

Regionaal denken, lokaal doen!

Tussenevaluatie Metropoolregio Rotterdam - Den Haag



Rapport

28 september 2017

Prof. dr. J. de Vries
Dr. C.F. van den Berg
H.R. Blomaard MSc

Colofon

Afbeelding titelblad

Bert Wouters
Prins Clausplein 80 X 60 cm
Acryl op linnen
www.bertwouters.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Opdracht en vraagstelling	1
1.3 Werkwijze	2
1.4 Onderzoeksteam	3
1.5 Leeswijzer	4
2. Het verhaal	5
2.1 Achtergrond	5
2.2 Bevindingen	7
2.3 Overweging en aanbevelingen	9
3. Governance	12
3.1 Achtergrond	12
3.1.1 Intern	12
3.1.2 Extern	13
3.2 Bevindingen	14
3.2.1 Intern	14
3.2.2 Extern	16
3.3 Overweging en aanbevelingen	17
4. Ambtelijke ondersteuning	20
4.1 Achtergrond	20
4.2 Bevindingen	21
4.3 Overweging en aanbevelingen	22
5. Informatievoorziening en communicatie	24
5.1 Achtergrond	24
5.1.1 Interne informatievoorziening	24
5.1.2 Externe informatievoorziening	24
5.2 Bevindingen	25
5.2.1 Interne informatievoorziening	25
5.2.2 Externe informatievoorziening	26
5.3 Overweging en aanbevelingen	27
6. Conclusie	29
7. Beschouwing	31

Bijlagen	37
Bijlage I – Onderzoeksopzet en –vraagstelling evaluatie	38
Bijlage II – Geraadpleegde documentatie en literatuur	43
Bijlage III – Overzicht groepsgesprekken en interviews	46
Bijlage IV – Overzicht bestuurlijke besluiten	48

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) is per 19 december 2014 in werking getreden als samenwerking van 23 gemeenten¹. De gemeenten bundelen hun krachten om het gebied beter bereikbaar te maken en het economisch vestigingsklimaat te versterken. De MRDH bestaat uit twee pijlers, de Vervoersautoriteit (Va) en Economisch Vestigingsklimaat (EV). Na het jaar 2015, waarin opbouwen en agendavorming centraal stonden, was het jaar 2016 voor de MRDH vooral een jaar van het realiseren van investeringen en het boeken van resultaten vanuit de inhoudelijke opgaven. Daarnaast is er gewerkt aan het versterken van de MRDH als netwerkbestuur. In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat de samenwerking na twee jaar wordt geëvalueerd. Dit rapport betreft deze tussenevaluatie, waarin de vraag centraal staat of de MRDH op de goede weg is en waar het beter kan. Over vijf jaar volgt een nadere evaluatie.

De tussenevaluatie betreft zodoende een korte periode waarin de MRDH twee jaar functioneert: waarbij het nodige tot stand is gekomen, maar waarbij de institutionele ontwikkelingen nog gaande zijn. Het geeft de mogelijkheid om terug te kijken naar de bedoeling, te leren van de afgelopen periode en ook om verbeteringen door te voeren. In dit rapport is aandacht besteed aan verbeteringen van strategische, bestuurlijke en praktische aard.

1.2 Opdracht en vraagstelling

Als gemeenschappelijke regeling vervult de MRDH twee typen functies: een strategische functie en een verdelingsfunctie. Ten aanzien van de *strategische* functie fungeert de MRDH enerzijds als forum voor strategieontwikkeling en onderlinge afstemming, en anderzijds als belangenvertegenwoordiging: een middel om het belang van de regio goed voor het voetlicht te krijgen in de nationale en Europese politiek-bestuurlijke arena. Ten aanzien van de *verdelingsfunctie* gaat het om het verdelen van aanzienlijke middelen over projecten en initiatieven door de regio heen.

Er is een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden wil de MRDH als arrangement deze functies goed vervullen. Deze voorwaarden moeten in voldoende mate aanwezig zijn om de strategische en verdelende functies van de MRDH te kunnen dragen.

In de eerste plaats moet *het inhoudelijke verhaal van de MRDH* duidelijk, overtuigend en breed bekend onder de betrokkenen zijn. Met het inhoudelijke verhaal bedoelen we hetgeen de MRDH doet en waarom: een combinatie van de taakterreinen, de urgentie van de opgave, de missie en de doelen. Hoe sterker dit verhaal, hoe meer de MRDH kan betekenen. Andersom geldt ook: hoe zwakker dit verhaal, hoe lastiger het is voor de MRDH om meters te maken.

¹ Gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Delft, Den Haag, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Leidschendam-Voorburg, Maassluis, Midden-Delfland, Nissewaard (tot 1 januari 2015: Bernisse en Spijkenisse), Pijnacker-Nootdorp, Ridderkerk, Rotterdam, Rijswijk, Schiedam, Vlaardingen, Wassenaar, Westland, Westvoorne en Zoetermeer.

In de tweede plaats moeten de *bestuurlijke verhoudingen (governance)* van dien aard zijn, dat de deelnemende gemeenten voldoende baat hebben bij hun deelname aan de MRDH. Iedere deelnemende gemeente moet ervaren dat zij voldoende kan brengen en halen in het MRDH-netwerk. Het brengen betreft het aangeven van de gemeentelijke gezichtspunten, behoeften en belangen in de discussies en besluitvorming; het halen betreft het daadwerkelijk terugzien van voor de gemeente relevante resultaten. De structuur, ook wel het construct, kan hieraan ondersteunend zijn.

Een goed functionerende *ambtelijke ondersteuning* (zowel binnen de MRDH-organisatie als binnen de eigen gemeentelijke apparaten) en effectieve *communicatie* (zowel tussen de betrokken partijen als richting de buitenwereld) zijn in de derde en vierde plaats factoren die het succes van de MRDH medebepalen.

Deze voorwaarden worden als aparte thema's in het rapport behandeld. Hiermee beantwoorden wij de centrale vraag voor dit onderzoek, die als volgt luidt:

Welke ervaringen zijn vanaf de oprichting eind 2014 opgedaan met de MRDH en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken? Kortweg: wat was de bedoeling van de samenwerking, hoe is het de afgelopen jaren verlopen en wat is er nodig voor de toekomst?

1.3 Werkwijze

De evaluatie is gebaseerd op een literatuurstudie, documentenanalyse, interviews en groepsgesprekken. De geraadpleegde documenten zijn weergegeven in bijlage II. Op basis van bestudeerde documentatie is een gespreksleidraad opgesteld, waarbij de centrale onderzoeksvraag en vier bovenstaande thema's in subvragen zijn uitgewerkt. Bij het opstellen van de subvragen is rekening gehouden met uitkomsten van eerdere onderzoeken over de MRDH, zoals het rapport 'MRDH van, voor en door 23 gemeenten'². De subvragen en gespreksleidraad zijn te vinden in bijlage I.

Voor dit onderzoek werd het van belang geacht de vertegenwoordigers van alle 23 gemeenten bij de evaluatie te betrekken. Enerzijds om een representatief beeld te krijgen van de problematiek en anderzijds om draagvlak voor veranderingen te zoeken. Daarom bestaat de kern van dit onderzoek uit groepsgesprekken die binnen de gemeenten zijn gevoerd. Per gesprek waren de genodigde deelnemers:

- a. (een vertegenwoordiging van) de gemeenteraad;
- b. het gemeentebestuur (burgemeester en verantwoordelijke wethouders);
- c. de griffie;
- d. de ambtelijke organisatie (gemeentesecretaris en/of verantwoordelijke directie).

Welke actoren precies deelnamen varieerde per gemeente en was afhankelijk van hoe de betrokkenheid bij de MRDH in de betreffende gemeente is belegd. Aan de hand van de gespreksleidraad en onder technisch voorzitterschap van de burgemeester vonden deze groepsgesprekken plaats. Bij ieder gemeentelijk groepsgesprek was een lid van het onderzoeksteam aanwezig. Van de gesprekken zijn woordelijke verslagen en geluidsopnamen gemaakt.

Naast de groepsgesprekken in de 23 gemeenten is hetzelfde type groepsgesprekken georganiseerd voor de verschillende bestuurlijke gremia van de MRDH. Zo hebben gesprekken

² Steenbergen, B. (2015), MRDH van, voor en door de 23 gemeenten

plaatsgevonden met de twee adviescommissies, de twee bestuurscommissies, het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur. Daarnaast hebben de MRDH-coördinatoren van de 23 gemeenten in gezamenlijkheid geëvalueerd, evenals de Directieraad Economisch Vestigingsklimaat.

In de toelichting op de gemeenschappelijke regeling van de MRDH wordt beschreven dat de samenwerking tussen de gemeenten en andere partijen in en om de metropoolregio noodzakelijk is om op duurzame wijze mee te doen in de Europese en wereldwijde competitie om bewoners, talenten en (internationale) bedrijvigheid³. De gemeenschappelijke regeling zou ruimte bieden voor nieuwe vormen van lichte en effectieve samenwerking met deze externe partners en bewoners. Zo is voor deze evaluatie ook een aantal externe partners gesproken over ervaringen ten aanzien van de metropoolregio. Dit betrof vertegenwoordigers van de provincie Zuid-Holland, het ministerie van Binnenlandse Zaken, de Economic Board Zuid-Holland en het waterschap Delfland als coördinerend waterschap richting de MRDH. Ook heeft een aantal stakeholders (waterschappen en vervoersbedrijven, HTM en RET) een schriftelijke reactie ingediend.

Voor de analyse in dit rapport hebben wij ons gebaseerd op de gespreksverslagen en de schriftelijke reacties. De bevindingen, overwegingen en aanbevelingen zijn geordend naar type stakeholder. Omwille van de vertrouwelijkheid en de leesbaarheid geven we de rode draden uit onze analyse in dit rapport in verhalende vorm weer, waarbij zoveel mogelijk wordt gerefereerd aan het type stakeholder:

- deelregio (voormalig Haaglanden of voormalig Stadsregio Rotterdam)
- grootte gemeente (groot, middelgroot of klein)
- ligging gemeente (rand of kern)
- type respondent (bestuurder (burgemeester/wethouder), raadslid, ambtenaar of externe partner)

1.4 Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam verantwoordelijk voor deze tussenevaluatie staat onder leiding van prof. dr. J. de Vries, hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het team bestaat verder uit dr. C.F. van den Berg, universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. Zij werden bijgestaan door een secretaris, mevrouw H.R. Blomaard MSc.

Het onderzoek is begeleid door een bestuurlijke klankbordgroep. De klankbordgroep heeft in een drietal bijeenkomsten gereflecteerd op de activiteiten van het onderzoeksteam en bestaat uit de volgende leden:

- dhr. M. de Boer (gemeenteraadslid Rotterdam, lid adviescommissie Va)
- mevr. K. Kayadoe (gemeenteraadslid Ridderkerk, lid adviescommissie EV)
- mevr. C. Mourik (wethouder Nissewaard, lid bestuurscommissie Va⁴)
- mevr. F. Ravestein (burgemeester Pijnacker-Nootdorp, lid algemeen bestuur)
- dhr. A. van Steenderen (wethouder Schiedam, lid bestuurscommissie EV), voorzitter klankbordgroep

³ Gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014 (2014)

⁴ Dhr. B. Meijer (wethouder Westland, lid bestuurscommissie Va) heeft de laatste vergadering van de bestuurlijke klankbordgroep bijgewoond namens de bestuurscommissie Va.

Daarnaast is er een ambtelijke werkgroep onder leiding van de MRDH-organisatie, die de onderzoekers behulpzaam is geweest bij het verzamelen van het materiaal en de ondersteuning van de groepsgesprekken.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd langs de verschillende thema's die voorwaardelijk zijn voor het succes van de MRDH. Zo vormen hoofdstuk 2, 3, 4 en 5 de hoofdstukken over respectievelijk het verhaal, de governance, de ambtelijke ondersteuning en de informatievoorziening en communicatie. Deze hoofdstukken kennen eenzelfde structuur, waarin allereerst kort enige achtergrond wordt geschetst, vervolgens de bevindingen worden gepresenteerd en wordt afgesloten met een overweging en aanbevelingen van de onderzoekers. Hoofdstuk 6 betreft de conclusie van deze tussenevaluatie.

Aan het rapport is in hoofdstuk 7 een bestuurskundige beschouwing toegevoegd waarin wordt ingegaan op ontwikkelingen in het openbaar bestuur waarbinnen de MRDH wordt geplaatst. Deze beschouwing die voor rekening van de onderzoekers komt is geschreven omdat in één van de aanbevelingen wordt aangegeven dat een debat over de strategie van de MRDH van groot belang is. De beschouwing vormt een aanzet voor deze discussie.

2. Het verhaal

2.1 Achtergrond

Voorafgaand aan de formele oprichting van de MRDH zijn de 23 gemeenten intensief met elkaar in gesprek geweest. In een bestuursforum, een kernteam, verschillende werkgroepen en ad hoc bijeenkomsten van raadsleden, bestuurders en ambtenaren zijn ideeën en afspraken over de bedoeling en samenwerking besproken en ontwikkeld. De weerslag van het denken uit die periode staat in de overwegingen van de gemeenschappelijke regeling MRDH⁵, waar eind 2014 alle bestuursorganen van de 23 gemeenten mee instemden. Bij de start van de MRDH werden in 2015 de stadsregio's Rotterdam en Haaglanden opgeheven.

De MRDH ziet het als haar missie om van de regio een Europese topregio te maken, waarbij de gemeenten de uitdaging aangaan om de internationale concurrentiepositie te verbeteren door hun kennis en bestuurlijke kracht in te zetten en samen te werken met het bedrijfsleven, de kennisinstituten en medeoverheden. De MRDH wil werken aan een aantrekkelijke regio voor inwoners om te werken, wonen en recreëren, waar (inter)nationale bedrijven zich vestigen en waar bezoekers zich welkom voelen. Daarbij richt de MRDH zich op het versterken van (a) de bereikbaarheid en (b) het economisch vestigingsklimaat van de regio. Strategische agenda's bij deze twee pijlers vormen de basis voor de MRDH-brede strategie. Deze missie werd opgesteld ten tijde van de economische crisis waarbij bleek dat de regio in vergelijking met andere regio's op achterstand kwam te staan. Inmiddels is de economische crisis voorbij, en groeit de economie in het MRDH-gebied zelfs iets sterker dan in de rest van Nederland⁶. De bedoeling van de metropoolregio was daarnaast om een nieuwe manier van regionaal besturen te introduceren. Er diende meer gewerkt te worden als een informele netwerkorganisatie. Meer horizontaal dan verticaal, meer faciliterend dan sturend.

De MRDH opereert op een grotere schaal dan de stadsregio's uit het verleden, maar het takenpakket van de MRDH is kleiner. De stadsregio's waren actief op een groter aantal taakterreinen⁷. De MRDH kreeg na stevige discussies twee pijlers: de Vervoersautoriteit (verkeer en vervoer) en het Economisch Vestigingsklimaat. Verkeer en vervoer zijn wettelijke taken en dat betekende dat de MRDH door de instelling van de Vervoersautoriteit bevoegdheden en middelen vanuit het Rijk kreeg. Op deze manier werden de BDU-gelden (reguliere Brede Doel Uitkering verkeer en vervoer) van het Rijk aan de MRDH gekoppeld en niet aan de provincie Zuid-Holland. Enerzijds hielp het vooruitzicht om deze middelen in handen te krijgen zonder tussenkomst van de provincie verschillende gemeenten om intern de handen op elkaar te krijgen voor de MRDH. Anderzijds zorgde de directe middelentoedeling vanuit het Rijk bij aanvang van de MRDH voor de nodige bestuurlijke spanningen tussen de metropoolregio en de provincie.

Projecten en de organisatie van de Vervoersautoriteit worden grotendeels bekostigd uit de BDU-gelden. De BDU-gelden betreffen bijna € 500 miljoen op jaarbasis, maar worden afhanke-

⁵ Gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014 (2014)

⁶ Voor een monitor van de economische ontwikkelingen in de provincie Zuid-Holland, zie www.economicboardzuidholland.nl/monitor/

⁷ Stadsregio Rotterdam: verkeer en vervoer, woningbouw en woningmarkt, groen, milieu, economie en jeugdzorg
Haaglanden: verkeer en vervoer, wonen, ruimtelijke ordening, groen, milieu, economische ontwikkeling, agribusiness en jeugdzorg

lijk van de jaarlijkse bestedingen ingezet. Tot en met begrotingsjaar 2017 kon de MRDH ook uitgaan van inwonerbijdragen voor de opgaven in verkeer en vervoer vanuit de gemeenten van de oude Haaglandenregio. Die inwonerbijdragen werden ook alleen ingezet voor de oude Haaglandenregio. Overige financiering wordt gevormd door opbrengsten uit treasury (financieringsfunctie ten behoeve van de regionale OV-bedrijven) en enkele incidentele baten. Om de (internationale) bereikbaarheid te verbeteren werkt de Vervoersautoriteit samen met het Rijk en de provincie aan de aanleg van nieuwe wegen. Daarnaast werken de 23 gemeenten samen met de vervoerders aan het openbaar vervoersnetwerk. De metro-poolregio heeft in 2016 de voor investering benodigde zeggenschap verkregen over de RET en HTM. De concessies voor tram en metro in Rotterdam en omstreken en Den Haag en omstreken zijn gegund aan de RET en HTM. Voor uitbreiding van het metronetwerk staat de Metropoolregio garant voor een lening van de Europese Investeringsbank aan de RET.

Het Economisch Vestigingsklimaat kent geen wettelijke basis, is op vrijwillige basis en heeft minder middelen tot haar beschikking. De structurele middelen voor de EV-pijler bestaan uit een proportionele bijdrage die iedere gemeente levert op grond van het inwonertal. Op incidentele basis worden aan de EV-begroting onder meer EU middelen toegevoegd. Zo bedraagt het budget voor de pijler EV in 2017 € 5,7 miljoen. In totaal kent de begroting van de MRDH in 2017 een omvang van € 764,7 miljoen en € 666,7 miljoen in 2018. De overhead van de MRDH-organisatie komt in 2017 voor 75% voor rekening van de Vervoersautoriteit (BDU) en voor 25% van het Economisch Vestigingsklimaat (inwonerbijdrage EV)⁸.

De discussie over de pijlers werd met name stevig gevoerd door de kleinere gemeenten, die in de beginfase behoorlijk kritisch waren op het nieuwe samenwerkingsverband. Zij waren enigszins beducht voor de dominantie van de twee grote steden en wilden daardoor de MRDH bij aanvang niet te groots optuigen. Toch stemden de gemeenten in met een MRDH die zich op slechts twee taakterreinen zou richten, omdat zij de samenwerking tussen Den Haag en Rotterdam en de omliggende gemeenten van groot belang vonden in verband met de grote opgaven waarvoor het stedelijk gebied stond en staat. Vastgesteld werd dat de twee pijlers niet kunnen worden aangevuld met andere beleidsterreinen dan na besluitvorming van alle bestuursorganen van alle gemeenten die aan de regeling deelnemen. Wel geeft de gemeenschappelijke regeling ruimte bij verzoek van tenminste twee deelnemers een platform te faciliteren tussen deelnemende gemeenten, mits het gespreksonderwerp directe relatie heeft met de strategische agenda.

Professor Tordoir heeft in de eerste helft van 2015 een nadere analyse uitgevoerd naar de opgaven van de MRDH in de regio⁹. Dit leidde tot vier kernopgaven voor de MRDH-brede strategie: metropolitane verbindingen, economische vernieuwing, transitie naar toonaangevende duurzaamheid en attractiviteit. De MRDH-brede strategie is vervolgens in 2015 en 2016 verder uitgewerkt in een aantal integrale lijnen zoals het OESO-onderzoek¹⁰, de Investeringsstrategie¹¹ en de Roadmap Next Economy¹². Het OESO-rapport, maar ook diverse andere studies, laten zien dat de regio kansrijk is en veel (onbenutte) potentie heeft. Een gemeenschappelijke investeringsagenda gericht op de economische transitie wordt door de OESO noodzakelijk geacht om deze potentie te benutten. Met deze samenhangende aanpak

⁸ In 2018 wijzigt dit naar 80% Va en 20% EV.

⁹ Tordoir, P.P. (2015), Prioriteiten voor investeringsstrategie - Notitie in opdracht van Metropool-regio Rotterdam-Den Haag en Provincie Zuid-Holland

¹⁰ OECD (2016), OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands, OECD Publishing, Paris

¹¹ Investeringsprogramma 'Investeren in vernieuwen' (juni 2016)

¹² Roadmap Next Economy (november 2016)

wordt de toekomstbestendigheid en de internationale concurrentiekracht van de regio versterkt en wordt ingezet op de ontwikkeling van nieuwe werkgelegenheid. De vier kernopgaven van Tordoir brengen in beeld op welke kernopgaven de investeringen zich moeten richten. De Roadmap Next Economy, die is opgesteld in samenwerking met politiek-econoom Rifkin en publieke- en private partijen, levert input op de vier lijnen van deze bredere regionale investeringsstrategie. Naar aanleiding van de analyse van de OESO zijn de functies van Verkeer en Vervoer ook strategischer ingezet. Daarnaast is in 2016 door de 23 gemeenten, de provincie Zuid-Holland, de Economic Board Zuid-Holland (EBZ) en de regio's Drechtsteden en Holland-Rijnland gewerkt aan het Regionaal Investeringsprogramma¹³ en bijbehorende uitvoeringsstrategie. Ook de projecten zoals benoemd in de roadmap zijn geland in dit investeringsprogramma. De provincie, de MRDH-organisatie, de gemeenten en in sommige gevallen private partners zijn trekker van de ruim 150 projecten. Deze partijen en de Rijksoverheid moeten ook het geld bij elkaar brengen voor dit investeringsprogramma met een investeringsbehoefte van € 12 tot € 15 miljard over de komende tien jaar.

2.2 Bevindingen

Uit de groepsgesprekken bleek dat vrijwel alle betrokkenen in het algemeen positief zijn over en begrip hebben voor het bestaan van de MRDH om het verkeer en vervoer te regelen, en om de economie te stimuleren op een grotere schaal dan voorheen in de stadsregio's het geval was. De gemeenten hebben waardering voor de inspanningen die in de eerste twee jaar van de MRDH zijn verricht om het verhaal van de regio scherper te krijgen: de urgentie is helder gemaakt, vraagstukken zijn op de kaart gezet en nu is het werken aan de uitvoering. Dit terwijl het startpunt van de MRDH enigszins negatief was. Waar een aantal middelgrote tot grote gemeenten de ontwikkeling van de MRDH omarmde, leefde bij een aantal kleinere gemeenten het gevoel dat ze de opheffing van de stadsregio's en de vorming van de MRDH maar moesten 'slikken'. De boodschap uit het OESO-rapport was dat de regio het minder goed doet dan vergelijkbare regio's in Nederland en verder in Europa, en ook dit zorgde voor een negatieve lading bij de start van de MRDH. Eén van de verklaringen dat de economische groei van het MRDH-gebied achterbleef bij die van andere regio's, was omdat Rotterdam en Den Haag met de ruggen naar elkaar toestonden en er te weinig samenwerking was met de omliggende gemeenten. Het verhaal van de MRDH werd daarna positiever en meer wervend door het opstellen van de Roadmap Next Economy en de Investeringsstrategie. In de groepsgesprekken wordt daarover echter ook opgemerkt, zowel door raadsleden als door verschillende bestuurders en ambtenaren, dat deze analyses nog wel abstract zijn en concreter moeten worden gemaakt. Dit is volgens hen nodig om de agenda's van de MRDH als collectief en de afzonderlijke gemeenten meer op elkaar af te stemmen en echt tot uitvoering te laten komen.

Met name raadsleden geven hierbij aan dat de MRDH een concreter verhaal nodig heeft dat duidelijk maakt waarom de metropoolregio noodzakelijk is (wat je lokaal niet kunt doen) en anderzijds iets is waar je lokaal wat aan hebt. Daarbij valt op dat het MRDH-verhaal voor de minder betrokken raadsleden nagenoeg onbekend is. Raadsleden geven aan dat nog veel van de gesprekken, zowel binnen de gemeenten als binnen de adviescommissies, gaan over de lokale projecten die een plek moeten krijgen in de stukken van de MRDH. Kleinere gemeenten geven hierover enerzijds aan dat hun lokale problemen niet altijd doorklinken in de algemene visie en strategie van de MRDH en anderzijds dat zij zichzelf toch wel herkennen in het investeringsprogramma. Ze zijn daarin ook kritisch op zichzelf en geven aan explicieter in de eigen beleidsontwikkeling de link te moeten leggen met de strategische agenda's van de

¹³ Investeringsprogramma 'Investeren in vernieuwen' (juni 2016)

MRDH. Deze ambivalentie speelt minder voor de middelgrote gemeenten. Zij zien zowel op papier als in de praktijk projecten in hun gebied tot resultaten komen. De grote gemeenten zien de waarde van het investeringsprogramma wat ook in eigen beleid is vertaald, maar zijn teleurgesteld dat er geen scherpere keuzes ten aanzien van de hoofdthema's uit de Roadmap Next Economy zijn gemaakt. Respondenten van alle typen gemeenten geven aan dat voor het slagen van het investeringsprogramma verdere vertaling in alle gemeentelijke agenda's van belang is, evenals het voorzien in middelen om tot uitvoering te komen.

Tijdens de groepsgesprekken bleek dat de meeste kleinere gemeenten na twee jaar positiever ten opzichte van de metropoolregio staan dan in het begin, hoewel er nog steeds spanningen voorkomen. Men ziet een duidelijke meerwaarde in de samenwerking. De zorg om overweldigd te worden door de twee grote steden is bij velen afgenomen, en het begrip is gegroeid dat een sterk georganiseerde as Den Haag-Rotterdam meer invloed in Den Haag en Brussel betekent, waar ook de kleinere gemeenten van profiteren. De kleinere gemeenten worden daardoor ook bediend, hoewel zij zich een enkele keer nog wel onderbedeeld voelen. Men heeft moeite dit concreet te maken, maar geeft aan dat de gevoelens zijn blijven bestaan. De gemeenteraden van de grotere steden Rotterdam en Den Haag zijn positief kritisch over de MRDH. Positief omdat de steden zien dat zij elkaar en de omringende gemeenten nodig hebben, maar vooral kritisch over het proces en de democratische legitimatie van de MRDH. Opvallend is dat bij vrijwel ieder groepsgesprek (dus zowel voormalig deelnemers van Haaglanden als van Stadsregio Rotterdam) wel iets van nostalgie te proeven viel naar de voormalige stadsregio's.

Na twee jaar komt ook de taken- of pijlerdiscussie weer naar voren. Werkenderwijs is bij een groot deel van de gemeenten het inzicht ontstaan dat diverse vraagstukken met elkaar verstrengeld zijn, en dat het afgebakende takenpakket van de MRDH een belemmering vormt voor samenwerking over beleidskokers heen en voortgang op de inhoud beperkt. Een aantal raadsleden en ambtenaren gaf aan dat theoretische onderbouwing door de OESO en Rifkin zorgden voor verwarring. Hierbij hebben zij het gevoel dat de opgaven voor de MRDH breder werden getrokken dan de huidige twee pijlers en ook de Roadmap Next Economy veel projecten kent die breder lijken dan de pijlers Va en EV. Hoe de MRDH hiermee wil omgaan (welke breedte en daarmee agenda) nu leidend is, is niet goed vastgesteld. Overall en in ieder document lijken stukjes van de puzzel te liggen, maar de sturing over het geheel mist en de strategische agenda lijkt daarmee niet compleet.

De bestuurlijke praktijk laat echter zien dat de partners in het MRDH-netwerk zich de afgelopen twee jaar niet hebben laten beperken door de twee pijlers om aanpalende beleidsonderwerpen met elkaar te bespreken. Concreet betekent dit dat verschillende overleggroepen/tafels zijn ontstaan waarin de MRDH-partners met elkaar werken aan onderwerpen als ruimtelijke ontwikkeling, energie en recreatie. De respondenten vinden dit niet verbazingwekkend, omdat al deze thema's (duurzaamheid, attractiviteit en vraagstukken omtrent ruimtelijke ontwikkeling) direct of indirect raken aan de door de MRDH ontwikkelde visie om een Europese topregio te worden. De integraliteit van de opgaven in de regio neemt zichtbaar toe. Bestuurders en raadsleden refereren hierbij aan de woningopgave voor de provincie Zuid-Holland van ruim 300.000 woningen, waar bijvoorbeeld tussen economie en wonen/ruimtelijke ordening verbinding moet worden gezocht. De OESO signaleerde dit al eerder, maar nu wordt het door meer gemeenten gezien en ervaren.

Wel komt uit de groepsgesprekken naar voren dat er veel verschillende meningen zijn over welke en de vorm waarin pijlers formeel worden toegevoegd aan de MRDH. Er zijn gemeen-

ten die geen uitbreiding van de pijlers willen, omdat het tot een energieverblindende structuurdiscussie kan leiden (o.a. met de provincie) en omdat zij vinden dat de bestaande pijlers nog beter kunnen worden aangepakt en kunnen worden geoptimaliseerd. Ook zijn er (met name middelgrote en kleinere) gemeenten die bij de start sterk hebben gepleit voor slechts twee pijlers, die nu juist vinden dat de MRDH zich ook op ruimtelijke ordening zou moeten richten. Opvallend is dat de kleinere gemeenten met meer groen en een recreatieve functie deze thema's ook graag in MRDH-verband verder willen oppakken. Ook duurzaamheid is een thema waarvan meerdere keren wordt gesuggereerd het in de MRDH op te pakken. Verschillende type respondenten geven aan dat niet alles voor iedereen interessant hoeft te zijn om wel een MRDH-aangelegenheid te zijn. Daarbij komt naar voren dat als je de taken verbreedt, ook kleinere gemeenten zichzelf relevanter kunnen maken in de kleinere/niche onderwerpen. Het enthousiasme omtrent 'Stap uit je stad', een recreatief evenement over de gemeentegrenzen heen, wordt als voorbeeld aangedragen waarbij initiatief van enkelen aanhaling krijgt en een tijdelijke structuur in de vorm van een projectgroep krijgt. Er zijn ook voorbeelden van bestaande samenwerkingen, zoals de Alliantie Duurzaam Rijnmond (ADR) waarin 13 gemeenten via een eigen bestuursovereenkomst werken aan de energietransitie, die nog naast het MRDH-netwerk staan, maar mogelijkheden zien om te verbinden. Er is namelijk een bestuurlijk en ambtelijk netwerk Energie binnen de MRDH informeel met deze transitie bezig. De ADR beoogt samenwerking op het schaalniveau dat past bij de energietransitie. Het regionale niveau lijkt zich daar volgens de betrokkenen goed voor te lenen. Verkend wordt hoe hier gezamenlijk vervolg aan gegeven kan worden.

Externe samenwerkingspartners staan positief ten opzichte van de oprichting van de MRDH, maar zien dat de MRDH nog worstelt met haar taakgebieden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Economic Board zien kansen en mogelijkheden voor het verbreden van de thema's van de MRDH, waar zowel intern als extern in kan worden samengewerkt. Wonen en de energietransitie zijn bijvoorbeeld thema's die dicht bij de burger staan en zo ook tot een versnelling van lokale bekendheid kan leiden. Wel wordt als advies gegeven in de strategie een beperkt aantal doelstellingen of kernpunten vast te stellen die helder en richtinggevend zijn om zo tot bovenlokale gemeenschappelijke projecten te komen waar departementen zich aan kunnen verbinden. Daarbij zien zij kansen voor de MRDH wanneer niet alle gemeenten altijd vertegenwoordigd zijn bij een thema.

Ook de waterschappen staan positief tegen het bestaan van de MRDH, en geven daarbij aan dat duurzame economische ontwikkeling (op weg naar een circulaire economie) de toekomst is en dat het verhaal van de MRDH geheel in dit teken zou moeten staan. Dit betekent volgens hen geen uitbreiding van de taken van de MRDH, maar een koppeling van bestaande activiteiten die met elkaar meerwaarde opleveren.

2.3 Overweging en aanbevelingen

Opvallend en positief is dat het verhaal van de MRDH wordt (h)erkend en leeft zowel binnen de deelnemende gemeenten, als ook bij de externe partners. Er is veel geïnvesteerd in een wenkend perspectief en dit werpt zijn vruchten af in het geloof in en bestaansrecht van de samenwerking. Wij zien echter ook dat het verhaal van de MRDH verdere aanscherping en concretisering behoeft, om het regionaal vergezicht tot uitvoering te brengen op regionaal en lokaal niveau. Veel raadsleden hebben moeite om het abstracte karakter van de opgave van de MRDH te vertalen naar concrete beleidsdoelen en om de controlerende rol t.a.v. het bestuur goed invulling te geven als het gaat om 'hoog-over' vraagstukken zoals: 'Hoe zorgen we dat mijn gemeente bijdraagt aan versterken van de regio richting de Europese top?'. Uit

veel van de groeps gesprekken bleek ook dat relatief weinig raadsleden zich met deze vragen bezighouden, of oog hebben voor de veranderende urgentie van de opgave waar de regio voor staat (hoe doet de regio het nu het economisch herstel doorzet, waar staan we t.a.v. attractiviteit, bereikbaarheid, woningvoorraad, arbeidsmarkt etc.).

De studies van Tordoir, de OESO en Rifkin (waarin wordt geadviseerd tot keuzes te komen) bieden goede aanknopingspunten en moeten verbonden worden, wat leidt tot het kiezen van enkele kernvraagstukken en daarmee opgaven voor de regio. Deze opgaven dienen in gewenste doelen en resultaten te worden vertaald, waar de gemeenten een afgeleid resultaat aan kunnen verbinden. Zo wordt ook voor raadsleden helder waar zij hun gemeente op mogen aanspreken in het boeken van resultaten binnen de MRDH.

Binnen de gemeenten is er sprake van een discussie of het aantal pijlers (taken) van de MRDH dient te worden uitgebreid. Geleidelijk zijn er naast de formele structuren voor Va en EV aanvullende overlegstructuren ontstaan, bijvoorbeeld over energie en over de maritieme industrie. Daaruit blijkt dat de vraag om samenwerking vanuit de gemeente groter is dan waar het formele kader op dit moment in voorziet. Deze institutionele flexibiliteit en deels informaliteit zien wij als een belangrijke kracht van de MRDH en wij adviseren de MRDH deze weg verder in te slaan. Naast de taken op het gebied van de Va (wettelijke taak) en EV in enge zin¹⁴, zien wij voor de MRDH namelijk kans en ruimte om juist de behoefte tot samenwerking in de regio te faciliteren. Een zogeheten opt-in¹⁵ systeem waarbij meedoen betekent meebeslissen en een bijdrage leveren. Zo hoeven gemeenten die niet mee willen doen, de samenwerkende gemeenten niet in de weg te staan. Besluitvorming van coalities die aan een eigen resultaat binnen de metropoolregio werken, zou niet in de MRDH-besluitvormingscyclus maar binnen de gemeenten zelf plaats moeten vinden via een college- of gemeentelijk besluit.

Het toevoegen van onderwerpen middels het opt-in systeem moet in het licht van de bestaande gemeenschappelijke regeling worden bekeken. Deze zou kunnen worden gewijzigd om pijlers toe te voegen, maar uit gesprekken komt naar voren dat hiervoor onvoldoende draagvlak binnen alle 23 gemeenten is. Op grond daarvan adviseren wij de pijlers VA en de EV te handhaven en overige nieuwe vraagstukken via het opt-in systeem aan te pakken. Wel moet helder worden afgebakend wat EV in enge zin inhoudt, dus zonder onderwerpen die in dit licht de afgelopen tijd hier informeel aan werden verbonden, zoals wonen en recreatie. Voor het opt-in systeem en het betrekken van de benodigde gemeenten en externe partners bij een vraagstuk, moet het AB wel in positie zijn om strategisch te kunnen sturen. Ook heeft het AB de taak de samenhang te bewaken tussen de initiatieven en de pijlers. Bij belangrijke vraagstukken zal in het AB besluitvorming dienen plaats te vinden over de weg die de MRDH wil inslaan en het al dan niet omarmen en aanjagen van resultaten die een aantal gemeenten met een nieuw (opt-in) onderwerp wil bereiken.

Gegeven de opgave waar de regio voor staat, is het naar onze mening onontkoombaar dat de samenwerking verder wordt gezocht op de beleidsterreinen wonen en ruimtelijke ordening – bij voorkeur met de 23 gemeenten. Overige onderwerpen die genoemd zijn als wenselijke

¹⁴ Dat wil zeggen dat het zuiver ziet op de vestiging van economische bedrijvigheid, aanpalende onderwerpen als wonen, ruimtelijke ordening, recreatie en energie vallen hier niet onder.

¹⁵ Een opt-in regeling houdt in dat deelname aan een bepaald initiatief niet verplicht is, en dat de betrokkene actief moet aangeven mee te willen doen, voordat deelname een feit is. Een opt-in regeling is daarmee de positieve tegenhanger van een opt-out regeling (bijvoorbeeld gebruikt door sommige EU-lidstaten voor specifieke hoofdstukken van EU-verdragen), waarbij betrokkene deelneemt, tenzij er een aparte regeling wordt getroffen waardoor er geen deelname meer is.

samenwerkingsterreinen zijn groen, energie/duurzaamheid, recreatie, toerisme, werkgelegenheid, arbeidsmarkt en onderwijs. Wij zien hierbij dat het van belang is goed af te stemmen met de provincie om het organiseren van dubbele tafels te voorkomen. De provincie moet dan ook goed betrokken worden bij dergelijke initiatieven.

Op grond van deze overwegingen komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. Een aanscherping van het inhoudelijk verhaal van de MRDH is gewenst. De MRDH moet de studies, waarin ambities en logische taakgebieden worden aanbevolen, bundelen en komen tot een keuze van een aantal heldere kernopgaven. Deze moeten herkenbaar zijn voor deelnemende gemeenten, maar ook voor samenwerkingspartners. De MRDH-organisatie wordt aangeraden hier een strategische discussie voor te organiseren tussen alle MRDH-partners.
2. De MRDH moet (in verlengde van bovenstaande) een discussie voeren over de uitbreiding van het aantal taken (pijlers). Deze discussie dient in het licht van de bestaande gemeenschappelijke regeling te worden gevoerd. Op basis van de groeps-gesprekken concluderen wij dat vele gemeenten wonen en ruimtelijk ordening zouden willen toevoegen. Er zijn echter ook gemeenten tegen, waardoor de wijziging van de gemeenschappelijke regeling niet tot de mogelijkheden lijkt te behoren. Zonder wijziging van de gemeenschappelijke regeling kunnen diverse thema's wel een plek krijgen binnen de MRDH-samenwerking (aanbeveling 3). Het is van belang dat deze belangrijke thema's in het AB worden bediscussieerd en dat het AB een visie vaststelt over deze thema's. Bijvoorbeeld over het thema wonen en ruimtelijke ordening. Ook de provincie moet tijdig in deze discussie worden betrokken.
3. Wij adviseren te gaan werken met een opt-in systeem voor de terreinen die niet onder Va of onder EV in enge zin vallen. Het staat gemeenten dan vrij om op die aanvullende terreinen samen te werken aan het versterken van de regio. De MRDH-organisatie faciliteert deze tafels, op basis van een bijdrage (in euro's en ambtelijke capaciteit) van de deelnemende gemeente naar rato van hun inwonertal. Ook de overige triple helix partners moeten hierbij kunnen aansluiten.

3. Governance

3.1 Achtergrond

3.1.1 Intern

Voor het bestuur in de MRDH geldt het uitgangspunt dat besluitvorming plaatsvindt als verlengd lokaal bestuur. Dit wil zeggen dat, in lijn met de bepalingen in de Wet Gemeenschappelijk Regelingen, de MRDH institutioneel en beleidsmatig geworteld is in de deelnemende gemeenten. De MRDH moet daardoor gezien worden als een functioneel hulpmiddel van de gemeenten om hun gezamenlijke doelen te verwezenlijken, en niet als een eigenstandige bestuurs eenheid of bestuurslaag. In de praktijk betekent dit dat de democratische vertegenwoordiging, democratische sturing en democratische verantwoording van het functioneren van de MRDH de verantwoordelijkheid is van de gemeentebesturen en de gemeenteraden.

Voor het overleg tussen de 23 gemeenten en het nemen van besluiten kent de MRDH de volgende besturen en commissies: het algemeen bestuur (AB), het dagelijks bestuur (DB), de bestuurscommissie Vervoersautoriteit (BC Va), de bestuurscommissie Economisch Vestigingsklimaat (BC EV) en de voorzitter. In deze gremia nemen de bestuurders uit de 23 gemeenten deel: veelal burgemeesters in het AB en wethouders in de bestuurscommissies. Door het instellen van bestuurscommissies heeft het AB bij verordening, in combinatie met het delegatiebesluit, bevoegdheden van het DB overgedragen.

In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat het AB twee adviescommissies heeft, voor Va en Ev. Daarnaast is een Rekeningcommissie ingesteld. Het is de taak van deze commissies om het AB gevraagd en ongevraagd te adviseren over te nemen besluiten. In deze commissies nemen raadsleden uit de 23 gemeenten deel. De adviescommissies zijn een gevolg van discussies voorafgaand aan de oprichting, waarin vanuit gemeenten signalen kwamen dat de democratische legitimiteit niet goed geborgd zou zijn. Voor de positie van de gemeenteraden in de besluitvorming is naast de adviescommissies in de gemeenschappelijke regeling een aantal artikelen opgesteld dat een zienswijzenprocedure voorschrijft. Bij een vast aantal besluiten (zoals de strategische agenda's, vaststellen/wijzigen van de begroting en het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling) hebben de 23 gemeenteraden gedurende acht weken de mogelijkheid een zienswijze uit te brengen voordat in het algemeen bestuur over deze besluiten wordt beraadslaagd of besloten. In de meeste gevallen start het DB een zienswijzenprocedure, die de reacties ook weer ontvangt en al dan niet voorzien van advies naar het AB zendt voor finale besluitvorming. De bestuurscommissies Va kan tevens een zienswijzenprocedure starten en afronden voor verkeer- en vervoeronderwerpen. Het DB en AB zijn dan niet betrokken in de besluitvorming. Bij beide routes geldt dat de adviescommissies geraadpleegd worden voor de finale besluitvorming plaatsvindt. In bijlage IV staan de onderwerpen welke een zienswijze kenden.

Het AB beslist bij volstreekte meerderheid van stemmen, met een stemverdeling waarbij de leden van de grootste gemeente 15 stemmen kunnen uitbrengen en de kleinste gemeenten ieder twee stemmen kunnen uitbrengen. Het aantal stemmen is gebaseerd op inwonertal waarbij geregeld is dat de twee grote gemeenten tezamen geen meerderheid van de

stemmen hebben. Ook de BC Va heeft een gewogen stemverhouding, waarbij de grote steden meer stemmen hebben dan de rest. De BC EV kent geen gewogen stemverhouding. Ook bij besluitvorming in de bestuurscommissies geldt volstrekte meerderheid van stemmen.

Gedurende de afgelopen twee jaar zijn reeds enkele aanpassingen doorgevoerd t.a.v. de bestuurscommissies en de adviescommissies. De BC Va heeft in 2017 besloten te gaan werken met portefeuillehouders om slagvaardiger en efficiënter te opereren en zo sneller resultaten te boeken. Zo is het idee dat er meer ruimte en tijd voor strategische verdieping en bestuurlijke discussie tijdens de bestuurscommissie-vergaderingen ontstaat en bestuurlijk eigenaarschap wordt versterkt. Leden van de adviescommissies hebben in april 2016 een aantal voorstellen¹⁶ gedaan om de adviescommissies beter te laten functioneren en op basis hiervan worden bijvoorbeeld raadsleden nu ook brainstormend aan de voorkant van een ontwikkeling betrokken middels verschillende werkvormen.

3.1.2 Extern

In de toelichting op de gemeenschappelijke regeling wordt beschreven dat de samenwerking tussen de gemeenten en andere partijen in en om de metropoolregio noodzakelijk is om op duurzame wijze mee te doen in de Europese en wereldwijde competitie om bewoners, talenten en (internationale) bedrijven. Ook zou de gemeenschappelijke regeling ruimte bieden voor nieuwe vormen om op lichte en effectieve wijze samenwerking met deze externe partners en bewoners te organiseren.

Na oprichting van de MRDH is flink geïnvesteerd in de samenwerking met de provincie Zuid-Holland. Op vele manieren was er van oudsher, vanuit de toenmalige stadsregio's, al sprake van een inhoudelijke samenwerking. Op bestuurlijk niveau is met de ondertekening van samenwerkingsafspraken in september 2015 over een achttal gezamenlijke investeringen de inhoudelijke samenwerking verder kracht bij gezet. Daarnaast is een gezamenlijke samenwerkingsagenda opgesteld. Tevens is er op 1 juli 2016 een convenant over deze agenda gesloten met de provincie¹⁷. Bijna alle projecten hebben ook plek gekregen in het Regionaal Investeringsprogramma¹⁸. Zoals de verordening hier ook gelegenheid toe biedt, nemen gedeputeerden deel aan de vergaderingen en beraadslagingen van het algemeen bestuur en de bestuurscommissies.

Net als de provincie is de MRDH ook met andere partijen verbonden door het Regionaal Investeringsprogramma (en de Roadmap Next Economy die hier voeding aan geeft), die als gezamenlijke economische visie in samenwerking is opgesteld en uitgevoerd moet worden. Langs vijf strategische kernpunten vindt o.a. over dit programma strategisch overleg plaats tussen bestuurders van bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid in de triple helix organisatie Economic Board Zuid-Holland (voorheen bekend als Economische Programmaraad Zuidvleugel). Ook Drechtsteden en Holland-Rijnland zijn trekkers van het investeringsprogramma en zijn zodoende steeds meer gesprekspartners van de MRDH. Om de uitvoering van de projecten van het investeringsprogramma te begeleiden, is in 2017 de bestuurlijke investmentboard opgericht met vertegenwoordigers van alle voorgaande partijen. Een ambtelijke investmentboard ondersteunt deze en voert regie op de voortgang en middelen bij de projecten. Een andere belangrijke partner van de MRDH is de regionale ontwikkelingsmaatschappij Innovation Quarter. De MRDH werkt als partner samen op bijvoorbeeld het ontwikke-

¹⁶ Memo voorstellen rol en functioneren adviescommissies (april 2016)

¹⁷ Convenant Samenwerking PZH-MRDH (2016)

¹⁸ Investeringsprogramma 'Investeren in vernieuwen' (juni 2016)

len van de infrastructuur rondom fieldlabs en het ontwikkelen van een brandingstrategie voor de regio.

In het realiseren van haar missie werkt de MRDH daarnaast samen met overige overheden, zoals het Rijk en de waterschappen. Op internationaal niveau werkt de MRDH onder meer samen met de OESO en participeert de MRDH in Europese netwerken en projecten.

3.2 Bevindingen

3.2.1 Intern

In de praktijk is bekend dat het verlengd lokaal bestuur vaak wordt ervaren als verlegd lokaal bestuur, omdat vele raadsleden constateren dat het samenwerkingsorgaan niet meer van hun is. Dat geldt ook voor de MRDH. Een groot deel van de raadsleden vindt dat de MRDH op afstand staat en dat zij er onvoldoende grip op hebben. Deze afstand heeft bij de MRDH met verschillende zaken te maken.

Zo werd tijdens de groepsgesprekken duidelijk dat het verhaal van de MRDH vooral bekend is bij de bestuurders en raadsleden die nauw betrokken zijn bij de MRDH en lid zijn van de bestuurlijke gremia. Dat het een kleinere groep is wordt deels geaccepteerd door de andere raadsleden, omdat er sprake is van mandaat, maar het vertrouwen is bij de minder betrokken raadsleden niet altijd aanwezig. In meerdere gemeenten ondervinden de gemandateerde raadsleden slechts zeer beperkte interesse en betrokkenheid van de rest van de raad bij de MRDH. Dit komt onder andere doordat MRDH-vraagstukken inhoudelijk als zeer complex worden ervaren en qua proces als ingewikkeld en gehaast. In de groepsgesprekken is veel aandacht uitgegaan naar de onderwerpen tijd, tempo en complexiteit. Enerzijds worden de processen door vrijwel alle deelnemers binnen de MRDH als traag en langdradig ervaren, anderzijds voelen met name raadsleden zich door de grote hoeveelheid informatie die veelal laat binnenkomt vaak voor het blok gezet en ontbreekt het aan tijd voor een goede en weloverwogen standpuntbepaling, bijvoorbeeld door afstemming binnen de gemeenteraad of met buurgemeenten.

De adviescommissies zijn in het leven geroepen om gemeenteraden naar het hart van het MRDH-netwerk te brengen, en zo de vertegenwoordigende rol vanuit de gemeenten te borgen. Veel betrokkenen, zo niet alle, uitten zich kritisch over hoe die vertegenwoordigende en sturende rol in de praktijk vorm krijgt. Een groot aantal raadsleden van verschillende type gemeenten twijfelt over het nut van de adviescommissies, omdat er binnen de commissies nauwelijks inhoudelijke debatten plaatsvinden en omdat men het gevoel heeft dat besluiten in veel gevallen al zijn genomen voordat de adviescommissies in beeld komen. Dit probleem wordt voor beide adviescommissies gesignaleerd, maar in sterkere mate voor de adviescommissie EV dan de adviescommissie Va. Het gevolg hiervan is dat veel leden van de adviescommissies hun commitment verliezen, het verloop groot is en de opkomst laag, waardoor het quorum dat nodig is om formele adviezen op te stellen soms niet wordt gehaald. In 2016 werd dit reeds opgemerkt en na een voorstel van de adviescommissies is een aantal wijzigingen doorgevoerd. De brainstormmomenten die nu, meer aan de voorkant van een proces, worden georganiseerd voor raadsleden worden veelal als positief ervaren. Wel hebben zij vragen over welk gevolg wordt gegeven aan de input van raadsleden.

Ook bij het andere instrument ter bevordering van democratische legitimiteit, de zienswijze-procedure, zijn raadsleden en ook ambtenaren kritisch over de terugkoppeling en hebben velen het gevoel dat de input onvoldoende tot zijn recht komt. Dit staat niet in verhouding tot de tijdsbesteding die binnen de gemeenten gepleegd moet worden om tot een goede zienswijze te komen. Tenslotte merken raadsleden op dat de rekeningcommissie als controle-rend orgaan niet goed tot zijn recht komt. Het quorum wordt net aan gehaald en gedurende bijeenkomsten wordt vaak gediscussieerd over de functie en uitbreiding van controlerende taken. Voor de raadsleden uit deze commissie is het zonder uitzondering onduidelijk wat het effect is van het advies bij de jaarstukken.

Daarnaast geeft een aantal wethouders aan te worstelen met hun rol in de gemeenteraad en de MRDH, wat het verlengd lokaal bestuur niet ten goede komt. Aan de ene kant moeten zij het regionaal belang dienen en aan de andere kant kunnen zij door de gemeenteraad op pad worden gestuurd om binnen of via de metropoolregio zaken voor elkaar te krijgen¹⁹. Dit is het aloude probleem van de relatie tussen regionale en lokale belangen. Sommige wethouders ervaren een dubbele-petten probleem. Het vereist bestuurlijke handigheid om op MRDH-niveau het gemeentelijk belang in het oog te houden en tegenover de raad verantwoording af te leggen over de besluiten die in MRDH-verband zijn genomen. Daarbij valt het voor wethouders op dat de samenwerking met de adviescommissies niet goed tot stand komt, omdat de volgorde waarin onderwerpen worden besproken niet lijkt te kloppen, en de bestuurscommissies nauwelijks adviezen vanuit de adviescommissies ontvangen. De democratische legitimatie wordt hiermee niet versterkt. De werking van de bestuurscommissies lijkt hier echter niet onder te leiden, in het algemeen zijn de wethouders over beide commissies tevreden. Enige kritiekpunten, niet algemeen gedragen, zijn dat de voorzitter van de bestuurscommissie EV geen zitting heeft in het AB en dat het voorzitterschap van Rotterdam en Den Haag niet altijd wenselijk is bij bijvoorbeeld besluitvorming over de vervoersbedrijven waar zij eigenaar van zijn.

De burgemeesters vertegenwoordigd in het AB lijken minder last te hebben van de vermeende worsteling tussen regionale en lokale vertegenwoordiging. Zij merken ook vaker op dat er in gemeenteverband nog veelal wordt gesproken over 'de MRDH moet' in plaats van 'wij als MRDH moeten'. Waar de AB-vergaderingen bij de start veelal werden gevuld met presentaties en het 'afhameren' van stukken, ziet een groot aantal burgemeesters dat de ruimte voor discussie en gesprek in de bijeenkomsten toeneemt. Een trend die men wil doorzetten. De bestuurders vertegenwoordigd in het DB zien dat het orgaan inderdaad functioneert als agendacommissie, maar geven aan dat dit in de beeldvorming niet altijd zo beleefd wordt. Burgemeesters geven aan dat in zowel AB als DB ruimte is voor de inbreng van kleine gemeenten, omdat goede argumentatie centraal staat.

In de oplossings sfeer geven diverse respondenten aan dat de democratische legitimiteit kan worden vergroot door op tijd stukken aan te leveren en de raad aan de voorkant van een proces de tijd te geven om zich te verdiepen om adviescommissieleden en bestuurders zaken mee te geven. Ook niet iedere gemeente heeft dergelijke zware kritiek en vraagtekens bij het

¹⁹ De analogie met de relatie tussen de EU en de regeringen van de lidstaten dringt zich hier al snel op. Net als regerings-leiders en vakministers maken gemeentelijke bestuurders deel uit van een two-level game: op het MRDH-niveau en op het eigen gemeentelijke niveau. Vanwege de samenwerkingsstructuur is dit onvermijdelijk en ook constructief, maar tegelijkertijd stimuleert het selectief politiek claimedrag: de positieve uitkomsten worden geclaimd door de lokale bestuurders, en de negatieve uitkomsten worden afgewenteld op het gezichtsloze collectief. Hierdoor ontstaat een negatieve beeldvorming. Het collectief (EU/MRDH) heeft weinig middelen in handen om die beeldvorming positief te corrigeren, en de vertegenwoordigers van de deelenheden (lidstaten/gemeenten) hebben weinig direct belang bij het positief bijstellen van het negatieve beeld.

democratisch functioneren van de MRDH. De organisatie binnen gemeenten blijkt doorslaggevend voor gevoel van grip en invloed, en succes in de MRDH. Enkele, veelal middelgrote, gemeenten hebben goede ervaringen met het instellen van een eigen MRDH-overleg (werkgroep/klankbordgroep/commissie/delegatieoverleg etc.). Meestal nemen hier de burgemeester, de wethouders vervoer en economie, betrokken ambtenaren, gemeentesecretaris en raadsleden (soms ook buiten de gemandateerden voor de adviescommissies) aan deel. Van groot belang is dat hierin veelal stukken worden vergezeld van een goede samenvatting en annotaties. De timing van dit overleg in het besluitvormingsproces is ook relevant, zo lijkt een overleg voorafgaand aan de bestuurscommissies een goed moment om als gemeente richting te geven aan de MRDH.

Daarnaast worden aan de structuur zoals vastgesteld in de gemeenschappelijke regeling, in de praktijk subregionale – veelal tussen een aantal buurgemeenten – verbindingen toegevoegd om de invloed in de MRDH te verhogen. Zo worden tussen een aantal gemeenten annotaties gedeeld, zienswijzen samengevoegd en subregionale discussies georganiseerd. De hieraan deelnemende – veelal kleinere – gemeenten zien hiermee hun invloed toenemen en geven suggesties mee dat hier mogelijk in de structuur van de MRDH meer ruimte voor kan ontstaan.

3.2.2 Extern

Sinds de oprichting van de MRDH kan worden gesteld dat er niet alleen is geïnvesteerd in de samenwerking tussen de 23 gemeenten, maar ook in de samenwerking met externen. In de groepsgesprekken wordt dit ook zo ervaren ("de MRDH is heel goed in verlengd extern bestuur"). Er is bij veel betrokkenen binnen de MRDH grote waardering voor de verbeterde relatie tussen de MRDH en de provincie Zuid-Holland. Opgemerkt wordt dat de verantwoordelijke gedeputeerden deelnemen aan vergaderingen. Ook overige samenwerking in Zuid-Holland is verstevigd. Binnen twee jaar is de MRDH erin geslaagd dat de Drechtsteden, de stad Leiden en de drie universiteiten in Zuid-Holland zijn aangehaakt bij de MRDH en in samenwerking met hen en het bedrijfsleven een gezamenlijke economische agenda is opgesteld. Met name raadsleden uit de kleinere gemeenten zien hiermee wel de schaal van de MRDH toenemen, wat zij naast positief ook negatief duiden door vermeend verlies van grip en invloed als kleine speler in dit geheel.

Hoewel de triple helix elkaar bij strategische agendavorming heeft gevonden, is de aanhaking van bedrijfsleven en kennisinstellingen in de ogen van de meeste betrokkenen nog gering. In de groepsgesprekken hebben de raadsleden nauwelijks beeld bij deze samenwerking en geven zij aan dat er met name lokaal nog nauwelijks verbinding gemaakt is met het bedrijfsleven.

Af en toe komt in de groepsgesprekken de bestuurlijke drukte in de regio ter sprake. Met name ambtenaren geven aan moeite te hebben om te bepalen hoe de capaciteit en aandacht te verdelen over de verschillende overlegtafels om effectief te zijn. Waar de OESO al aangaf dat er (te) veel spelers in de regio actief zijn, ziet men hier de afgelopen jaren nog niet veel in veranderen. Daartegenover wordt gesteld dat zonder de MRDH nooit de snelheid was bereikt waarin het investeringsprogramma is opgesteld en de bestuurlijke drukte vanuit dit oogpunt dus lijkt afgenomen.

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, staan externe samenwerkingspartners positief ten opzichte van de oprichting van de MRDH en toenemende samenwerking. Wel zien ook zij dat de

besluitvormingstrajecten veel tijd vergen en is het voor hen niet altijd duidelijk waar de MRDH in haar besluitvormingsproces is. Bijvoorbeeld de vervoersbedrijven geven aan dat het niet altijd even gemakkelijk is als partner de interne besluitvorming goed te kunnen volgen en zij zien ook nog verschil in de besturingsfilosofie van voormalig Haaglanden en stadsregio Rotterdam. De vervoersbedrijven zijn verder positief over de samenwerkende metropool en de grotere 'omvang'. Wel geven zij aan dat de MRDH nauwer kan samenwerken met de vervoersbedrijven en belangenorganisaties van reizigers, met hun eigen visies voor de versterking van de mobiliteit en daarin het openbaar vervoer, ook richting de landelijke overheid om budgetten te verhogen. Ook samenwerking in de triple helix vinden de vervoersbedrijven van belang voor innovaties. Die triple helix komt volgens de Economic Board ook nog met name op strategisch niveau van de grond, maar het besef is er nu tripartiet mankracht in te zetten voor het realiseren van de projecten uit het investeringsprogramma. Zij zien universiteiten ook hun onderzoek afstemmen op ondernemerschap binnen de triple helix.

De waterschappen hebben begin 2017 gewerkt aan een formele inhoudelijke positiebepaling in het MRDH-netwerk en afgesproken is jaarlijks de investeringsopgaven op elkaar af te stemmen in een gezamenlijke agenda. De waterschappen zien een nadrukkelijk inhoudelijke link om de regio energieneutraal, circulair en klimaatbestendig te maken. Op dit moment worden waterschappen uitgenodigd voor het ambtelijk en bestuurlijk netwerk Energie van de MRDH, wat volgens de waterschappen in hun gezamenlijke reactie een onvoldoende agenderende en programmerende functie kent. Zij vragen aandacht om de samenwerking van onderop ook te bestendigen op het bestuurlijk niveau, bijvoorbeeld door de waterschappen agenda-lid te maken van het AB.

3.3 Overweging en aanbevelingen

De bestuurlijke inrichting die voortvloeit uit de gemeenschappelijke regeling heeft in de afgelopen twee jaar gestalte gekregen. Er zijn irritaties over de informatieverstrekking ter voorbereiding op de besluitvorming (zie hoofdstuk 5 voor overweging/aanbevelingen), en voor een aantal betrokkenen is het moeilijk de verschillende besluitvormingstrajecten aan elkaar te koppelen en overzicht te bewaren. De rollen en interventiemomenten zijn niet voor iedereen duidelijk doordat de besluitvormingscyclus onvoldoende expliciet is gemaakt. De gremia AB, DB en bestuurscommissies functioneren in dit geheel, maar kunnen op een aantal punten versterkt worden. Zo zou het AB zich meer met de strategische richting kunnen bezighouden, zeker wanneer het opt-in systeem wordt omarmd en initiatieven geregistreerd moeten worden. Het DB blijft agenda-settend met ook voldoende oog voor de lobby met en het betrekken van de juiste samenwerkingspartners buiten de 23 gemeenten. Bestuurscommissies kunnen naar onze mening op huidige wijze verder, maar de taak van de rekeningcommissie moet verhelderd worden.

Een serieus probleem doet zich voor bij de democratische vertegenwoordiging, sturing en verantwoording, met andere woorden de rol die gemeenteraden spelen in het MRDH-netwerk. Dit probleem wordt breed gesignaleerd en zien wij als het belangrijkste punt van aandacht. De combinatie van traagheid en tijdsdruk, maar ook de plek in het MRDH-besluitvormingsproces veroorzaakt bij raadsleden het gevoel dat zij hun taak om democratische sturing te geven aan de besluitvorming in de MRDH niet goed kunnen waarmaken. Zowel de adviescommissies als de zienswijzeprocedure, leveren op dit moment niet genoeg betrokkenheid van de raden op om van een daadwerkelijke democratische legitimatie te kunnen spreken. Wij merken daarbij op dat bij volksvertegenwoordigers een rol past van

agenderen, initiëren, debatteren en controleren, en niet zozeer het adviseren van een algemeen bestuur.

De mate waarin gemeenten het gevoel hebben dat zij weinig grip hebben op de besluitvorming in MRDH-verband, blijkt echter sterk samen te hangen met de wijze waarop MRDH-zaken binnen de gemeente zelf georganiseerd zijn. In gemeenten met een eigen structureel en goed geïnformeerde MRDH-klankbordgroep of -commissie, bestaande uit bestuurders, de raadsleden die lid zijn van de adviescommissies (al dan niet aangevuld met overige raadsleden) en ambtelijke ondersteuning, hebben betrokkenen veel meer het gevoel dat zij effectief zijn in MRDH-verband. Ook het moment waarop deze klankbordgroep bijeenkomt kan bijdragen. Niet alleen bij zienswijzen, maar voorafgaand aan bijeenkomsten van de bestuurscommissies blijkt een doeltreffend moment om de portefeuillehouders van input te voorzien. Wij zien op dit vlak dan ook een grote kans om de grip voor gemeenteraden, en daarmee democratische legitimiteit, te verhogen. Een gemeentelijke MRDH-klankbordgroep waarin de gemeentelijke stakeholders elkaar bijpraten, van input voorzien en besluitvorming voorbereiden versterkt naar onze mening het besluitvormingsproces. Ook de verbinding tussen EV en Va kan zo op gemeentelijk niveau beter worden verankerd.

Een interne MRDH-klankbordgroep per gemeente verankert de MRDH in het reguliere democratische proces van de gemeente. Wij hebben geconstateerd dat de adviescommissies een minder geschikt instrument zijn voor die democratische verankering, en dat dit in de praktijk ook niet goed werkt. Op voorwaarde dat elke gemeente met een goed functionerende interne MRDH-klankbordgroep werkt, komt de rol van de adviescommissies als democratische verankering te vervallen. Formeel gesteld zouden de adviescommissies afgeschaft kunnen worden, maar omdat hun bestaan is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling, zou dit een wijziging van de gemeenschappelijke regeling vereisen, waar veel tijd en energie mee gemoeid zal zijn. De vorm waarin de adviescommissies worden betrokken is echter wel te veranderen. Om tegemoet te komen aan het breed gedragen gevoel dat de adviescommissies in de huidige vorm suboptimaal functioneren, adviseren wij de adviescommissies op een lichtere manier in te vullen. Naast het invoeren van de gemeentelijke MRDH-klankbordgroep zien wij dat de intergemeentelijke brainstormmomenten en gemeentelijke roadshows (door AB-leden of externe samenwerkingspartners) hiervoor mogelijkheden zijn. Deze blijken door de raadsleden te worden gewaardeerd, zoals uit de groepsgesprekken blijkt. Ook het organiseren van een regio-dag met raadsleden en samenwerkingspartners is een passende vorm voor raadsleden. Dit maakt agenderen en debatteren in MRDH-verband mogelijk, evenals het smeden van coalities met collega's in overige gemeenten. Vervolgens kunnen raadsleden in hun eigen gemeenteraden het debat voeren met hun bestuurders en sturing geven aan de resultaten die de (gemeente in de) MRDH voor elkaar krijgt. Op deze manier krijgen de raadsleden uit de adviescommissies een andere rol die beter bij hen past, en zal de besluitvormingscyclus van de MRDH lichter worden doordat de adviescommissies niet altijd meer op een vast moment in deze cyclus voorkomen.

Op grond van deze overwegingen komen wij tot de volgende aanbevelingen:

4. De MRDH-besluitvormingscyclus moet verhelderd en geëxpliciteerd worden. Dit houdt in dat de cyclus en rollen van betrokkenen helderder beschreven en krachtiger gecommuniceerd moeten worden, zodat betrokkenen op ieder moment precies weten waar een onderwerp zich bevindt in de cyclus, hoe dit samenhangt met andere onderwerpen en op welk moment zij hun stem kunnen doen gelden. De rollen van het AB en DB moeten strategischer worden en de financiële controle op de MRDH dient te worden uitgewerkt.
5. Elke gemeente moet een MRDH-klankbordgroep inrichten of versterken die structureel geïnformeerd is en op vaste momenten bijeenkomt, geënt op de beleids- en besluitvormingscyclus van de MRDH. De klankbordgroep draagt zorg voor een vroegtijdige en heldere standpuntbepaling van de gemeente, en zorgt voor een grotere impact van de gemeente in het AB en de bestuurscommissies.
6. Met de instelling van een MRDH-klankbordgroep per gemeente, kunnen de adviescommissies – waarvan het bestaan in de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd – een lichtere invulling krijgen. Zo kunnen in plaats van de adviescommissiebijeenkomsten brainstormmomenten en roadshows aan de voorkant van het beleidsproces worden georganiseerd. Daarnaast adviseren wij regio-dagen te organiseren waarop strategische vraagstukken worden besproken.

4. Ambtelijke ondersteuning

4.1 Achtergrond

Bij de ambtelijke ondersteuning dient onderscheid gemaakt te worden tussen de ambtenaren van de MRDH-organisatie en die van de 23 gemeenten.

De MRDH wordt ondersteund door een ambtelijke werkorganisatie van ruim 90 fte, waarvan het grootste deel voor de uitvoering van de verkeer- en vervoertaken. De organisatie, onder leiding van een secretaris-generaal, bestaat op dit moment uit twee inhoudelijke organisatie-onderdelen (directie Va en directie EV) en twee stafbureaus (Middelen & Control en Strategie & Bestuur). De secretaris-generaal is het eerste aanspreekpunt voor het dagelijks bestuur en algemeen bestuur en is verantwoordelijk voor het organiseren van het bestuurlijk opdrachtgeverschap van de MRDH-organisatie. Uitgangspunt hierbij is een kleine vaste kern die nauw samenwerkt met de 23 gemeentelijke organisaties. Zij werkt daarmee volgens het principe 'Van, voor en door' de 23 gemeenten en kan putten uit de kennis, ervaring en inzet van de ruim 20.000 ambtenaren bij de gemeenten. Iedere lokale bestuurder is dan ook regionaal bestuurder en iedere lokale ambtenaar ook regionaal ambtenaar. Bij de oprichting werd er voor de uitvoering van de inhoudelijke agenda's een flexibele schil van gedetacheerde ambtenaren uit de 23 gemeenten bedacht. De flexibele schil van ambtenaren zoals deze werd beschreven, bleek in de praktijk – bij een tussentijdse evaluatie van de MRDH-organisatie²⁰ – anders uit te pakken doordat dergelijke detacheringen niet goed van de grond kwamen.

Er zijn nu met name thematisch verschillende ambtelijke werkgroepen met elkaar aan het werk. Zoals vastgelegd in de verordeningen van de bestuurscommissies betreffen dit in ieder geval de ambtelijke overleggen Va en EV. Deze bestaan uit één afgevaardigde ambtenaar per gemeente en bereiden voorafgaand aan de vergadering van de bestuurscommissie de besprekonderwerpen voor. Voor Va zijn er verder op dit moment thematisch verschillende netwerken en EV kent het informele bestuurlijk en ambtelijk netwerk Energie, waar kennis en goede voorbeelden worden uitgewisseld. Dit is een vrijblijvende en informele samenwerking. Rondom EV is daarnaast een directieraad EV aan het werk, bestaande uit directeuren/hoofden economie van enkele gemeenten elk verantwoordelijk voor een inhoudelijk thema of werkveld. Dit informele overleg stuurt (ambtelijk) mee op het uitvoeren van inhoudelijke prioriteiten. Daarnaast is er het MRDH-coördinatorenoverleg; een groep ambtenaren die in de oprichtingsfase actief was en sinds de start van de MRDH o.a. wordt ingevuld als afstemmingsoverleg tussen veelal bestuursadviseurs van de AB-leden. Dit overleg is informeel; er is nergens vastgelegd dat deze groep er moet zijn.

Verschillende gemeentesecretarissen zijn ten tijde van de oprichting actief geweest en vanaf 2015 is een gemeentesecretarissenoverleg gestart om de regionale samenwerkingsgedachte in praktijk te brengen. In november 2016 is ook gestart met gesprekken met een aantal griffiers om uit te wisselen wat er speelt en hoe de MRDH-organisatie de informatievoorziening aan de raad (vasthoudend aan oogpunt verlengd lokaal bestuur) nog beter kan faciliteren. Op basis van de gesprekken wordt gezien welk vervolg dit krijgt.

²⁰ Eindrapport tussentijdse evaluatie MRDH-organisatie 'Op zoek naar evenwicht' (mei 2016)

4.2 Bevindingen

Tijdens de groepsgesprekken bleek dat de inhoudelijke kwaliteit van de MRDH-organisatie wordt geprezen door zowel bestuurders als raadsleden, evenals de hoge servicegraad bij het stellen van een vraag. Ook zien raadsleden dat de MRDH-organisatie veel moeite doet om raadsleden zo goed mogelijk te betrekken. Zoals eerder in hoofdstuk 2 werd aangegeven, is er echter veel kritiek op de stukkenstroom. Dit signaal komt zowel van grote als kleine gemeenten en van alle verschillende type betrokkenen. Zo geven ook ambtenaren en griffies aan veel stukken te ontvangen en te moeten ontrafelen voor wie deze relevant zijn. Wel is de mate van kritiek afhankelijk van de eigen organisatie binnen de gemeente. Zoals in hoofdstuk 3 wordt beschreven zijn er steeds meer gemeenten die een eigen MRDH-overleg kennen, waardoor veel van deze onregelmatigheid en inhoudelijke desoriëntatie kan worden weggenomen. In de gemeente waar deze gemeentelijke organisatie niet of nauwelijks georganiseerd is, suggereert men ook vaker dat de MRDH-organisatie dit zou moeten oppakken.

Zo zijn de ervaringen over het slagen van het ambtelijk deel van de netwerkorganisatie, waarin de MRDH-organisatie samen met ambtenaren van de 23 gemeenten werkt, wisselend. Raadsleden en met name wethouders hebben het gevoel dat ambtenaren veelal erg enthousiast zijn over de inhoudelijke uitdagingen die de MRDH biedt en de samenwerking die tot stand komt. Dit enthousiasme op de inhoud strookt met meningen van de betrokken ambtenaren, die veelal aangeven echt onderdeel te zijn van totstandkoming van beleid binnen de metropoolregio. Het ambtelijk contact in de regio is toegenomen sinds de start van de MRDH. Wel is voor hen merkbaar dat de samenwerking meer organisch en diffuus is en coördinatie daarmee meer inzet vereist. Contacten zijn minder geïnstitutionaliseerd en minder formeel en hierin is men nog lerende. Op basis van de groepsgesprekken is het ook moeilijk te achterhalen welke ambtelijke contacten er in de praktijk nu precies zijn en lijkt dit overzicht binnen de gemeenten te ontbreken. De formele ambtelijke vooroverleggen zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling, zijn voorbereidend op de bestuurscommissies, maar hier worden volgens ambtenaren met name procesmatige en in mindere mate inhoudelijke discussies gevoerd.

Uit de groepsgesprekken wordt duidelijk dat er veel verschil is in de wijze hoe MRDH-zaken binnen de gemeenten georganiseerd zijn. Dit geldt ook voor de manier waarop bestuurders en raadsleden in hun gemeente ambtelijk ondersteund worden. Alle gemeenten hebben een MRDH-coördinator die ondersteuning biedt aan burgemeester, wethouders en (in verschillende mate) aan raadsleden. Deze coördinator houdt ook het overzicht over de activiteiten, zowel in eigen gemeente als MRDH-breed. Voor kleine gemeenten is de MRDH-coördinator ook de ambtenaar die inhoudelijk deelneemt aan ambtelijke overleggen en de werkzaamheden die daaruit voortkomen, moet uitvoeren. De ambtenaren van kleinere gemeenten geven aan moeite te hebben het overzicht te bewaren en keuzes te maken ten aanzien van alle verschillende overleggen die er zijn. Voor de echt kleine gemeenten is één ambtenaar al veel, maar daar heeft men de verwachting dat de samenwerking met de grotere gemeenten mogelijkheden biedt om ook van hun expertise gebruik te maken. Over deze inzet van ambtelijke capaciteit door de grote gemeenten zijn echter verschillende beelden. Sommige raadsleden van kleine gemeenten hebben het gevoel dat de grote steden capaciteit inzetten die zij in hun gemeenten niet kunnen evenaren, terwijl er ook signalen zijn dat de ambtelijke ondersteuning in de grote steden kan worden geïntensiveerd om de ambtelijke kant van de netwerkorganisatie te versterken. Inzet van capaciteit en ambtelijke prioriteit is ook afhankelijk van de expliciete keuze die het gemeentebestuur al dan niet maakt. In sommige gemeenten voelen de ambtenaren de urgentie om verder te gaan

samenwerken in MRDH-verband, maar geeft het bestuur geen prioriteit. Ambtenaren zien dat zij deze keuze ook explicieter op tafel van de bestuurders kunnen leggen.

De rol die gemeentesecretarissen hierin kunnen spelen, wordt erkend. Wat opvalt in de groepsgesprekken is dat niet iedere gemeentesecretaris lijkt aangesloten bij het overleg tussen gemeentesecretarissen. Sommigen geven aan dat dit niet meer plaats lijkt te vinden en anderen refereren aan een recent gesprek waarin is gesproken over het investeringsprogramma. Overleg tussen griffiers vindt plaats in kringen, die niet de indeling van het MRDH-gebied volgen. Dit terwijl in meerdere gesprekken de rol van de griffie als belangrijk wordt ervaren in het verstevigen van de betrokkenheid van raden en ook in de voorbereiding van leesbare dossiers. Sommige respondenten wijzen ook op de belangrijke rol die de griffie zal kunnen spelen in de bekendheid van de MRDH na de gemeenteraadsverkiezingen.

4.3 Overweging en aanbevelingen

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de gemeenten wat betreft de inzet en capaciteit van de ambtelijke ondersteuning. In kleine gemeenten heeft men moeite te kiezen hoe de beperkte capaciteit te verdelen over de overlegtafels. Grotere gemeenten lijken over meer capaciteit te beschikken, maar zetten deze nog niet altijd even zichtbaar in. Bij beide gevallen heeft de beschikbare capaciteit en twijfel bij het ambtelijk apparaat over hoe deze in te zetten, volgens ons met name te maken met onvoldoende expliciete keuzes door bestuurders. In het verlengde van onduidelijkheden over het verhaal en de pijlers waarin de MRDH werkt, is dit weliswaar logisch te verklaren. Echter, wij raden aan ook als ambtelijk apparaat hier helderder keuzes over voor te leggen aan bestuurders.

De rol van gemeentesecretarissen en overige directieleden is voor het vrijmaken van capaciteit belangrijk, maar ook in het verkennen van mogelijke nieuwe opgaven en projecten waar gemeenten gezamenlijk in kunnen optrekken. Bij een werkend opt-in systeem neemt het belang van regisseren van ambtelijke inzet voor voorbereiding en uitvoering toe. Afstemming op dit niveau moet daarom worden geïntensiveerd.

Ook griffiers hebben een rol te vervullen in de ondersteuning van de MRDH-samenwerking. Het organiseren van de gemeentelijke MRDH-klankbordgroep is van hen afhankelijk, en overleg tussen griffiers is hierbij bevorderlijk. Daarnaast hebben de griffiers een belangrijke rol te vervullen in het inwerken van nieuwe raadsleden op het gebied van de MRDH. De gemeenteraadsverkiezingen bieden een goede kans om de rol van raadsleden zoals in hoofdstuk 3 beschreven, te ontwikkelen.

Op grond van deze overwegingen komen wij tot de volgende aanbevelingen:

7. Om uitvoering te kunnen geven aan de MRDH-strategie zou de MRDH meer gebruik moeten maken van de ambtelijke capaciteit van de gemeenten. Gemeenten moeten zich ruimhartig opstellen in het beschikbaar stellen van ambtelijke capaciteit aan de samenwerking en duidelijk kiezen aan welke specifieke onderwerpen binnen MRDH-verband zij prioriteit geven.
8. Voor het inzetten van ambtelijke capaciteit zijn de gemeentesecretarissen in eerste instantie verantwoordelijk. Het MRDH-gemeentesecretarissenoverleg moet geactiveerd worden, zodat onderling goede afspraken gemaakt kunnen worden over het organiseren van de benodigde capaciteit binnen de gemeenten.
9. Ook griffiers moeten elkaar in MRDH-verband gaan vinden. Een eerste belangrijk resultaat van deze samenwerking is de voorbereiding van een MRDH-inwerkpakket voor nieuwe raadsleden na de gemeenteraadsverkiezingen. Ook kunnen in dit verband best practices over de gemeentelijke klankbordgroepen worden gedeeld.

5. Informatievoorziening en communicatie

5.1 Achtergrond

Bij de informatievoorziening en communicatie maken wij een onderscheid tussen een interne en externe dimensie. Onder interne informatievoorziening verstaan wij de manier waarop informatie wordt verstrekt aan de 23 gemeenten en de bestuurlijke gremia van de MRDH. Bij externe informatievoorziening en communicatie kijken wij naar de boodschap die de MRDH uitzendt naar de gemeenteraden, externe partners en de burgers, waarbij ook de omgekeerde relatie van belang is.

5.1.1 Interne informatievoorziening

Eerder in dit rapport is toegelicht hoe de zienswijzeprocedure van de MRDH plaatsvindt en bij welke onderwerpen dit de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Naast documentatie over deze onderwerpen worden de stukken van de rekeningcommissie en – in afschrift – de stukken van de adviescommissies, het algemeen bestuur en (het openbaar deel van) de bestuurscommissies aan de gemeenteraden gestuurd, via de griffie. Verder krijgen de griffies een beknopte versie van de verslagen van het algemeen bestuur, de inhoudelijke jaarplanning, het maandelijks MRDH-journaal en brieven over specifieke onderwerpen. De informatie wordt toegezonden via mail.

De MRDH-organisatie – en dan specifiek het stafbureau Strategie & Bestuur – is verantwoordelijk voor het versturen van stukken richting de griffies. Zij voorziet daarnaast in de logistieke, procedurele en procesmatige voorbereiding en nazorg van de vergaderingen van de formele gremia van de MRDH, de ambtelijke voorportalen en de interne besluitvormingsoverleggen. De ambtelijke ondersteuning zoekt zelf via mail en telefoon met elkaar contact.

Zowel voor de interne, als voor de externe communicatie maakt de MRDH-organisatie gebruik van haar website. Ten behoeve van interne informatieverstrekking is een besloten deel van de site ingericht, waarop middels een zoekfunctie de stukken van de verschillende bestuurlijke gremia zijn terug te vinden.

5.1.2 Externe informatievoorziening

In documentatie rondom de oprichting van de MRDH wordt al geschreven dat de MRDH ambities heeft ten aanzien van haar branding. De metropoolregio is een gebied met verschillende merken, denk aan Greenports, The Hague International City of Peace and Justice en Rotterdam Make it Happen. Waar dit aan de ene kant de rijkheid en diversiteit van de regio illustreert, geeft het tegelijkertijd een versnipperd beeld van deze regio. Eind 2016 is een corporate communicatiestrategie vastgesteld²¹. Hierin wordt beschreven dat de MRDH een eenduidige brandingsstrategie wil voor de hele regio: een gezamenlijke vlag waaronder alle al aanwezige merken hun eigen identiteit kunnen blijven uitdragen. Dit om recht te doen aan de diversiteit van de regio, terwijl tegelijkertijd de gezamenlijke kracht wordt gecommuniceerd. Besloten is dat het primaat ligt bij de politiek-bestuurlijke communicatie (met een ambassadeursrol voor de MRDH-bestuurders), de communicatie is gekoppeld aan bewijslast

²¹ Memo corporate communicatiestrategie Metropoolregio Rotterdam Den Haag (april 2017)

en dat er niet actief wordt gecommuniceerd over de vorm van de samenwerking (het construct). De communicatie richt zich daarbij primair op bestuurders en betrokken medewerkers van de gemeenten, secundair op raadsleden en daarnaast op vervoerders en relevante netwerken voor de 23 gemeenten. Daarnaast werkt de MRDH samen met de overige initiatiefnemers van het Regionaal investeringsprogramma aan de communicatie over de projecten. Het programma heeft een interactieve website waarop ieder project individueel kan worden uitgelicht vanaf een landkaart.

In de communicatiestrategie wordt nauwelijks gesproken over inwoners binnen de metropool-regio. Bij een evenement gericht op inwoners - Stap uit je stad - werd wel een aparte website opgezet om inwoners te informeren en enthousiasmeren. Inspraak voor burgers is op dit moment niet mogelijk. Alleen in de adviescommissies kunnen belanghebbenden spreekrecht aanvragen; dit staat uitgewerkt in artikel 20 van de beide reglementen van orde.

5.2 Bevindingen

5.2.1 Interne informatievoorziening

Bij de interne informatievoorziening zijn verschillende ervaringen. Eerder hebben wij reeds beschreven dat de informatiestroom van de MRDH-organisatie richting gemeenten kritiek krijgt, vanwege de hoge frequentie, informatiedichtheid en de onregelmatigheid waarmee stukken binnenkomen. Dit is bij alle typen gemeenten het geval en vooral raadsleden hebben hier last van. Raadsleden geven aan zich niet goed te kunnen voorbereiden, omdat documenten laat binnenkomen, erg veel pagina's tellen en niet goed duidelijk is in welke context of ontwikkellijn het specifieke document te plaatsen is. Sommige raadsleden geven ook aan dat hierdoor een kloof tussen raadsleden en bestuurders ontstaat, de MRDH op afstand staat en de betrokkenheid laag blijft. En hoewel wethouders in de groepsgesprekken veelal aangeven de documenten beter te kunnen duiden, is ook voor hen de tijdigheid van de stukken een verbeterpunt. Ook ambtenaren hebben last van de grote hoeveelheid stukken en informatie, waar zij op tijd kennis van moeten nemen om bestuurders te ondersteunen. Zij zien met name dat bij Va de stukken die ter besluitvorming voorliggen, erg verschillen en niet allemaal op dat detail ter besluitvorming hoeven te komen. Zo is de interne informatievoorziening bij iedere gemeente en ook bij ieder bestuurlijk gremia een grote bron van ergernis en irritaties.

Hoe met de grote hoeveelheden informatie wordt omgegaan, verschilt echter wel per gemeente. Binnen sommige gemeenten krijgen alle raadsleden de mails die de MRDH-organisatie stuurt direct door de griffie doorgestuurd, waardoor voor deze raadsleden niet duidelijk is in welke context zij dit moeten plaatsen. Andere gemeenten organiseren zelf, of binnen een samenwerking van een aantal andere gemeenten, een annotatie of samenvatting en scheiden de stukken naar type betrokkenen.

In vrijwel ieder groepsgesprek wordt opgemerkt dat de verbetering van de stukkenstroom prioriteit moet krijgen. Het verspreiden van stukken moet tijdiger, minder onregelmatig, met meer toelichting op de context van het document en bij voorkeur al voorzien van een annotatie of samenvatting door de MRDH-organisatie. Dit kan het begrip en de betrokkenheid van met name raadsleden verhogen ("de MRDH moet haar stukkenstroom minderen om meer te worden voor betrokkenen"). De suggestie om een online MRDH-raadsinformatiesysteem (zoals RIS, Ibabs of Notubiz) in te richten wordt meerdere keren meegegeven, zodat de stukken op

overzichtelijke wijze beschikbaar zijn en blijven. Op deze manier wordt ook voldaan aan het verzoek van een aantal raadsleden dat voor het voorkomen van vertraging rechtstreekse toegang tot documenten moet zijn.

Daarnaast wordt op de vraag wat gemeenteraden aan informatievoorziening nodig hebben, door raadsleden aangegeven dat gezocht kan worden naar meer variatie in het betrekken van raadsleden. Veelal kleinere gemeenten vinden het wenselijk dat de MRDH discussies in de gemeenteraad helpt faciliteren in een vroeg stadium, door bijvoorbeeld toelichting op een onderwerp in een roadshow. Ook het tijdig informeren van alle gemeenten bij politiek gevoelige zaken is volgens ambtenaren belangrijk, dit gebeurt niet altijd en leidt tot onrust. Ook wordt gesuggereerd ander type bijeenkomsten te organiseren, bijvoorbeeld één of twee keer per jaar een bijeenkomst waarbij iedereen elkaar treft, of door het faciliteren van vergaderen en leveren van input op afstand via innovatieve digitale middelen. Met name raadsleden uit de randgemeenten hebben moeite met vergadertijdstippen- en locaties en zien hier mogelijkheden.

Over de website zijn de verschillende betrokkenen tevreden, omdat hier wel veel informatie op terug te vinden is. Met name de wijze waarop het investeringsprogramma in kaartvorm wordt gepresenteerd, krijgt waardering.

5.2.2 Externe informatievoorziening

In de groepsgesprekken werd bij de communicatie naar buiten toe met name stilgestaan bij de onbekendheid van de MRDH bij burgers. Dit speelt dikwijls bij verlengd lokaal bestuur. De meeste inwoners van de betrokken gemeenten hebben geen idee wat de MRDH is en dit is volgens veel raadsleden voor de legitimatie van de MRDH niet wenselijk. Sommige raadsleden vinden dan ook dat meer informatie specifiek voor burgers zou moeten worden opgesteld, terwijl andere raadsleden dit – net zoals bij andere gemeenschappelijke regelingen – geen doel op zich vinden en met name de informatievoorziening richting raadsleden willen versterken. Voor alle gemeenten geldt dat zij zien dat de concrete resultaten die sinds de start van de MRDH zijn geboekt nog beter over het voetlicht kunnen worden gebracht. Veel legitimatie zou kunnen worden afgeleid uit de geleverde output.

Niet alleen de MRDH-organisatie, maar ook de gemeenten zelf hebben hier een rol in te vervullen, zo wordt in vrijwel ieder groepsgesprek opgemerkt. Het vieren van successen voor een specifieke gemeente moet worden geïntensiveerd, waarin wordt gesproken over 'wij als MRDH hebben dit voor elkaar gekregen'. Gemeenten steken hierover de hand in eigen boezem en zien dat verbeteringen mogelijk zijn. In een aantal groepsgesprekken is het echter opmerkelijk dat raadsleden en bestuurders hierover vooral naar elkaar wijzen.

Daarnaast mist de MRDH volgens verschillende betrokkenen één herkenbare branding, één verhaal, waaraan de MRDH onthouden kan worden. Ook dit helpt niet mee voor de bekendheid van de MRDH bij burgers, maar ook niet voor een steviger positie naar Brussel en Europa. De verschillende brandings van met name de grote steden Rotterdam en Den Haag maakt dit niet eenvoudig. Dit erkennen ook externe samenwerkingspartners, die suggesties doen om hierin met name te richten op vestigingsklimaat, gezien vanuit de ogen van expats. Zij zien daarnaast met name kansen in het bestuurlijk ambassadeurschap binnen de MRDH. Op dit moment is de MRDH nog afhankelijk van een te beperkte groep sterke ambassadeurs. Dit moet versterkt worden.

Er wordt in de groepsgesprekken weinig ingegaan op eventuele inspraak voor burgers. Wel wordt aangegeven dat bij de ontwikkeling van de Omgevingswet en het eventueel verbreden van de MRDH-pijlers naar ruimtelijke ontwikkeling en wonen, meer aandacht zou moeten komen voor participatie en inspraak.

5.3 Overweging en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen wordt helder dat de informatievoorziening, zowel intern als extern, verbeterd kan worden. Het verbeteren van de interne stukkenstroom moet naar onze mening prioriteit krijgen. Nog voor strategische discussie en besluitvorming kan plaatsvinden en de democratische legitimiteit door structuurwijzigingen kan worden versterkt, kan het gevoel van grip op de MRDH hierdoor al worden versterkt en kunnen onnodige irritaties worden verminderd. Het gaat dan om het terugdringen van het aantal stukken, en de stukken die overblijven korter en helderder in de context maken. Daarnaast zien wij als belangrijk uitgangspunt de online ondersteuning die hieraan kan bijdragen. Niet alleen het gelijktijdig beschikbaar stellen van stukken, maar ook het beschikbaar houden van stukken op een logische plek voor raadsleden (in verlengde van hun eigen raadsinformatiesysteem) is van belang. Daarnaast zou onderzocht moeten worden of een dergelijk systeem ook kan visualiseren in welk gremium welke besluitvorming voorligt. Ook een online werkomgeving waarin raadsleden aan de voorkant van besluitvormingsprocessen worden uitgenodigd mee te denken, staat in het verlengde van eerdere aanbevelingen in het verbeteren van de betrokkenheid van raden.

Daarnaast kan ook het ambtelijk netwerk en communicatie worden versterkt door een online werkomgeving. Ambtenaren van de MRDH-organisatie en de MRDH-gemeenten kunnen elkaar hierdoor gemakkelijker vinden en locatie-onafhankelijk samenwerken of best practices delen. Dergelijke online innovaties dragen naar onze mening bij aan het zijn van een vernieuwende netwerkorganisatie.

Over de externe communicatie troffen wij in de groepsgesprekken soms levendige discussies over het wel of niet beter betrekken van en communiceren naar burgers over de MRDH. Hierover is men het niet met elkaar eens. Volgens onze mening is communicatie naar burgers toe belangrijk en zal dit bij concrete resultaten ook toenemen. Wij zien echter dat deze communicatie geen doel op zich moet zijn voor de MRDH-organisatie, net als bij andere verbonden partijen. Binnen de 23 gemeenten moet men elkaar aanspreken op het communiceren van resultaten die lokaal van invloed zijn (voor de gemeente zelf of voor de bredere regio), en hierin hebben zowel raadsleden als bestuurders een rol te spelen. Niet alleen voor burgers, maar ook voor het bereiken van de ministeries en Europa.

Op grond van deze overwegingen komen wij tot de volgende aanbevelingen:

10. De MRDH-organisatie moet er zorg voor dragen dat de stroom richting de gemeenten beter behapbaar wordt. Dat betekent minder stukken, kortere stukken en helderdere stukken. De MRDH-organisatie moet ieder stuk dat richting de gemeenten gaat voorzien van een heldere samenvatting, waarin het betreffende stuk ook in de context en langere ontwikkelingslijn geplaatst wordt. De annotatie van de stukken, die voor elke gemeente anders zal zijn, wordt door het ambtelijk apparaat in de gemeenten gemaakt.
11. De MRDH-organisatie moet een digitaal informatiesysteem inrichten om de stroom beter inzichtelijk te maken en informatie gelijktijdig beschikbaar te stellen. Dit moet aansluiten op de systemen waar de gemeenten intern al mee werken, zodat gemeenten in hun eigen digitale informatiesysteem kunnen blijven werken en ook zelf gemeentelijke documenten over de MRDH kunnen toevoegen.
12. Dit informatiesysteem zou onderdeel moeten zijn van een bredere online werkomgeving voor de MRDH, waarin raadsleden (maar ook bedrijfsleven en kennisinstellingen uit de regio) online kunnen bijdragen aan ideevorming. Daarnaast kan op een besloten deel van deze portal de online samenwerking tussen ambtenaren worden vormgegeven: zo kunnen ambtenaren van de MRDH-organisatie en de MRDH-gemeenten elkaar gemakkelijker vinden, wordt communicatie versterkt, kan locatie-onafhankelijk worden samengewerkt en kunnen best practices worden gedeeld.
13. De MRDH geniet een zeer geringe naamsbekendheid bij burgers, maar dit hoeft niet geproblematiseerd worden. De MRDH-organisatie zou niet extra belast moeten worden met communicatie naar burgers. De MRDH-organisatie moet zich met name richten op de interne informatievoorziening en het ondersteunen van de gemeenten bij het boeken van resultaat, waarover de gemeenten vervolgens moeten communiceren met hun inwoners.
14. Zowel raadsleden als bestuurders hebben de taak om over de MRDH te communiceren. Met name burgemeesters moeten hun bestuurlijke kracht meer inzetten om het MRDH-netwerk voor het voetlicht te brengen in de lokale media, maar ook in de Haagse en Brusselse arena.

6. Conclusie

Welke ervaringen zijn vanaf de oprichting in 2014 opgedaan met de MRDH en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken? Kortweg: wat was de bedoeling van de samenwerking, hoe is het de afgelopen jaren verlopen en wat is er nodig voor de toekomst?

De Metropoolregio Rotterdam Den Haag kent de missie om van de regio een Europese topregio te maken, waarbij de gemeenten de uitdaging aangaan om de internationale concurrentiepositie te verbeteren door hun kennis en bestuurlijke kracht in te zetten en samen te werken met het bedrijfsleven, de kennisinstituten en medeoverheden. De bedoeling van de metropoolregio was daarnaast om een nieuwe manier van regionaal besturen te introduceren. Er diende meer gewerkt te worden als een informele netwerkorganisatie. Meer horizontaal dan verticaal, meer faciliterend dan sturend.

De afgelopen jaren heeft de MRDH hard gewerkt aan de strategie en de bewustwording van de maatschappelijke opgaven die er voor de regio liggen is vergroot. Er is op basis van studies van professor Tordoir, de OESO en de politiek-econoom Rifkin een aantal strategieën ontwikkeld die inspirerend zijn, maar die op sommige onderdelen nog te weinig concreet en verbonden zijn. Ook is er door de MRDH veel geïnvesteerd in het vormen van netwerken waardoor de bestuurlijke samenwerking is gestimuleerd, bijvoorbeeld met de provincie Zuid-Holland. De steun voor het bestaan van de MRDH is in vergelijking met het begin toegenomen. De vrees bij de kleinere gemeenten voor de dominantie van de twee steden in de regio is afgenomen en de kleinere en middelgrote gemeenten zien de voordelen van gezamenlijk werken aan de economische agenda en een sterke lobby ten behoeve van de regio in Den Haag en Brussel. Het werken aan het investeringsprogramma met verschillende partners in de regio biedt voor velen een kansrijk perspectief.

Zowel voor de 23 gemeenten als voor externe samenwerkingspartners is het belang van regionale samenwerking in dit gebied een gegeven geworden. In het versterken van de regio blijkt in de praktijk echter dat het lastig is keuzes te maken waar de regio nu precies voor gaat en waar de MRDH nu precies van is. De Vervoersautoriteit als wettelijke taak van de metropoolregio is een stuk concreter en uitvoerbaarder dan het versterken van het economisch vestigingsklimaat. Er wordt regionaal – in samenwerking met steeds meer externe partners – met veel enthousiasme gewerkt aan het uitwerken van strategieën en agenda's om de economie te stimuleren, maar de uitvoering komt nog onvoldoende van de grond. Ook worden informeel steeds meer aanpalende opgaven en thema's verbonden, wat tot goede initiatieven, maar ook tot onduidelijkheden over inzet leidt. Veel gemeenten stellen dat thema's als wonen en ruimtelijke ordening in MRDH-verband moeten worden opgepakt, maar uit de groepsgesprekken blijkt dat er tussen de gemeenten geen overeenstemming is over de uitbreiding van het takenpakket (de pijlers). Door bovenstaande geven gemeenten aan de lokale vertaalslag niet altijd goed te kunnen maken. Kortom, het regionaal netwerk krijgt – ook informeel – steeds meer gestalte, waarbij het nu zaak is de vertaling naar het lokale te maken en in samenwerking de regionale opgaven tot uitvoering te brengen. Regionaal denken, lokaal doen!

In het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag is ons algemeen oordeel op basis van dit evaluatieonderzoek positief-kritisch: op hoofdlijnen heeft de MRDH in de eerste twee jaar van haar bestaan voortgang geboekt op inhoudelijk niveau en is zij in die zin op de goede weg. Op verschillende punten is echter verbetering gewenst en nodig.

De besluitvormingscyclus die bij oprichting werd ingericht blijkt in de praktijk die zich de afgelopen twee jaar heeft ontwikkeld, niet altijd te passen bij de gewenste regionale samenwerking. Problemen worden geconstateerd bij het verlengd lokaal bestuur, waarbij met name de raadsleden van de 23 gemeenten voelen dat zij te weinig grip op de samenwerking hebben. De democratische legitimatie wordt in twijfel getrokken en moet aan kracht winnen. De legitimatie kan verbeteren door de strategie meer concreet te maken, door het beleids- en besluitvormingsproces inzichtelijker te maken en door concrete resultaten te boeken. Ook adviseren wij de gemeenten hun eigen interne afstemming te versterken. De nieuwe manier van regionaal besturen zoals deze de afgelopen twee jaar is beoefend, zal hierdoor verbeteren. Meer faciliterend dan sturend. Ook de interne en externe informatievoorziening behoeft daarvoor verbetering en daarnaast kan het potentieel van ambtelijke capaciteit binnen de 23 gemeenten nog beter benut worden.

We stellen vast dat het samen uitvoeren van deze tussenevaluatie een nuttige interventie op zichzelf is geweest. In veel van de groeps gesprekken heeft een goede inhoudelijke en procesmatige reflectie plaatsgevonden, zowel op de MRDH als samenwerkingsplatform als op de eigen rol daarin. In sommige gevallen heeft alleen het met elkaar het gesprek aangaan al gezorgd tot verheldering en tot concrete verbeteracties binnen de betreffende gemeente. In het algemeen is er een grote bereidheid om het functioneren van de MRDH verder te verbeteren. Daarbij valt wel op dat er weinig draagvlak is voor grote structuurwijzigingen. Men wil de gemeenschappelijke regeling intact laten en zoekt oplossingen in toenemende samenwerking en verbinding. Naast de kritische geluiden proefden wij op veel plekken de ambitie om de regionale samenwerking middels de MRDH te versterken.

In het rapport hebben wij bij ieder thema een aantal aanbevelingen gedaan. Voor de opvolging van dit rapport zien wij het van belang een strategische discussie te organiseren, waarna verschillende stakeholders met de aanbevelingen aan de slag gaan en zich hier eigenaar van voelen. Ook is het zaak het momentum van nieuwe gemeenteraadsverkiezingen te gebruiken om een aantal verbeterlagen door te voeren.

7. Beschouwing

"Seeing the world through the lens of connectivity generates new visions of how we organize ourselves as a species. Global infrastructures are morphing our world system from divisions to connections and from nations to nodes"

Parag Khanna, (2016), Connectography. Mapping the future of Global Civilization, Random House, New York, p. 5.

Deze beschouwing begint met een treffend citaat van Parag Kanna, specialist in internationale betrekkingen. Hij is gefascineerd door papieren en digitale kaarten. Met deze kaarten visualiseert hij zijn opvattingen over maatschappelijke ontwikkelingen. Kanna stelt dat door globalisering en digitalisering de nationale overheid aan invloed inboet en dat het bij politiek en bestuur veel meer gaat om steden en regio's die onderling als netwerken samenwerken. Het draait om verbindingen ("connectivity"). Maatschappelijke problemen trekken zich steeds minder aan van territoriale grenzen, want het gaat steeds meer om functionele netwerken die uit verschillende knooppunten ("nodes") bestaan. De traditionele politiek en het bestuur vormen steeds meer een belemmering voor de ontwikkeling en de bloei van deze netwerken. De 21^e eeuw is de eeuw van de verbindingen of zou dat moeten zijn. "Government" moet steeds meer worden aangevuld met "governance"²².

De tussenevaluatie van de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag kan in deze bredere context van bestuurlijke ontwikkelingen worden geplaatst, waarin het regionale bestuur nader wordt beschouwd. Deze beschouwing is bedoeld als steun in de rug van de MRDH-partners om de strategische discussie over de bestuurlijke opgaven van de metropoolregio meer te voeren. Het zijn dus de opvattingen en de interpretaties van de onderzoekers, die het debat willen stimuleren.

De permanente uitdaging van een effectief en gelegitimeerd binnenlands bestuur

De Nederlandse overheid worstelt al geruime tijd met de inrichting van het binnenlands bestuur²³. Van oudsher is er sprake van drie niveaus van algemeen bestuur. Dit is het bekende Huis van Thorbecke: de centrale overheid in Den Haag, de provincies en de gemeenten. Deze overheidsniveaus verrichten taken in autonomie en medebewind. Er was in het verleden sprake van een duidelijke hiërarchische ordening van de bestuurslagen. Er werd gesproken over lagere overheden, die moesten doen wat hen werd opgedragen door hogerhand. Er werd primair gewerkt met formele wetten, regelgeving en top-down sturing. Deze structuur is altijd aangevuld met vormen van functionele decentralisatie, zoals de waterschappen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties met hun eigen vorm van democratische legitimatie. Omdat sommige taken boven het gemeentelijke schaalniveau uitgingen was er steeds meer behoefte aan hulpstructuren. Daarbij kan worden gedacht aan stadsregio's, veiligheidsregio's en omgevingsdiensten die hun wettelijke basis vinden in de Wet Gemeenschappelijke

²² Peters, B.G. en D.J. Savoie (red.) (2000) Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service. Montreal: McGill-Queen's University Press; Rhodes, R.A.W. (2007) Understanding Governance: Ten Years On. Organization Studies vol 28, no 8, pp. 1243 - 1264 10.1177/0170840607076586

²³ Raad voor het Openbaar Bestuur (2011) Reactie van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) op de kabinetsvisie 'Bestuur en bestuurlijke inrichting.' Den Haag, Rob-Rfv.

Regelingen. Daarbij is sprake van verlengd lokaal bestuur. De gemeenteraden hielden als hoogste politieke orgaan grip op de zaak en controleerden de bestuurders. Het belang van gemeenschappelijke regelingen is de afgelopen decennia sterk gegroeid, zowel in termen van aantallen gemeenschappelijke regelingen als in termen van volume in fte (van in totaal 19.500 in 2006 tot 41.500 in 2016)²⁴. Dit terwijl het Rijk, de provincies en de gemeenten in dezelfde periode juist kleiner zijn geworden²⁵. Op grond van de omvang in fte doet de overheid op alle lagen dus een stap terug, maar ten aanzien van het bovengemeentelijke niveau, is er sterke uitbreiding van taken en mensen.

Het Huis van Thorbecke dateert van het jaar 1848. Aanvankelijk was er sprake van een nachtwakerstaat. De overheid had slechts taken op het terrein van oorlog en vrede, justitie en infrastructuur. Slechts een klein deel van de bevolking had kiesrecht en het overheidsapparaat was een fractie van de omvang die het vandaag kent²⁶. Door de industrialisatie, verstedelijking en de politieke mobilisatie van grote groepen burgers namen de taken van de overheid toe. Door de economische crisis van de jaren twintig en dertig van de 20e eeuw en de ervaringen van de Tweede Wereldoorlog groeide de overheid in de jaren vijftig en zestig sterk en was er geleidelijk sprake van een verzorgingsstaat. Na de oliecrisis (1973) bleek deze verzorgingsstaat niet langer financieel houdbaar voor de lange termijn. Het vertrouwen in de markt als sturend mechanisme, ook voor publieke taken, nam toe en de overheid moest meer als een onderneming functioneren. De managementstaat was geboren. Met instrumenten uit het bedrijfsleven moesten overheidsorganisaties hun doelen bereiken²⁷. In dezelfde periode zette de ontzuiling van de Nederlandse samenleving ook door op het niveau van de semi-publieke instituties. Wooncorporaties, onderwijs- en zorginstellingen, die voorheen hun legitimiteit konden ontleenen aan hun verzuilde achterban, fuseerden, gingen bedrijfsmatiger werken en verloren in veel gevallen hun herkenbare profiel²⁸. Toen er meer kritiek kwam op dit nieuwe publieke management kwam de gedachte van de "enabling state" (de faciliterende overheid) naar voren²⁹. Door processen van globalisering en digitalisering was er een vraag naar nieuwe soorten van afstemming, sturing en samenwerking ontstaan, waarbij niet de overheid de regie voerde, maar deelnemers gezamenlijk in het netwerk. Binnen deze horizontale netwerken moesten overheidsorganisaties, ondernemingen en het onderwijs beter gaan samenwerken om de innovatie van de economie te stimuleren³⁰. In plaats van een overzichtelijk en statisch opgebouwd Huis van Thorbecke, zien velen in de praktijk een complex en

²⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015 en 2016), Trends en cijfers. Werken in de publieke sector, Den Haag.

²⁵ Dijkstra, G.S.A. en F.M. van der Meer (2017) Omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst: Ontwikkelingen in de kabinetsperiode Rutte II in perspectief. In: J. Uijlenbroek (red.), Staat van de Ambtelijke Dienst: De motiverende overheid anno 2017. Den Haag: CAOP, pp. 19-40.

²⁶ Van der Meer, F.M. en R. Roborgh (1993) Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat. Deventer: Samsom Tjeenk Willink.

²⁷ Hood, Ch. (1992) A public management for all seasons? *Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp. 3-19; Barzelay, M. (2001) *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press; Pollitt, Ch. en G. Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A comparative analysis, New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3e editie), Oxford: Oxford University Press.

²⁸ Van der Meer, F.M. en C.F. van den Berg (2016) *Government and society in the active and the enabling state: A framework for analyzing transitions across time and place*. Conferentie-paper gepresenteerd op IRSPM 2016 Conference, Hong Kong.

²⁹ Page, E.C. en V. Wright (red.) (2007) *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Palgrave MacMillan; Van der Meer, F.M. (2012) Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst bezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief. Universiteit Leiden: Oratie.

³⁰ Jones, C., W. Hesterly en S.P. Borgatti (1997) A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms, *Academy of Management Review* vol. 22 no. 4, pp. 911-945

verknoot systeem van functionele, overlappende, concurrerende jurisdicties (FOCJs) ontstaan³¹.

De MRDH als voorbeeldcasus

De tussenevaluatie naar het functioneren van de MRDH laat deze recente bestuurlijke ontwikkelingen haarscherp zien. Naast de formele structuren van de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten ontstaan er allerlei netwerken waarin ideeën worden uitgevoerd en beleid wordt gemaakt. De MRDH is voor een deel een formeel netwerk (wettelijke vervoersautoriteit) en voor een deel een informele samenwerking (energie, maritieme industrie). Bovendien is de MRDH als samenwerking in de vorm van verlengd lokaal bestuur eerder een functioneel hulpmiddel dan een zelfstandige bestuurs eenheid of bestuurslaag. Het functionele en informele van de nieuwe netwerken en samenwerkingsverbanden botst zo nu en dan op de formele politieke structuren. Aangezien de democratische legitimatie van het bestuur nog altijd een belangrijk uitgangspunt in ons staatsverband is, is de democratische legitimatie ook van deze informele netwerken een belangrijk vraagstuk. Deze democratische legitimatie dient goed geregeld te zijn³². Dat kan lokaal heel goed door raadsleden meer bij de strategie te betrekken, het besluitvormingsproces te expliciteren waardoor de invloedsmomenten voor raadsleden duidelijk worden en door resultaten te boeken. Daarnaast moet het samenspel tussen de raad en het gemeentebestuur goed en strak georganiseerd zijn, zodat bestuurders met een helder en gedragen plan vanuit de gemeente aan de slag kunnen in MRDH-verband.

Wat zich in de regio Rotterdam Den Haag aftekent is dat na een periode van institutionele wedijver in de beginfase, de netwerken elkaar steeds meer lijken te vinden, bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland en de MRDH. Daarbij is het van belang dat de verschillende deelnemers aan het netwerk er in slagen de strategie op één lijn te brengen ("alignment"). Netwerken kunnen alleen duurzaam succesvol functioneren als ze berusten op steun en legitimatie van onderaf. Het netwerk heeft dus als taak om samen de schouders onder een gedeelde strategie te zetten, en om het eigen functioneren steeds van de nodige legitimatie te voorzien. Met andere woorden: effectief regionaal bestuur vereist ook effectieve regionale en lokale politiek.

Opvallend is dat bijna alle deelnemers aan de netwerken de knellende banden van de formele structuur uit het verleden ervaren, maar dat er tegelijkertijd geen wil is om structuren te wijzigen, omdat dit veel tijd en energie kost en de meerwaarde op voorhand niet duidelijk is. Dit laat echter onverlet dat in onze opvatting op de lange termijn de formele politieke/constitutionele structuur de organisch gegroeide praktijk van netwerken kan volgen.

De nationale overheid is op een aantal terreinen aan het terugtreden en kan niet alle specificaties van de oplossingen van complexe maatschappelijke problemen meer in detail aangeven³³. De benodigde kennis zit steeds minder bij de centrale overheid, maar is meer verspreid

³¹ Frey, B.S. en R. Eichenberger (1999) *The new democratic federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar.

³² Als dit niet gebeurt, is er sprake van een Faustiaans pact: voor slagvaardigheid en probleemgerichte structuren betalen we een prijs in de vorm van een verminderde democratische input en controle. Zie Peters, B.G. en J. Pierre (2004) *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, in: Bache, I. en M. Flinders (red.) *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 75-89.

³³ Dijkstra, G.S.A., F.M. van der Meer, C.F. van den Berg (2015) Is er nu wel of niet sprake van een terugtredend openbaar bestuur? Het personeelsperspectief. In: J.J.M. Uijlenbroek (ed.) *De Staat van de Ambtelijke Dienst* (3e editie). Den Haag: CAOP.

over de maatschappij³⁴. De top-down sturing uit het verleden is minder effectief. De provincies hebben moeite met de invulling van hun takenpakket en hebben de grote steden binnen hun grondgebied vaak te weinig te bieden om meerwaarde te leveren³⁵. Door de decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten zien wij in tegenstelling tot het verleden spontaan gemeentelijke herindelingen ontstaan³⁶. De burgers van kleine gemeenten hebben in de gaten dat de kwaliteit van de dienstverlening van kleine gemeenten tekortschiet. Er ontstaan daardoor grotere gemeenten, die in toenemende mate samenwerken en concurreren met de provincies³⁷. De nationale overheid treedt dus terug, de gemeenten worden groter, de provincie worstelt met haar takenpakket en rondom grote en middelgrote steden is steeds meer sprake van regionale netwerken zoals de metropoolregio Rotterdam Den Haag, de metropoolregio Eindhoven, de metropoolregio Amsterdam, de regio's Arnhem- Nijmegen, Twente en Top Dutch in het Noorden van het land. Overal vormen zich netwerken, die in behoeften voorzien die de oude politieke structuren niet of minder goed leveren³⁸. In Zuid-Holland kunnen wij constateren dat de provincie in toenemende mate de samenwerking met regionale verbanden zoekt en zelf ook vindt dat zij actiever het strategische debat dient te voeren.

Welke verklaringen kunnen wij leveren voor de opkomst van de regionale netwerken? We maken een onderscheid tussen bevorderende en belemmerende factoren:

Bevorderende factoren

1. Bestaande gemeenten zijn voor het nieuwe takenpakket dat op hen afkomt dikwijls te klein. Dit is vooral een gevolg van de decentralisatie van rijkstaken;
2. De grootstedelijke problematiek ("global cities") is niet bij de provincies belegd, waardoor de steden zelf naar samenwerkingsverbanden zoeken. Omdat de verwachting is dat de economische groei in toenemende mate in steden wordt gerealiseerd en de mensen daarnaartoe trekken wordt ook de omgeving van die steden belangrijker om woon en recreatiekwaliteit te kunnen leveren;
3. De relatie tussen grote steden en het platteland is van steeds meer belang in verband met de ruimtelijke ordening, het wonen en de recreatie. Deze problematiek werd als geen ander genoemd tijdens de groepsgesprekken bij de gemeenten die aangesloten zijn bij de MRDH;
4. Het is voor kleine, middelgrote en grote gemeenten duidelijk dat een gezamenlijke lobby richting Europa en Den Haag effectiever is. Dit bleek bijvoorbeeld bij de totstandkoming van het regionaal investeringsprogramma.

³⁴ Berg, C.F. van den, (2017) Dynamics in the Dutch policy advisory system: externalization, politicization and the legacy of pillarization, Policy Sciences, vol. 50, no. 1 (63-84), DOI 10.1007/s11077-016-9257-x; Berg, C.F. van den, A.J. Schmidt en C.A.J. van Eijk (2015) Externe advisering binnen de Nederlandse overheid: Naar een empirisch en theoretisch onderbouwde onderzoeksagenda Tijdschrift Bestuurskunde; vol. 24 (3): 17-31.

³⁵ Dit geldt met name voor de Randstadprovincies die de G4-steden moeilijk kunnen ondersteunen bij hun grootstedelijke problematiek, maar ook voor de provincies Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel met respectievelijk de grootstedelijke regio's Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Twente.

³⁶ Voorbeelden zijn de fusie van de gemeenten Haarlemmerliede Spaarnwoude met Haarlemmermeer en de herindeling van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel. en Súdwest-Fryslân, zie <https://haarlemmermeergemeente.nl/file/6014/download> en <http://www.herindeling2018.nl/documenten/item/herindelingsadvies>.

³⁷ Fraanje, R. en M. Herweijer (2013) Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, no 3, pp. 58-76.

³⁸ Zie voor een pleidooi voor krachtige regio's: Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, Den Haag; Commissie Verdienvermogen en Vestigingsklimaat, *Het nationale verdienvermogen en de cruciale rol van regio's*, Den Haag.

5. De interdependentie tussen vraagstukken neemt toe. Dit bleek bijvoorbeeld tijdens de MIRT-discussies en uit de speerpunten van de Economic Board Zuid-Holland.

Belemmerende factoren

1. Lokale belangen voeren dikwijls de boventoon boven regionale belangen. Diverse wethouders die vertegenwoordigd zijn in de MRDH hebben moeite met de twee petten problematiek. Het is moeilijk besturen en verantwoording af te leggen tussen het regionale belang en het lokale belang dat dikwijls in de gemeenteraad wordt geformuleerd. Voor gemeenteraadsleden is de regio ver weg. Er is geen sprake van verlengd lokaal bestuur, maar van verlegd lokaal bestuur. Dat leidt tot kritiek op het tussenbestuur.
2. In het verlengde hiervan is de democratische legitimatie vaak niet goed geregeld. Het regionale netwerk wordt dan beschouwd als een bureaucratisch construct dat een eigen leven gaat leiden, waar raadsleden geen controle meer op hebben. Dit is in de groeps gesprekken van de MRDH ook aan de orde gekomen.

Hoewel wij spreken van belemmerende factoren zijn deze kritiekpunten niet onjuist en dienen zij serieus te worden genomen. Ze worden in de gefragmenteerde lokale politiek steeds vaker gehoord.

Het blijkt uit deze evaluatie dat ook de MRDH aan democratische verankering en legitimatie kan winnen. Dat betreft de input-, de proces- en de outputlegitimatie. De legitimatie kan verbeteren door de MRDH-strategie meer concreet te maken, door het beleids- en besluitvormingsproces inzichtelijker te maken en door concrete resultaten te boeken. De evaluatie geeft aan dat er op deze punten verbeteringen mogelijk zijn waardoor de regio voor iedereen meer acceptabel kan worden.

Binnen de metropoolregio werken oude en nieuwe netwerken steeds meer met elkaar samen. Er is sprake van overlappende en deels uiteenlopende netwerken, waarvan de grenzen eerder fluïde zijn dan statisch. Binnen een democratie zal de democratische legitimatie van deze netwerken altijd van belang blijven. Op de korte termijn kunnen deze netwerken naast elkaar bestaan en zal de democratische legitimatie in de gemeenteraden blijven plaatsvinden. Het is echter mogelijk dat op de lange termijn andere bestuurlijke arrangementen aan relevantie zullen winnen.

Wrijving en spanning in de regio; en de weg vooruit

Enerzijds lijkt een grotere rol voor de regio's wenselijk en noodzakelijk, anderzijds wringt en schuurt het tegen de bestaande formele structuren en ontbeert het een goed functionerend democratisch anker.

Uit de geschiedenis van de hervormingen van het Nederlandse binnenlands bestuur weten wij dat het wijzigen van de bestuurlijke grenzen bijzonder lastig is. Rationeel kan men analyseren dat de veranderingen noodzakelijk zijn, maar in de politieke realiteit spelen machtsfactoren een grote rol. De bestaande bestuurlijke situatie wordt beschermd door de Grondwet. Er is heel veel voor nodig om de bestuurlijke structuur te veranderen. Er zijn diverse bestuurlijke vergezichten die worden bediscussieerd. Sommige bestuurders en wetenschappers dromen van de Randstad als een Global City, anderen menen dat het opdelen van Nederland in vier landsdelen de oplossing is. Sommige bestuurders en wetenschappers menen dat het tijd is

voor een regiobestuur met een regio parlement en weer anderen geloven in differentiatie en erkennen het bestaan van horizontale en verticale netwerken naast elkaar.

Onze tussenevaluatie laat zien dat veel factoren wijzen in de richting van het bovengemeentelijke, maar nog steeds sub-provinciale niveau, althans voor de regio Rotterdam Den Haag. De push factoren zijn voornamelijk inhoudelijk van aard: de economische ontwikkeling, de woningbouwopgave, energietransitie, groen en recreatie vragen om een aanpak tussen het gemeentelijke en het provinciale schaalniveau. Tegelijkertijd zijn er belangrijke belemmerende factoren, die vooral te maken met (a) gevestigde belangen die de status quo graag in stand houden en (b) het ontbreken van een effectieve democratische legitimatie van het tussenbestuur.

Gebaseerd op deze tussenevaluatie van de MRDH komen wij tot de conclusie dat los van deze structuurdiscussie de MRDH in de praktijk probeert het regionale netwerken en besturen zo goed mogelijk te beoefenen ter versterking van het MRDH-gebied. Het regionale bestuur heeft de potentie om formele structuren en informele netwerken naast elkaar te laten bestaan en verbindingen tussen deze structuren en netwerken tot stand te brengen. Ook zien wij dat het regionaal bestuur instrumenteel is bij het vinden van nieuwe vormen van het gebruik maken van de bevoegdheden van meerdere partijen, en het op één lijn brengen van bestuurlijke en maatschappelijke organisaties ("alignment") rond strategische vraagstukken. Met meer aandacht voor de democratische verankering kan de meerwaarde van het regionale niveau voor het openbaar bestuur in Nederland verder toenemen.

Bijlagen

- Onderzoeksopzet en –vraagstelling evaluatie
- Overzicht geraadpleegde documentatie en literatuur
- Overzicht groepsgesprekken en interviews
- Overzicht bestuurlijke besluiten

Onderzoeksopzet en -vraagstelling evaluatie gemeenschappelijke regeling MRDH

Prof. dr. J. de Vries, hoogleraar bestuurskunde (Rijksuniversiteit Groningen)

31 mei '17

In de zomer van 2017 wordt de gemeenschappelijke regeling MRDH geëvalueerd. In deze notitie worden de aanleiding en het doel van de evaluatie toegelicht, alsmede de onderzoeksvraagstelling en het proces. Ten slotte wordt het onderzoeksteam geïntroduceerd.

Aanleiding en doel evaluatie

In 2014 is de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) ingesteld. Destijds is afgesproken dat de gemeenschappelijke regeling MRDH na twee jaar zou worden geëvalueerd. De evaluatie betreft daarmee een korte periode, waarin het nodige tot stand is gekomen, maar waarbij de institutionele ontwikkelingen nog gaande zijn. De conclusies zullen daarom met de nodige voorzichtigheid worden getrokken en er zal gestreefd worden naar verbeteringen van het bestaande. De evaluatie is gericht op het leren van opgedane ervaringen. In het eindrapport zal worden aangegeven welke geleerde lessen onmiddellijk zouden kunnen worden doorgevoerd en welke meer tijd vereisen.

In een intern stuk van de MRDH staat te lezen:

“Het is ook niet voor niets dat bij de oprichting van de MRDH is afgesproken dat de gemeenschappelijke regeling MRDH na twee jaar voor het eerst wordt geëvalueerd: levert de samenwerking de meerwaarde op die we hebben verwacht? Wordt er goed ingespeeld op toekomstige maatschappelijke opgaven? Wordt de MRDH ingevuld conform verlengd lokaal bestuur van, voor en door 23 gemeenten? Werkt de MRDH voor het gebied goed samen met medeoverheden, bedrijven, kennisinstellingen en belangengroeperingen (burgers)?”

Doel van de evaluatie van de gemeenschappelijke regeling MRDH is een toekomstgerichte evaluatie die concrete verbetervoorstellen op dient te leveren. Daarbij staat het samen leren centraal.

Separaat aan deze evaluatie wordt samen met de provincie Zuid-Holland, met input van deze evaluatie, ook een 'eindbeeld Vervoersautoriteit' bij de samenwerking tussen de MRDH en provincie opgesteld (zoals vastgesteld in convenant). In 2017 wordt dit eindbeeld gezamenlijk met de MRDH besproken en vastgesteld.

Context

De evaluatie vindt plaats in een periode waarin dilemma's tussen verticale overheidssturing en horizontale netwerksturing steeds meer zichtbaar worden. Aan de ene kant is er het staatsrechtelijk en bestuursrechtelijk kader waarbinnen bestuurlijke activiteiten van publieke organisaties plaats dienen te vinden; aan de andere kant is er in de hedendaagse complexe netwerkmaatschappij steeds meer horizontale sturing nodig. Daarnaast kan worden vastgesteld dat er steeds meer aandacht is voor het bestuurlijke schaalniveau van de regio. Daarbij kan worden gewezen op nationale en internationale studies die ingaan op de kracht van regio's.

De MRDH is een belangrijk voorbeeld hoe te komen tot een regionale samenwerkingsvorm in deze context, waarin de MRDH ook wettelijk toegewezen rijkstaken op verkeer en vervoer uitvoert, waarvan het van belang is dat dit efficiënt, effectief en rechtmatig gebeurt. De MRDH wil middels deze samenwerkingsvorm weer een Europese topregio worden. Waar de regio zich eerder al schaarde bij die top, trof de economische crisis het gebied hard. Om bedreigingen te keren en (nieuwe) kansen te benutten, speelt de MRDH met vier strategische pijlers in op de nieuwe economie. Om zo de economische slagkracht in en de aantrekkingskracht van de regio te versterken en meer banen te creëren.

Onderzoeksvraagstelling

Welke ervaringen zijn vanaf de oprichting eind 2014 opgedaan met de MRDH en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken? Kortweg: wat was de bedoeling van de samenwerking, hoe is het de afgelopen jaren verlopen en wat is er nodig voor de toekomst?

Voor deze evaluatie is al het nodige voorwerk verricht, waaruit thema's en specifiekere onderzoeksvragen zijn op te maken.

In het rapport Van, voor en door 23 gemeenten (Bertine Steenbergen, 2015) komen bijvoorbeeld de volgende belangrijke thema's voortdurend bij respondenten die betrokken zijn bij de MRDH aan de orde:

- 1) Het algemene beeld;
- 2) De gemeenschappelijke missie, visie en strategie;
- 3) De "governance" (de bestuurlijke verhoudingen);
- 4) De mate van complementariteit en gelijkwaardigheid binnen de MRDH;
- 5) De positie en de werking van de democratische organen;
- 6) De rol en werkwijze van de gemeenschappelijke en gemeentelijke organisaties;
- 7) De communicatie;
- 8) De relatie met het bedrijfsleven, de inwoners en de overige overheden.

In de vergadering van het Algemeen Bestuur van de MRDH (7 oktober 2015) zijn daarnaast 10 speerpunten voor 2016 genoemd, waarvan in de evaluatie bekeken wordt in hoeverre deze zijn uitgevoerd en bijdragen.

A. MRDH als netwerkorganisaties: verbinding 23 gemeenten.

- 1) Ontwikkelen story line vanuit de historie, missie en visie
- 2) Organiseren interactie met de raadsleden, opzetten overleg gemeentesecretarissen.
- 3) Organiseren van circa zes werk en vergader locaties in een aantal gemeentehuizen. Hier kunnen projecten worden aangestuurd maar ook de "tafels".

B. MRDH strategie

- 1) Concretiseren lijn Tordoir, OESO en Rifkin o.b.v. strategische agenda's Va en EV
- 2) Businesscases en financiële onderbouwing eerste investeringspakket.
- 3) Inrichten expertisecentrum "warroom" om het investeringspakket actief financieel te begeleiden.

C. MRDH partners gekoppeld aan de strategie en het investeringspakket actief.

- 1) Coalitie met de provincie intensiveren en het afgesproken pakket uitwerken.
- 2) Board bedrijfsleven en kennisinstellingen.
- 3) Rijk: BZK, EZ, IenM.
- 4) Bankenwereld, pensioenfondsen en het Brusselse circuit.

Tot slot is er behoorlijk wat materiaal aanwezig op de inhoud, zoals begrotingen, jaarrekeningen, (strategische) agenda's en andere rapporten. Ook heeft de adviescommissie Economisch Vestigingsklimaat suggesties gedaan voor de scope van het onderzoek. Daaruit is ook duidelijk welke vraagstukken extra aandacht nodig hebben in de evaluatie:

- Democratische legitimatie en de betrokkenheid van raden
- De verhouding binnen de MRDH tussen grote en kleine gemeenten;
- Invulling van het verlengd lokaal bestuur;
- Het verhaal achter de MRDH;
- De rol van de provincie;
- Rol van de griffiers, gemeentesecretarissen en coördinatoren.

Onderzoeksopzet

Van belang is dat vertegenwoordigers van de 23 gemeenten bij de evaluatie worden betrokken. Daarom bestaat de kern van het onderzoek uit groepsgesprekken die binnen de gemeenten gevoerd worden.

Allereerst vindt in mei een gesprek plaats met de klankbordgroep van MRDH-vertegenwoordigers en een aantal MRDH-bestuurders. Na een korte literatuurstudie (er is al veel bekend) en enkele voorbereidende gesprekken worden begin juni eerst in twee gemeenten (proef)groepsgesprekken gehouden. Dit om de kwaliteit van de gespreksthema's en de vragen te toetsen. Daarna worden in de maanden juni/juli met de 23 gemeenten groepsgesprekken georganiseerd, waarbij de coördinatoren van de MRDH een grote rol spelen bij de organisatie daarvan. Per gesprek zijn de deelnemers (a) (een vertegenwoordiging van) de gemeenteraad; (b) het gemeentebestuur (burgemeester en verantwoordelijke wethouders); (c) de griffie; (d) de ambtelijke organisatie (gemeentesecretaris en/of verantwoordelijke directie). Welke actoren precies deelnemen kan per gemeente variëren afhankelijk van hoe de betrokkenheid bij de MRDH in de betreffende gemeente is belegd.

Op basis van de centrale onderzoeksvraag wordt een viertal hoofdonderwerpen in een bijeenkomst van 90 minuten besproken: (1) het verhaal/inhoud van de metropoolregio; (2) het bestuurlijk netwerk ("governance")/verlengd lokaal bestuur; (3) de ambtelijke ondersteuning en (4) de communicatie. Van het gesprek wordt een nauwkeurig en woordelijk verslag gemaakt.

De fase van de groepsgesprekken wordt eventueel nog vervolgd met het ophalen van extra informatie of het toetsen van scenario's. Naast de groepsgesprekken in gemeenten worden in de maanden juni/juli ook in de bestuurlijke gremia van de MRDH en in het MRDH-coördinatorenoverleg groepsgesprekken georganiseerd. Daarnaast worden het Rijk, Provincie Zuid-Holland, Economische Programmaraad Zuidvleugel en een dwarsdoorsnede van bij de werkzaamheden van de MRDH betrokken bedrijven bevroegd.

Het materiaal van de groepsgesprekken vormt het grondmateriaal van de analyse. De zomerperiode wordt benut voor deze analyse en het opstellen van de bevindingen en eerste aanbevelingen. De resultaten worden na de zomer besproken in alle gremia van de MRDH en met de 23 gemeenten. Doelstelling is dat het eindrapport na de zomer een aantal lessen betreft die de afgelopen twee jaar geleerd zijn. In het eindrapport zal worden aangegeven welke geleerde lessen onmiddellijk bij de MRDH zouden kunnen worden doorgevoerd en welke meer tijd vereisen.

4 hoofdonderwerpen nader uitgewerkt in gespreksleidraad

(1) Het verhaal/inhoud

- Welke ervaringen hebben de 23 gemeenten met de activiteiten van de MRDH?
- Is er een helder beeld over de missie, de visie en de strategie van de MRDH?
- Dekken de inhoudelijke agenda's bereikbaarheid en economisch vestigingsklimaat van de MRDH de lading voor de toekomst? Worden samenhangende beleidsthema's gemist?
- Hoe werken de strategische agenda's door in de gemeentelijke agenda's?
- Hoe kan het investeringsprogramma van de MRDH aan kracht winnen?

(2) Het bestuurlijke netwerk ("governance")/verlengd lokaal bestuur

Intern

- Wat zijn de ervaringen opgedaan met het verlengd lokaal bestuur? Hoe kijkt men aan tegen de slagvaardigheid van de besluitvorming?
- Welke mogelijkheden zijn er om de democratische legitimatie verder in te vullen? Welke alternatieven en innovaties zijn er op dat vlak mogelijk?
- Hoe ontwikkelt zich de rol van bestuurders als gezicht van de MRDH; in hun gemeente en van hun gemeente in de MRDH?
- Hoe ontwikkelt zich de verhouding tussen grote en kleine gemeenten?
- Hoe kijkt men aan tegen (toekomstige verbeteringen in) de samenwerking tussen de 23 gemeenten in de MRDH als netwerkorganisatie?
- Hoe ervaart men de rol en samenstelling van de bestuurscommissies?
- Hoe ervaart men de rol en samenstelling van de adviescommissies?

Extern (gezamenlijk massa maken)

- Hoe leeft de MRDH bij de andere overheden (Rijk), bedrijfsleven en kennisinstellingen?
- Welke ervaringen zijn opgedaan in de samenwerking met andere overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen? Is de triple helix of het open innovatienetwerk tot stand gekomen?
- Hoe verhoudt de MRDH zich tot de provincie en welke ervaringen zijn hiermee opgedaan? En hoe is de verhouding met andere samenwerkingsverbanden?

(3) De ambtelijke ondersteuning

- Hoe wordt er aangekeken tegen de ambtelijke ondersteuning door de ambtenaren van de 23 gemeenten en de MRDH-organisatie?
- Hoe wordt er aangekeken tegen de rol van de griffiers en de gemeentesecretarissen?
- Hoe kan het inzetten van gezamenlijke capaciteit en competenties verder vorm krijgen?

(4) Communicatie

Interne informatievoorziening

- Welke ervaringen zijn er opgedaan met de informatieverstrekking binnen de 23 gemeenten?
- Welke informatie hebben de gemeenteraden nodig?

Externe informatievoorziening (pers/voorlichting)

- Welke ervaringen zijn er opgedaan met de communicatie over de MRDH?
- Hoe is de afgelopen twee jaar gecommuniceerd door de MRDH-organisatie en door de 23 gemeenten over het doel en de plannen van de MRDH?

Organisatie groepsgesprek in de 23 gemeenten

De gemeentelijke MRDH-coördinator nodigt de betrokkenen uit om een groepsgesprek te voeren aan de hand van bovengenoemde 4 thema's.

Het groepsgesprek wordt geleid door de burgemeester, aan de hand van bovenstaande gespreksleidraad. Bij alle gesprekken is een lid van het onderzoeksteam aanwezig. Daarnaast zijn de MRDH-coördinator en een notulist aanwezig, door wie het gesprek wordt opgenomen en het verslag wordt opgesteld. De duur van het groepsgesprek is 90 minuten (inleiding 10 minuten, 4 thema's: 80 minuten). Thema 2 zal daarbij waarschijnlijk de meeste tijd vragen.

Voor de groepsgesprekken in de bestuurlijke gremia van de MRDH geldt dezelfde opzet, maar dan met andere spelers.

Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam staat onder leiding van prof. dr. J. de Vries (Rijks Universiteit Groningen) en dr. C. van den Berg (Universiteit Leiden). Zij worden bijgestaan door een secretaris, mevrouw H. Blomaard MSc. De Vries en Van den Berg zijn eindverantwoordelijk voor de interpretatie en de analyse van het grondmateriaal. De klankbordgroep reflecteert op de activiteiten van het onderzoeksteam. Daarnaast is er een ambtelijke werkgroep onder leiding van de MRDH-organisatie, die de onderzoekers behulpzaam zijn bij het verzamelen van het materiaal en het voeren van de groepsgesprekken.

Een groot deel van het grondmateriaal wordt verzameld door de ambtelijke werkgroep. Bij de groepsgesprekken in de gemeenten is een grote rol weggelegd voor de MRDH-coördinatoren van de 23 gemeenten.

Bijlage II – Geraadpleegde documentatie en literatuur

- Advies (van adviescommissie Va) op het verwerven van zeggenschap in RET en HTM ten behoeve van het inbesteden van de concessies Rail (juni 2016)
- Agenda Economisch Vestigingsklimaat (juni 2014)
- Barzelay, M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press
- Begroting 2016 en meerjarenbeeld 2017-2019 (juli 2015)
- Begroting 2017 en meerjarenbeeld 2018-2020 (juli 2016)
- Berg, C.F. van den, (2017), Dynamics in the Dutch policy advisory system: externalization, politicization and the legacy of pillarization, *Policy Sciences*, vol. 50, no. 1 (63-84), DOI 10.1007/s11077-016-9257-x;
- Berg, C.F. van den, A.J. Schmidt en C.A.J. van Eijk (2015), Externe advisering binnen de Nederlandse overheid: Naar een empirisch en theoretisch onderbouwde onderzoekagenda *Tijdschrift Bestuurskunde*; vol. 24 (3): 17-31.
- Commissie Verdienvermogen en Vestigingsklimaat, *Het nationale verdienenvermogen en de cruciale rol van regio's*, Den Haag.
- Concept ontwerp begroting 2018 en meerjarenbeeld 2019-2021 (2017)
- Convenant Samenwerking PZH-MRDH (2016)
- Dijkstra, G.S.A. en F.M. van der Meer (2017), Omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst: Ontwikkelingen in de kabinetsperiode Rutte II in perspectief. In: J. Uijlenbroek (red.), *Staat van de Ambtelijke Dienst: De motiverende overheid anno 2017*. Den Haag: CAOP, pp. 19-40.
- Dijkstra, G.S.A., F.M. van der Meer, C.F. van den Berg (2015), Is er nu wel of niet sprake van een terugtredend openbaar bestuur? Het personeelsperspectief. In: J.J.M. Uijlenbroek (ed.) *De Staat van de Ambtelijke Dienst* (3e editie). Den Haag: CAOP.
- Economisch Vestigingsklimaat MRDH - Resultaten 2015 & 2016, *Werkprogramma 2017 & 2018* (februari 2017)
- Eindrapport tussentijdse evaluatie MRDH-organisatie 'Op zoek naar evenwicht' (mei 2016)
- Frey, B.S. en R. Eichenberger (1999), *The new democratic federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Functieboek Metropoolregio Rotterdam Den Haag (november 2014)
- Gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014 (2014)
- Hood, Ch. (1992), A public management for all seasons? *Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp. 3-19
- Instellingsbesluit adviescommissie Economisch Vestigingsklimaat MRDH 2015 (2015)
- Instellingsbesluit adviescommissie Vervoersautoriteit MRDH 2015 (2015)
- Investeringsprogramma 'Investeren in vernieuwen' (juni 2016)
- Jones, C., W. Hesterly en S.P. Borgatti (1997), A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms, *Academy of Management Review* vol. 22 no. 4, pp. 911-945
- Memo corporate communicatiestrategie Metropoolregio Rotterdam Den Haag (april 2017)
- Memo voorstellen rol en functioneren adviescommissies (april 2016)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015 en 2016), *Trends en cijfers. Werken in de publieke sector*, Den Haag.
- Notitie Uitvoering Regionaal Investeringsprogramma (december 2016)

- OECD (2016), OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands, OECD Publishing, Paris
- Page, E.C. en V. Wright (red.) (2007), From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations. Palgrave MacMillan
- Parag Khanna, (2016), Connectography. Mapping the future of Global Civilization, Random House, New York, p. 5.
- Peters, B.G. en J. Pierre (2004), Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?, in: Bache, I. en M. Flinders (red.) Multi-Level Governance, Oxford: Oxford University Press, pp. 75-89.
- Peters, B.G. en D.J. Savoie (red.) (2000,) Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service. Montreal: McGill-Queen's University Press; Rhodes, R.A.W. (2007) Understanding Governance: Ten Years On. Organization Studies vol 28, no 8, pp. 1243 - 1264 10.1177/0170840607076586
- Pollitt, Ch. en G. Bouckaert (2011), Public Management Reform: A comparative analysis, New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3e editie), Oxford: Oxford University Press.
- Raad voor het openbaar bestuur (2015), Brief aan Minister van Binnenlandse Zaken: Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2011), Reactie van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) op de kabinetsvisie 'Bestuur en bestuurlijke inrichting.' Den Haag, Rob-Rfv.
- Roadmap Next Economy (november 2016)
- Regiomonitor 2016 - Economie en Bereikbaarheid (juni 2016)
- Regiomonitor 2017 - Economie in transitie (juni 2017)
- Regiomonitor Economie in Transitie 2017 – Achtergrondstudie (juni 2017)
- Steenbergen, B. (2015), MRDH van, voor en door de 23 gemeenten
- Strategische Bereikbaarheidsagenda Vervoersautoriteit Metropoolregio Rotterdam Den Haag (juli 2013)
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven
- Tordoir, P.P. (2015), Prioriteiten voor investeringsstrategie - Notitie in opdracht van Metropoolregio Rotterdam-Den Haag en Provincie Zuid-Holland
- Tordoir, P.P. (2017), Zuid-Hollandse netwerken - Analyse van ruimtelijke interactie tussen gemeenten en kernen
- Uitvoeringsagenda Bereikbaarheid 2016-2025 (juli 2016)
- Van der Meer, F.M. (2012), Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief. Universiteit Leiden: Oratie.
- Van der Meer, F.M. en C.F. van den Berg (2016), Government and society in the active and the enabling state: A framework for analyzing transitions across time and place. Conferentie-paper gepresenteerd op IRSPM 2016 Conference, Hong Kong.
- Van der Meer, F.M. en R. Roborgh (1993), Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat. Deventer: Samsom Tjeenk Willink.
- Vernieuwend besturen: de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (december 2011)
- Verordening Bestuurscommissie Economisch Vestigingsklimaat MRDH 2015 (2014)
- Verordening Vervoersautoriteit MRDH 2015 (2014)
- Verordening rekeningcommissie MRDH 2015 (2015)
- Werkprogramma Economisch Vestigingsklimaat (januari 2015)

Schriftelijke reacties

- Bijdrage HTM aan evaluatie MRDH (augustus 2017)
- Bijdrage RET Evaluatie functioneren gemeenschappelijke regeling MRDH (augustus 2017)
- Bijdrage Provincie Zuid-Holland aan de evaluatie MRDH (september 2017)
- Schriftelijke reactie waterschappen Evaluatie MRDH (september 2017)

Bijlage III – Overzicht groepsgesprekken en interviews

Groepsgesprekken gemeenten

Gemeente	Datum
Albrandswaard	05-09-2017
Barendrecht	28-08-2017
Brielle	03-07-2017
Capelle aan den IJssel	21-08-2017
Delft	21-06-2017
Den Haag	20-06-2017 03-07-2017
Hellevoetsluis	30-08-2017
Krimpen aan den IJssel	10-05-2017
Lansingerland	08-06-2017
Leidschendam-Voorburg	15-06-2017
Maassluis	22-08-2017
Midden-Delfland	22-06-2017
Nissewaard	22-08-2017
Pijnacker-Nootdorp	31-08-2017
Ridderkerk	12-09-2017
Rijswijk	05-09-2017
Rotterdam	31-08-2017
Schiedam	19-06-2017
Vlaardingingen	29-08-2017
Wassenaar	05-07-2017
Westland	03-07-2017
Westvoorne	04-07-2017
Zoetermeer	20-06-2017

*Het type aanwezige deelnemers bij de gemeentelijke groepsgesprekken varieerde. Naast de vertegenwoordigers namens de gemeenten voor de bestuurlijke gremia waren bij ongeveer de helft van de gemeentelijke groepsgesprekken ook overige raadsleden aanwezig. Naast de griffier, waren veelal vanuit de ambtelijke organisatie waren de gemeentesecretaris en MRDH-coördinator aanwezig.

(Bestuurlijke) gremia MRDH

Gremium	Datum
Adviescommissie EV	06-06-2017
Adviescommissie Va	07-06-2017
Algemeen Bestuur	07-07-2017
Bestuurscommissie EV	07-07-2017
Bestuurscommissie Va	05-07-2017
Dagelijks Bestuur	21-05-2017
Directieraad EV	14-09-2017
MRDH-coördinatorenoverleg	26-05-2017

Externen

<i>Organisatie</i>	<i>Gesprekspartner</i>	<i>Datum</i>
Economische Programma- raad Zuidvleugel	Dhr. L. Nieuwenhuyzen Dhr. A. van der Touw	21-08-2017
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Dhr. T. Livius Mevr. E. Woudstra	28-08-2017
Waterschap Delfland	Dhr. M. van Haersma Buma	04-09-2017
Provincie Zuid-Holland	Dhr. J. Smit Dhr. F. Vermeulen Mevr. A. Bom-Lemstra	11-09-2017

Bijlage IV – Overzicht bestuurlijke besluiten

Deze bijlage betreft een beknopt overzicht van belangrijke bestuurlijke besluiten die in 2015, 2016 en de eerste helft van 2017 zijn genomen in het kader van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH). Dit overzicht is niet uitputtend, maar geeft beeld bij de onderwerpen die binnen de MRDH op de bestuurstafels worden besproken en de resultaten die dit met zich meebrengt.

2015

Belangrijke bestuurlijke besluiten:

- Kadernota begroting MRDH 2016 (AB 6 maart 2015)
- Startconferentie MRDH 19 maart 2015
- Vervoerplannen 2016 (BC Va 17 juni 2015)
- Begroting MRDH 2016 (AB 3 juli 2015)
- Vier kernopgaven voor MRDH strategie (analyse prof. Tordoir, AB 3 juli 2015)
- Bijdrageregeling EV (AB 3 juli 2015)
- MRDH propositie Agenda Stad (AB 3 juli 2015)
- Samenwerking WageningenUr/MRDH (AB 3 juli 2015)
- Samenwerkingsafspraken MRDH-PZH (AB 3 juli 2015)
- Subsidie aanschaf 60 Avenio trams (BC Va 21 september 2015)
- Sprekrecht en plaatsvervangende in adviescommissies (AB 7 oktober 2015)
- Delegatiebesluit Vervoersautoriteit MRDH 2015 (AB 7 oktober 2015)
- Rapport Van, Voor en Door 23 gemeenten (AB 7 oktober 2015)
- Innovatieagenda Mobiliteit (BC Va 16 november 2015)
- MRDH in 2016 (AB 9 december 2015)
- Werkplan MRDH (AB 9 december 2015)
- Agenda Kantoren MRDH 2015-2025 (AB 9 december 2015)
- 1e Bestuursrapportage MRDH 2015 (AB 9 december 2015)
- Controleprotocol MRDH accountantscontrole 2015 (AB 9 december 2015)
- Adviesnota Opportunity management MRDH (kansen en risico's) & Weerstandsvermogen, Concern Auditing Rotterdam (AB 9 december 2016)

Zienswijzen:

- Begroting MRDH 2016
- PvE Railconsessies
- Werkplan MRDH

2016

Belangrijke bestuurlijke besluiten:

- Oplevering OESO-rapport (februari 2016)
- Aanpak MRDH Van, Voor en door 23 gemeenten (MRDH als netwerkbestuur, AB 4 maart 2016)
- Kadernota Begroting MRDH 2017 (AB 4 maart 2016)
- Werkwijze adviescommissies (AB 27 mei 2016)
- Begroting MRDH 2017 (AB 1 juli 2016)
- 1e Bestuursrapportage MRDH 2016 (AB 1 juli 2016)
- Jaarrekening MRDH 2016 (AB 1 juli 2016)
- Samenwerkingsconvenant MRDH-PZH (AB 1 juli 2016)
- Vaststelling Uitvoeringsagenda Bereikbaarheid (AB 1 juli 2016)
- Zeggenschap over RET en HTM (AB 1 juli 2016)

- Regionaal Investeringsprogramma:
 - o Vaststellen notitie Investeren in vernieuwen in AB 1 juli
 - o Overhandiging aan minister-president Rutte 6 juli
 - o Zienswijzeprocedure
 - o AB 9 december afronden zienswijzeprocedure en vaststelling uitvoeringsstrategie
 - o Vliegwielen gestart
- Roadmap Next Economy:
 - o Oplevering in bestuurscommissie 17 november 2016
 - o Projecten geland in Regionaal Investeringsprogramma en uitvoering onderdeel van uitvoeringsstrategie (AB 9 december 2016)
- Controleprotocol accountantscontrole MRDH 2016 (AB 4 november 2016)
- 2e Bestuursrapportage MRDH 2016 (AB 9 december 2016)
- Plan van aanpak eerste evaluatie GR MRDH (AB 9 december 2016)
- Treasurystatuut 2016 MRDH en financieringsarrangementen (AB 9 december 2016):
 - o Aangaan en verstrekking leningen aan HTM en RET
 - o Borgstelling lening aan RET t.b.v. metro's Hoekse Lijn
- Veegactie eerste fase: wijziging regelingen (AB 9 december 2016)
- Agenda Detailhandel MRDH 2016-2021 (AB 9 december 2016)
- Nieuwe huisvesting MRDH (AB 9 december 2016)

Zienswijzen:

- Uitvoeringsagenda Bereikbaarheid
- Regionaal Investeringsprogramma
- Begroting MRDH 2017
- Zeggenschap HTM en RET
- PvE concessies bus
- Treasurystatuut MRDH en financieringsarrangementen

2017

Belangrijke bestuurlijke besluiten (t/m juli):

- Renovatie van halte RandstadRail Stadhuis Zoetermeer (BC Va 1 februari 2017)
- Samenwerkingsovereenkomst Regionaal Ondersteuning Verkeersveiligheid met de provincie 2017-2020 (BC Va 1 februari 2017)
- Aanpassing spoorinfra Schiedam als gevolg van de ombouw Hoekse Lijn (BC Va 1 februari 2017)
- Benoeming portefeuillehouders bestuurscommissie Vervoersautoriteit (BC Va 1 februari 2017)
- Bijdrageregeling Weekend van de Groene Metropool (BC EV 2 februari 2017)
- Overeenkomsten Hoekse Lijn (BC Va 8 maart 2017)
- Subsidie Investor Relations programma 2016 (BC EV maart 2017)
- Kadernota MRDH begroting 2018 (AB 10 maart 2017)
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid MRDH (AB 10 maart 2017)
- Instellen van een regionale module van de IPC-regeling, samen met de provincie en het ministerie van EZ (AB 10 maart 2017)
- Vervoerplannen 2018 (BC Va 12 april 2017)
- Programma van Eisen concessies bus MRDH (BC Va 12 april 2017)
- Aanbestedingsdocumenten Bus Voorne-Putten en Rozenburg (BC Va 17 mei 2017)
- Vervroegde aanschaf tien Avenio's (BC Va 17 mei 2017)
- Visie personenvervoer over water (BC Va 17 mei 2017)

- Overeenkomst inbesteding concessie Bus Haaglanden Stad aan HTM (BC Va 17 mei 2017)
- Overeenkomst inbesteding concessie Bus Rotterdam e.o. aan RET (BC Va 17 mei 2017)
- Toekenning projectbijdrage MRDH voor het project Roadmap Next Economy (BC EV 18 mei 2017)
- Evaluatie/actualisatie Regionaal Investeringsprogramma (AB 31 mei 2017)
- Opzet en planning evaluatie GR MRDH (AB 31 mei 2017)
- Audit kosten beheer en onderhoud lokaalspoor vervoerregio's (BC Va 7 juni 2017)
- Indienstelling Hoekse Lijn in het kader van Wet lokaal spoor (BC Va 7 juni 2017)
- Strategisch Asset Managementplan railinfrastructuur en railvoertuigen RET en HTM (BC Va 7 juni 2017)
- Samenwerkingsovereenkomst Voorne-Putten Maatwerk- en Doelgroepenvervoer (BC Va 5 juli 2017)
- Begroting MRDH 2018 (AB 7 juli 2017)
- Beleidsnota Reserves, voorzieningen en fondsen 2017 (AB 7 juli 2017)
- Jaarrekening MRDH 2016 (AB 7 juli 2017)
- 1e Bestuursrapportage MRDH 2017 (AB 7 juli 2017)
- Nieuwe subsidieverordening Vervoersautoriteit (AB 7 juli 2017)

Zienswijzen:

- Begroting MRDH 2018
- Beleidsnota reserves, voorzieningen en fondsen
- Kadernota openbaar vervoer (in procedure)
- Verordening bussenleningen (in procedure)
- Evaluatie GR MRDH (te verwachten)