http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/mobiliteit_en_bereikbaarheid/mobiliteitsbeleid/105_wet_brede_doeluitkering/

Provinciale Staten van Limburg. (2007, 9 februari). *Besluit E-464-1*. Maastricht: Provincie Limburg.

ROVL. (2007-2). *Jaarplan 2008*. Maastricht: Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg.

ROVL. (2007-1). *Meerjarenuitvoeringsplan 2008 - 2011*. Maastricht: Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg.

Stapelkamp, A. (2007). *Taken en bevoegdheden van de gemeente*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage: VUGA.

Van Kemenade, P. D. (2001). *Jaarrede 2001*. Den Haag: IPO.

Bijlagen

Observatieverslagen

De volgende vier vergaderingen zijn geobserveerd: een ambtelijk vooroverleg met gemeenteambtenaren en twee vertegenwoordigers van Veilig Verkeer Nederland, het daarop volgende ambtelijk overleg, een RMO-coördinatorenoverleg met de coördinatoren van de verschillende Limburgse regio's en vertegenwoordigers van de provincie, en ten slotte een bestuurlijk overleg. Tijdens deze bijeenkomsten heb ik aantekeningen gemaakt, die uitgewerkt zijn in de volgende verslagen.

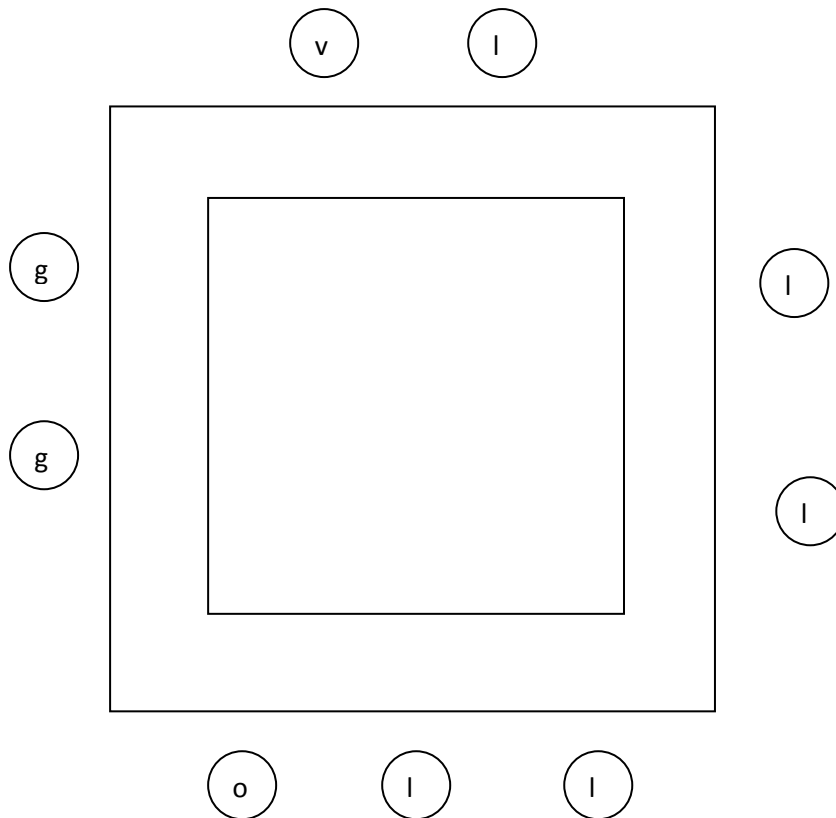
Ambtelijk vooroverleg

10 september 2009

De Fabriek – Maasbree

9:30-12:00

Opstelling



v = voorzitter

l = lid

o = onderzoeker

g = gast (VVN)

Opvallend gedurende de vergadering:

- Het overleg is feitelijk een vooroverleg, maar toch zijn er externe gasten uitgenodigd, Veilig Verkeer Nederland (VVN), die na enige tijd aanschuiven. Zodra zij aanschuiven bekoelt de spontaniteit iets. Het lijkt alsof kritiek niet meer, of slechts goed ingekleed, durft te worden gegeven. Later, informeel, hoor ik inderdaad fellere kritiek op het VVN-plan dan tijdens deze bijeenkomst.
- De voorzitter leidt zowel inhoudelijk als procesmatig de vergadering.

- Veel vragen komen van de leden (gemeente-ambtenaren) en zijn alleen bilateraal bedoeld richting de voorzitter. Anderen bemoeien zich daar soms wel mee, maar dat lijkt niet de bedoeling van de vragenstellers.
- Terugkerend thema is de vraag bij wie de verantwoordelijkheid voor iets ligt, en hoe dat budgettechnisch zit.

De voorzitter opent de vergadering, en hoewel het een vooroverleg is, met een kleine groep, houdt hij toch vast aan een formele agenda.

Het verslag van het vorige (grote) ambtelijk overleg wordt vastgesteld. Als dit verslag wordt nagelopen, komen er langzaamaan op- en aanmerkingen. De deelnemers grijpen dit echter meer aan om een nieuw agendapunt te lanceren en dat direct te bespreken, dan dat ze ingaan op het vorige verslag.

De voorzitter stelt vragen, en levert zelf input op andere vragen. Vragen naar de financiële afwikkeling blijven 'hangen'. Er komt namelijk noch een definitief inhoudelijk antwoord, noch zicht op het moment of de wijze waarop dat antwoord wel volgt.

De gasten van VVN die zijn uitgenodigd blijven na hun presentatie nog aanzitten. De reguliere agenda wordt afgewerkt, en de VVN-leden delen hun mening ook over deze verdere punten.

De vergadering eindigt met een rondleiding (door niet alle leden bijgewoond) door De Fabriek, waar onder andere een Verkeerstuin is gelegen.

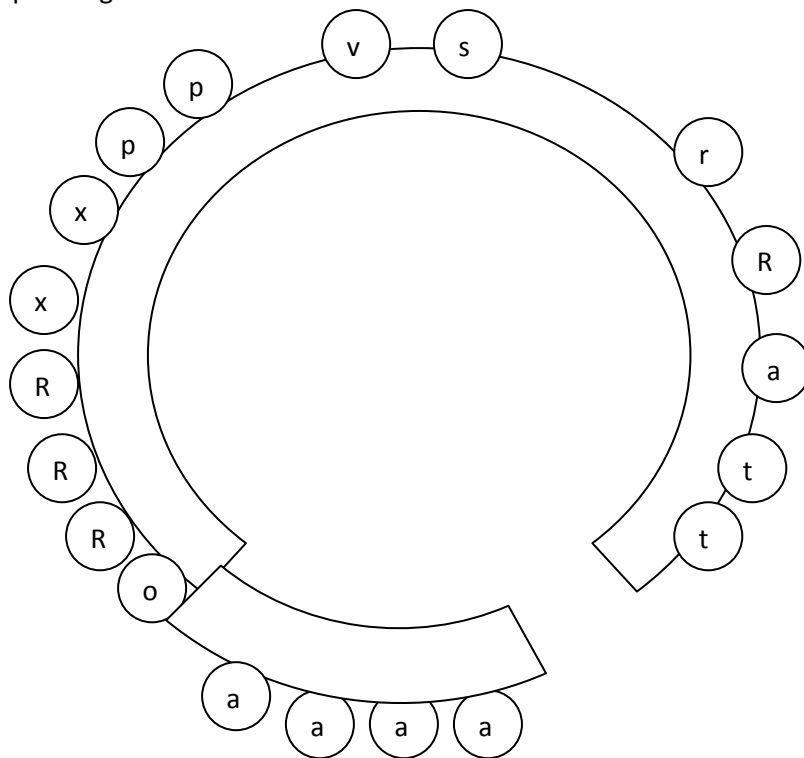
Ambtelijk RMO

23 september 2009

Gemeentehuis Helden (Panningen)

9:30-11:30

Opstelling



v = voorzitter

a = gemeenteambtenaar

r = Rijkswaterstaat

t = regionaal OV-bedrijf

p = provincieambtenaar

s = secretaris RMO

o = onderzoeker

x = politieagent

R = ROVL-ambtenaar

Opvallend gedurende de vergadering:

- De heren dragen een hemd, de dames zijn wat losser gekleed, maar wel netjes.
- De heren van het vervoersbedrijf dragen een pak, de politieagenten zijn in uniform.
- Het aantal gemeenteambtenaren (6) steekt wat schril af tegen het totale aantal gemeenten (13) in de regio. Alle andere partijen zijn wel vertegenwoordigd.
- Er is weinig wisselwerking tussen de verschillende aanwezigen.

- Af en toe gaat een gsm, of is er meer aandacht voor de pda.
- Bij een groot informatieaanbod bij een agendapunt, is er weinig respons. Is het verhaal echter vaag, dan is er meer discussie.

De vergadering begint met het binnendruppelen van de genodigden. Er staat koffie en vla gereed.

De voorzitter opent de vergadering en bespreekt de lijst met afmeldingen. Hierna stelt hij kort de onderzoeker voor en vraagt hij of de agenda akkoord is, dat is het geval.

Na ongeveer 10 minuten komen twee politieagenten binnen.

Er is weinig inhoudelijke discussie.

De ambtenaren van de gemeenten hebben een actieve houding, zowel in opstelling als gedrag. De overige aanwezigen hebben een meer afwachtende houding. Alleen na het actief aanspreken van iemand volgt een reactie.

Rijkswaterstaat loopt tijdens het overleg uit en weer in, om te bellen. Lijkt niet geïnteresseerd in het overleg.

Een aantal documenten wordt pas tijdens de vergadering uitgedeeld. De grootte hiervan maakt dat het niet voor iedereen mogelijk is om dit geheel te lezen.

Een aantal agendapunten, waarbij het ROVL betrokken is, worden uitgebreider besproken. Hierdoor ontstaat een wat actievere houding.

Wanneer het einde van de tijd nadert, probeert de voorzitter samen te vatten. Er volgen daarop geen interventies.

Er komt een punt aan de orde waarover discussie ontstaat. De voorzitter probeert dit buiten de vergadering te houden, omdat hierover nog een apart overleg gepland staat.

Naarmate het einde nadert, ontstaat er, onder aanmoediging van de voorzitter, steeds meer kruisbestuiving.

Als de geplande tijd voorbij is, vertrekken langzaamaan leden, de vergadering gaat gewoon door. De laatste punten worden echter zeer rommelig behandeld, en er is weinig input.

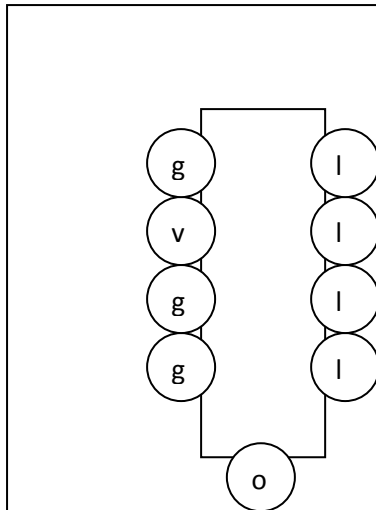
RMO Coördinatorenoverleg

15 september 2009

Gemeentehuis Maastricht

11:00-13:00

Opstelling



l = lid

v = voorzitter

g = gast

o = onderzoeker

De bijeenkomst begint informeel met het uitwisselen van persoonlijke begroetingen. Dit duurt tot het moment dat iedereen enkele minuten aan tafel zit. Het overleg krijgt een formeel en duidelijk begin wanneer de voorzitter aandacht voor de agenda vraagt.

De onderzoeker wordt geïntroduceerd. Ik geef geen inhoudelijke informatie, anders dan dat het onderzoek zich richt op de samenwerking binnen het RMO.

De agenda wordt gevolgd, zij het dat deze erg karig is en dus veel ruimte biedt ter interpretatie. Daarnaast worden op meerdere momenten andere punten opgeworpen, zowel nieuwe als die later op de agenda staan.

De volgende notities heb ik gemaakt tijdens de bijeenkomst:

Door de minimale agenda, is er veel ruimte voor input. Wie veel input levert, heeft daardoor ook veel invloed op het besprokene en de uitkomsten daarvan.

De input komt voornamelijk van de provincie (ook verklaard vanwege de onderwerpen, OV-gerelateerd waarvoor provincie concessiehouder is en BDU-uitkeringen vanuit provincie). De input van de regio's is een aanvulling, maar wanneer die er niet zou zijn, zou dat niet opvallen.

De rolverdeling tussen zowel gemeenten vs. regio's als tussen provincie vs. gemeenten komt regelmatig terug als discussiepunt.

De deelnemers nemen actief deel aan de vergadering. Zij wisselen regelmatig tussen een actieve (rechttop), afwachtende (achterover) of geïnteresseerde (voorover) houding. Alle deelnemers laten zich horen.

De voorzitter kan alleen sturen door formeel terug te grijpen op de agenda. Bij hem ligt geen bijzondere invloedsmacht op de uitkomsten.

De positie van het RMO kan worden gekenschetst als die van bestuurlijk kraakbeen tussen provincie en gemeenten, alsmede tussen partners als Veolia of Politie. Er wordt voorzichtig afgetast wie (provincie vs. gemeenten, die laatste vertegenwoordigd door RMO) waar staat. De opstelling van de provincie is duidelijker, maar RMO vertegenwoordigt alleen en gaat bovendien over meer gemeenten.

In dit overleg wordt gekeken waar zienswijzen verschillen, maar worden er geen oplossingen gemaakt. Er worden alleen voorzetjes gemaakt voor nader overleg. Agendering en daarna informering lijken de belangrijkste doelen.

De provincievertegenwoordigers zaten aan de ene zijde, de RMO-vertegenwoordigers aan de andere zijde (plus de secretaris vanuit de provincie, die zich inhoudelijk niet al te veel mengde). Dit versterkte de tegenstelling tussen RMO en provincie.

Koffie, thee en broodjes zorgen voor een lossere sfeer. De sfeer blijft goed en er komen geen harde tegenstellingen voor.

Provincie verdedigt Veolia, RMO de gemeenten. Dit leidt tot een afwachtende en niet daadkrachtige opstelling. Opvallend: een van de provincieambtenaren gebruikt een pen van Stadler (fabrikant Veoliatreinen), een ander een pen van Sabic (groot petrochemisch bedrijf in Sittard en Geleen).

De agenda had geen tijdsplanning. Het tempo wordt daarom vanaf 12:30 opgeschroefd (aansporingen voorzitter om bij afdwalingen terug te keren naar het onderwerp/de agenda, sneller spreken). De vergadering loopt ongeveer een kwartiertje uit, wat volgens de aanwezigen meevalt.

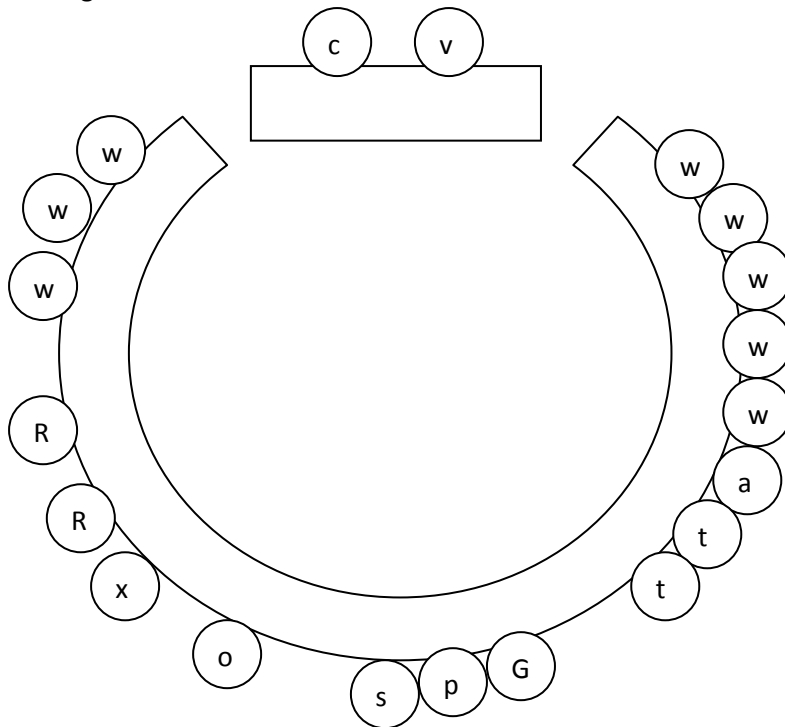
Bestuurlijk RMO – deel 1

18 november 2009

Gemeentehuis Venray

13:00-14:00

Opstelling



c = coördinator

v = voorzitter

w = wethouder

a = gemeenteambtenaar

t = regionaal OV-bedrijf

G = gedeputeerde

p = provincieambtenaar

s = secretaris RMO

o = onderzoeker

x = politieagent

R = ROVL-ambtenaar

Opvallend gedurende de vergadering:

- De petitfourtjes bevatten drank

- Op het drukwerk staat 'Regio Venlo/Venray', omdat de provincie dit verzorgt heeft. De coördinator houdt zelf 'Venray-Venlo' aan, naar eigen zeggen om niet de grote gemeente altijd voorop te laten staan.

- Het postuur van de aanwezigen verschilt, maar er gaat weinig uitstraling van uit. Vrijwel alle aanwezigen dragen een jasje en een stropdas.

De bijeenkomst begint doordat een bode de genodigden in groepjes, afhankelijk van aankomstmoment, geleidt naar een kleine vergaderruimte. Deze ruimte blijkt te krap, waarna de voorzitter/gastheer een andere ruimte regelt, de raadszaal. Door deze verplaatsing begint de vergadering enige minuten later, om 13:08.

De voorzitter opent de vergadering. Bij het eerste agendapunt komt de gedeputeerde aan het woord en deze geeft uitleg over een recent ministerieel onderhoud. Hij beperkt zich hierbij niet alleen tot onderwerpen die de regionale mobiliteit betreffen, zowel qua onderwerp als gebied. Hieruit blijkt voor mij de verticale coördinatie van hogere naar lagere overheden. Hij kan ongehinderd blijven spreken ook over de niet direct relevante zaken. Na afloop krijgt hij enkele vragen, waarbij opvalt dat bestuurders vooral vragen stellen over de vorm, terwijl ambtenaren veel meer naar de inhoud vragen.

De volgende agendapunten worden in rap tempo afgehandeld. De gedeputeerde gaat op een gegeven moment met de provincieambtenaar in overleg, de andere aanwezigen blijven aandachtig opletten. Wanneer de gedeputeerde iets gevraagd wordt, moet de vraag daarom eerst herhaald worden.

Om 13:32 volgt weer een hamerstuk. De voorzitter vraagt: "Wie is het hier niet mee eens?" en deelt zonder pauze direct mede "Niemand, aangenomen".

Om 13:33 schuift nog een wethouder aan.

Bij de volgende agendapunten valt op dat er geen inhoudelijke diepgang is, althans niet richting een besluit. Zodra er discussie ontstaat wordt er niets meer besloten. Zo ligt er een voorstel om een intentieverklaring akkoord te verklaren. Dit gaat over een discussie tussen gemeenten, provincie en het OV-bedrijf. Een wethouder is het hier niet mee eens. Er volgt een korte uitwisseling van standpunten, opgejaagd door de voorzitter (tijd!) en dan wordt besloten om de 'intentie uit te spreken om de intentieverklaring aan te nemen'.

Om 13:47 komt een ingezonden brief van een van de wethouders aan bod. Terwijl hij deze toelicht gaat de voorzitter rond met koffie en petitfourtjes. Hierdoor wordt de sfeer wat lossier, maar wel rommeliger. De toelichting van de wethouder sneeuwt onder.

Om 13:58 ontstaat het besef dat de tijd bijna op is. Punten worden nu gejaagd. Om 14:03 begint de rondvraag, waarbij de voorzitter sterk aandringt op het zo snel mogelijk afronden. Het duurt tot 14:18 voordat de vergadering beëindigd is.

De gedeputeerde, de provincieambtenaar, de secretaris, de gemeenteambtenaar en de personen van het OV-bedrijf verlaten de zaal.

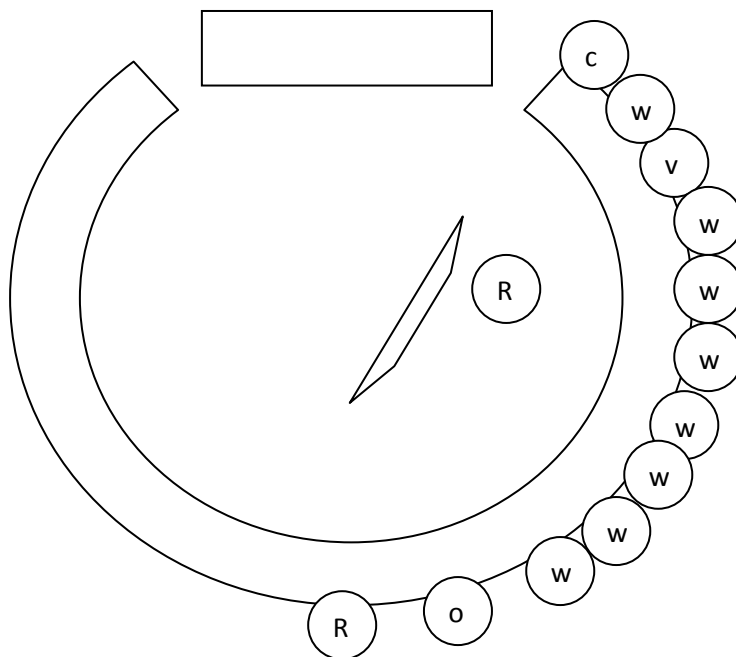
Bestuurlijk RMO – deel 2

18 november 2009

Gemeentehuis Venray

14:00-15:00

Opstelling



c = coördinator

v = voorzitter

w = wethouder

o = onderzoeker

R = ROVL-ambtenaar

In het midden van de zaal staat nu een flip-over.

In het tweede deel van de vergadering volgt een discussie over de doorontwikkeling van het RMO. Dit komt voor een groot deel overeen met mijn onderzoek. Een aantal discussievragen overlappen ook met eerder door mij gestelde vragen aan wethouders en anderen. Na deze bijeenkomst heb ik geen interviews meer afgenomen.

Als gespreksleider treedt een ROVL-ambtenaar op. Het lijkt er niet op dat de wethouders hem goed kennen. Hierdoor lijkt het alsof er geen verborgen agenda's zijn, het is meer een ons-kent-ons-sfeertje.

De gespreksleider vraagt om 2 minuten in gedachten te denken over:

- 1) Wat heeft het RMO mij als wethouder gebracht?
- 2) Wat heeft het RMO mij als gemeente gebracht?
- 3) Wat heeft het RMO mij als regio gebracht?

De gespreksleider schrijft daarna op een flip-over de antwoorden en vraagt niet in te haken op anderen, om zo alle meningen aan bod te laten komen. Op het bord staat vervolgens:

- Beter inzicht in het totaalgebeuren
- 1: contact en info
- 2: geld
- 3: ?
- Kennisnemen van knelpunten
- Als eenheid opereren
- Plek om probleem aan te pakken
- Niet: gezamenlijkheid in de regio
- Toegang provincie/openheid
- Geld
- Fietspaden
- Eigen visie is leidend
- Verkeerseducatie positieve impuls
- Inzicht in netwerk
- Te weinig slagkracht in deze vorm
- Duurt lang
- Geen afstemming tussen gemeenten
- Geld niet dankzij RMO maar bilaterale contacten
- Kleine gemeente sneeuwt onder
- Participatie

Hierna neemt de coördinator het woord. Hij geeft zijn waarnemingen aan sinds hij coördinator is:

Als regio is het deel wat uit de BDU gehaald wordt veel. Dit gaat echter vooral naar Venray en Venlo, in verband met de doelen van de BDU.

De regio Venray-Venlo is voorloper als RMO-regio, zij zijn de eersten met een full-time coördinator.

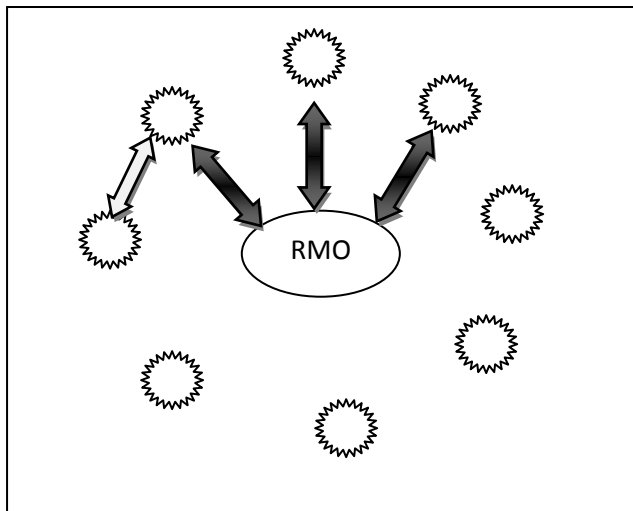
De samenwerking is verbeterd.

Op het terrein van gedragsbeïnvloeding zijn we goed bezig.

Als regio zien we het belang van veiligheid in.

De coördinator heeft nu een werkplek op het Provinciehuis, hij is dus ook te benaderen als 'missionaris'.

De coördinator ziet zijn rol als die van een 'shared service centre', en tekent daarbij het volgende op de flip-over:



Hij staat daarbij centraal en geeft de gemeenten als sterren daaromheen weer. Waarbij hij aangeeft dat de communicatie wel volgens de (hier door mij zwart uitgevoerde) lijnen verloopt, maar niet tussen de gemeenten (door mij hier wit uitgevoerde pijl).

De aanwezigheid berust op haalgedrag, niet op brenggedrag. De opkomst is gemiddeld maar 50%, waarbij vooral ook de centrumgemeente niet altijd aanwezig is.

De inbreng van ambtenaren van kleine gemeentes is vooral civieltechnisch, en weinig strategisch.

Infrastructuur lijkt door velen als het domein van de gemeente beschouwd te worden, terwijl gedragsbeïnvloeding als een taak voor het RMO / de coördinator wordt gezien. Dit heeft te maken met de kennis en achtergrond van de gemeenteambtenaren.

Er is vanuit de provincie en het ROVL ruimte voor ontwikkeling van het RMO.

Vervolgens doet de coördinator ter afsluiting nog twee voorstellen:

Om projecten thematisch aan te pakken, zolang daarbij maar een regionale component aanwezig is.

En om een dagje op de hei te gaan zitten met de nieuwe leden van het RMO.

Hiermee eindigt de bijeenkomst om 15:09, rond 15:16 heeft iedereen de zaal verlaten.

Vragenlijst

Inleiding

Naam, achtergrond onderzoek (kort). Doel interview. Controle tijd. Toestemming opname + uitwerking. Uitleg openbaarmaking. Vragen?

Open begin – indruk krijgen

Kunt u in eigen woorden uitleggen wat het RMO Venray-Venlo is? (Hulpvragen: Organsatievorm? Terrein? Doelstelling? Verantwoordelijkheid?)

Hoe verloopt de samenwerking binnen RMO Venray-Venlo en worden de doelen gehaald? Waarom?

Wat is op dit moment de grootste uitdaging binnen RMO Venray-Venlo? Waarom kiest u hier voor een project en niet een proces (of v.v.)?

Actoren en rollen – wie doet wat en waarom (evt. hier nog uitleg/intro ‘wat is een rol’)

Wat is uw eigen rol binnen het proces? Waarom denkt u dat u die rol heeft?

Hoe zien anderen uw rol? (Wordt u aangesproken op dingen die u niet als ‘uw rol’ beschouwt? Wordt u juist ‘overgeslagen/uitgesloten’?)

Hoe ziet u de rol van anderen? (Hulpvragen: Zijn er mensen die niet naar hun rol handelen? Indien actoren worden overgeslagen: waarom worden deze niet genoemd?)

Denkt u dat de rolverdeling efficiënt en effectief is? (Waarom wel/niet?)

Wat zou er volgens u aan verbeterd kunnen worden? (Concreet benoemen: actor – functie. Indien actoren worden overgeslagen: waarom kunnen die gemist worden?)

Specifiek en concreet

Kunt u een succesvol voorbeeld geven van samenwerking binnen het RMO? (kort: alleen naam is voldoende – onderzoek richt zich op de samenwerking, niet individuele projecten)

Waarom was dit succesvol? (Hulpvraag: Wanneer u dit project/proces vergelijkt met anderen, wat maakte dit dan succesvol? En is het wenselijk dat dit verschil ook in andere gevallen zo is?)

Wat was uw rol hierbinnen? (indien anders dan hierboven benoemd: uitleggen waarom + effect)

Gedroegen andere actoren zich naar hun rol? (Hulpvragen: waren alle actoren betrokken? Externe betrokkenen/druk?)

Kunt u een project/proces noemen dat niet succesvol was – misschien niet eens tot ontwikkeling kwam? (Hulpvragen: Kunt u het minst succesvolle project noemen? Kunt u actoren/factoren noemen die het succes van een project/proces bedreigen?)

Waarom was dit niet succesvol? (Hulpvraag: Wanneer u dit project/proces vergelijkt met anderen, wat maakte dit dan niet succesvol? Kunt u verklaren waarom dit verschil met andere processen/projecten optrad?)

Wat was uw rol hierbinnen? (indien anders dan hierboven benoemd: uitleggen waarom + effect)

Gedroegen andere actoren zich naar hun rol? (Hulpvragen: waren alle actoren betrokken? Externe betrokkenen/druk?)

In deze processen, wanneer ervoer u dat niet actoren, maar middelen (financieel, fysiek) een project/proces belemmerden of bedreigden?

Als u 1 ding mocht noemen dat veranderd kon worden, om efficiëntie en effectiviteit binnen het RMO Venray-Venlo te bevorderen, wat zou dat dan zijn? (Mag ook abstract zijn, maar niet te algemeen: dus wel synergie/openheid/communicatie, maar niet 'samenwerking')

(Indien nog niet behandeld: waarom dit punt?)

Interviewprotocol

De afspraken vonden plaats op locatie, in het geval van de ambtenaren en wethouders in hun respectievelijke gemeentehuizen, de afspraken met vertegenwoordigers van ROVL en provincie vonden plaats in het Gouvernement te Maastricht.

De interviews zijn opgenomen op band en daarna uitgewerkt. De vragenlijst zoals hierboven weergegeven is gebruikt als leidraad. Waar respondenten vrijer in hun beantwoording waren zijn niet alle onderwerpen in de aangegeven volgorde behandeld.