



GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING
BEREIKBAARHEID ZUID-KENNEMERLAND

Evaluatie GR Bereikbaarheid Zuid- Kennemerland

G. Kuipers, mei 2025

0 Samenvatting

Deze rapportage evalueert de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland op basis van vier onderzoeksvragen. De belangrijkste bevindingen zijn:

1. Realisatie van doelstellingen

De GR heeft sinds 2013 geleid tot langdurige samenwerking tussen de deelnemende gemeenten. Het mobiliteitsfonds is effectief ingezet, hoewel de realisatie van projecten soms achterbleef. De GR heeft zich ontwikkeld tot een belangrijk platform voor regionale mobiliteitsvraagstukken.

2. Obstakels en uitdagingen (2020 – 2024)

Verschillen in bestuurlijke autonomie, beperkte uitvoeringscapaciteit en onduidelijkheid in besluitvorming vormden uitdagingen. De herziene Bereikbaarheidsvisie van 2021 sluit beter aan bij de wensen van deelnemers, maar vraagt blijvende afstemming met lokale en regionale beleidskaders.

3. Bijdrage van het mobiliteitsfonds

Het mobiliteitsfonds wordt gezien als essentieel voor het behalen van de GR-doelstellingen. Het biedt financiële slagkracht en stimuleert regionale samenwerking. Zonder het fonds zouden veel projecten vertraging oplopen of niet gerealiseerd worden.

4. Advies en aanbevelingen

De GR functioneert naar behoren en geniet draagvlak. Voorgesteld wordt om het mobiliteitsfonds na 2027 te continueren, de GR-structuur juridisch te verduidelijken, en de communicatie over resultaten te versterken. Ook wordt geadviseerd om de projectfinanciering flexibeler te maken en de rol van het GO te versterken.

Inhoud

0. Samenvatting	pg. 2
1. Inleiding	pg. 4
2. Opbrengsten	pg. 6
2.1 Onderzoeksvraag 1: Resultaten	pg. 6
2.2 Onderzoeksvraag 2: Obstakels & uitdagingen	pg. 9
2.3 Onderzoeksvraag 3: Beschikbaarheid mobiliteitsfonds	pg. 16
2.4 Onderzoeksvraag 4: Advies functioneren GR	pg. 18

1 Inleiding

Achtergrond

Sinds 2013 werken de vier gemeenten in Zuid-Kennemerland (Bloemendaal, Haarlem, Heemstede en Zandvoort - hierna: de deelnemers) formeel samen op het gebied van bereikbaarheid in de Gemeenschappelijke regeling Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland (hierna: de GR). De GR is aangegaan voor onbepaalde tijd.

De GR heeft een mobiliteitsfonds met een looptijd van 15 jaar (tot en met 2027), waarin de deelnemers jaarlijks een bijdrage storten naar rato van het aantal inwoners, zodat tijdens de looptijd van het fonds een (cumulatief) bedrag van ca. € 19,5 miljoen in het fonds beschikbaar komt.

Via het mobiliteitsfonds worden bereikbaarheidsprojecten op het grondgebied van de deelnemers (of van derden) voorzien van (co-) financiering. De basis voor toekenningen uit het fonds, ligt in de Bereikbaarheidsvisie Zuid-Kennemerland (vastgesteld in 2011 resp. 2021).

Onderzoeksvragen

Vanwege veranderde wetgeving rondom gemeenschappelijke regelingen, is de GR in 2024 gewijzigd. Daarbij is afgesproken om de GR op korte termijn te evalueren aan de hand van een aantal onderzoeksvragen:

1. Te beoordelen in welke mate de doelstellingen van de GR Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland zijn gerealiseerd.
2. Te inventariseren welke obstakels en uitdagingen zijn ondervonden sinds de inwerkingtreding van de regeling in 2013, waarbij er met name wordt gericht op de periode 2020 – 2024 vanwege de vaststelling van de Bereikbaarheidsvisie in 2021.
3. Te beoordelen in welke mate de beschikbaarheid van het mobiliteitsfonds heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen van de GR Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland.
4. Een advies uit te brengen over het functioneren van de GR Bereikbaarheid, eventueel voorzien van verbetervoorstellen, waarbij ook het mobiliteitsfonds en het al dan niet continueren hiervan wordt betrokken.

Omdat de vierde onderzoeksvraag feitelijk een adviesvraag is, eindigen we niet met een apart hoofdstuk conclusies en aanbevelingen, maar zijn de conclusies kort samengevat bij het slot van de verschillende onderzoeksvragen en staan de aanbevelingen opgenomen bij de vierde onderzoeksvraag.

Aanpak

In onderstaande evaluatie wordt antwoord gegeven op deze onderzoeksvragen. Als onderliggende onderzoeksmethode is daarbij in onderling overleg gekozen voor:

- Deskresearch: een nadere analyse van de samenwerkings- en besluitvormingsprocessen.
- Interviews: gesprekken met alle leden van het gemeenschappelijk orgaan, de ambtelijke ondersteuning van het gemeenschappelijk orgaan en één raadslid per deelnemende gemeente (geselecteerd door de griffies van de betreffende raad).

In beide gevallen heeft het Secretariaat van de GR en ook het team Interne Audit (onderdeel van concerncontrol) van de gemeente Haarlem ons waar mogelijk ondersteund met inhoudelijke inzichten en toegang tot essentiële documentatie. De opbrengsten van ons onderzoek zijn vervolgens in deze rapportage verwerkt.

Daarbij tekenen we graag aan dat we individuele meningen of (politieke) standpunten van (vertegenwoordigers namens) deelnemers niet hebben verwerkt in het rapport, tenzij deze onderdeel waren van een breder gedragen beeld dat ook bij andere deelnemers leeft.

2 Opbrengsten

2.1 Onderzoeksvraag 1: Resultaten

Onderzoeksvraag:

*Te **beoordelen** in welke mate de doelstellingen van de GR Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland zijn gerealiseerd.*

De doelstellingen van de GR zijn vastgelegd in artikel 3 van de GR en laten zich als volgt omschrijven:

1. Werk via de GR langdurig samen op het gebied van bereikbaarheid
2. Richt daarbij een regionaal mobiliteitsfonds op voor een periode van 15 jaar
3. Stel een bereikbaarheidsvisie Zuid-Kennemerland op
4. Werk via deze instrumenten samen aan (de bereikbaarheidsaspecten van) de vier grote opgaven voor ZKL (woningbouw/ economie/landschap & recreatie/klimaat & energie) en aan ZKL als een economisch krachtige regio met een hoge leefomgevingskwaliteit en oog voor duurzaamheid (hierna verder: de bestuurlijke opdracht)

Beoordeling

Uit de door ons beoordeelde stukken, komt het beeld naar voren dat er tussen 2013 en nu daadwerkelijk sprake is geweest van de langdurige samenwerking tussen deelnemers, zoals in de GR-tekst bedoeld. Ook is destijds het mobiliteitsfonds ingericht en sindsdien op de afgesproken wijze gevuld. Tenslotte is er al in 2011 door de (gemeenteraden van de) deelnemers een Bereikbaarheidsvisie opgesteld - die in 2021 is geactualiseerd - en is er vanuit deze visie ook daadwerkelijk invulling gegeven aan de bestuurlijke opdracht en de toekenning van gelden vanuit het Mobiliteitsfonds.

Een en ander blijkt o.a. uit de onderliggende besluitenlijsten, inhoudelijke jaarverslagen en financiële rapportages die beschikbaar zijn op het secretariaat van de GR.

Toelichting

Het beeld dat bij bestudering van de onderliggende stukken ontstaat, is dat het mobiliteitsfonds in de periode 2013 – 2018 aanvankelijk eerst vooral fungeerde als een zgn. spaarfonds. Tot en met 2015 waren er ook enkel stortingen in het fonds (geen onttrekkingen) tot een bedrag van € 3.431 mi.

Vanaf 2016 is het fonds steeds meer gaan fungeren als een trekfonds en zijn de eerste projecten vanuit het fonds gefinancierd, bijvoorbeeld in het kader van het Regionaal Dynamisch Verkeer Management (slim afstellen verkeerslichten), de doorstroming op het R-net (OV) en een onderzoek naar knelpunten in de ringstructuur Haarlem.

Sindsdien zijn er op jaarlijkse basis projecten en onderzoeken gefinancierd vanuit het fonds, variërend van fietsparkeren bij stations tot het verbeteren van doorstroming in het OV en het algemene wegennet, maar ook voor de inzet van bijvoorbeeld projectmanagement. In bijlage 1 bij deze evaluatie is een overzicht van de jaarlijkse stortingen en onttrekkingen toegevoegd.

Daarbij valt wel op dat de daadwerkelijke realisatie van begrote projecten over het algemeen achterbleef op de begroting, wat heeft geleid tot een gespaard overschot. Uit de in het kader van deze evaluatie gevoerde verdiepende gesprekken, kwam per project geen eenduidig beeld naar voren van de achterliggende oorzaak. Aangegeven werd dat de ambities soms simpelweg te groot zijn en ook lijkt er een correlatie met de beschikbare (financiële en organisatorische) capaciteit van de gemeente op wiens grondgebied het werk moet worden uitgevoerd; de GR heeft zelf geen uitvoeringsorganisatie. Stelt de betreffende gemeente een bij de GR begroot project uit (of af), dan gebeurt er dat jaar niets met het daarvoor gealloceerde budget. Of er sprake is van bijstelling van de plannen, uitstel of afstel, blijkt dan pas later.

Beeld bij de geïnterviewden

Bij geïnterviewden bestaat het beeld dat de GR inmiddels een belangrijk vliegwiel is geworden voor regionale ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit en ook daarbuiten. Het geeft de deelnemers een goede overlegstructuur om onderling afstemming te organiseren en via het mobiliteitsfonds ook toegang tot budget voor oplossingen. De koppeling van het regionale portefeuillehoudersoverleg Verkeer & Vervoer aan het gemeenschappelijk orgaan overleg (GO) van de GR heeft dit ook versterkt.

Via de contacten binnen de GR, kunnen bestuurders ook beter samen optrekken richting andere stakeholders, zoals de provincie en de MRA. Daarmee geeft de GR aan betrokken bestuurders een positie aan meer tafels dan die van de GR alleen en de gezamenlijkheid geeft vervolgens ook doorzettingsmacht aan die tafels.

Dat is niet altijd zo geweest. De GR werd in 2013 opgericht, juist om regionale afstemming te organiseren en was dus een middel om de regio rondom het thema mobiliteit te verenigen. Grote projecten op initiatief van andere partijen – zoals bijvoorbeeld de Duinpolderweg – maakten dat de regio gevoelsmatig onderwerp was van gesprek aan tafels, waar ze zelf niet aan zat. Mede als reactie daarop, werd in 2011 een regionale Bereikbaarheidsvisie opgesteld en is in 2013 de GR opgericht.

Het heeft vervolgens even geduurd om samen een ritme te vinden en te bepalen hoe de GR het beste te gebruiken. Dat verklaart ook het aanvankelijk ontbreken van projecten in de periode 2013-2015, waarna vanaf toen (voorzichtig) de eerste projectfinancieringen loskwamen. Vanaf 2018 ontwikkelde de samenwerking zich steeds meer door en sinds 2022 is deze echt op stoom gekomen.

Er wordt aangegeven dat het aanvankelijke idee vooral was om binnen de GR het vizier te richten op de grote mobiliteitsopgaven in de regio (Ringweg Haarlem, Mariatunnel etc.). Dat bleek in de praktijk lastig en daarom is in de beginperiode vooral gewerkt aan het

opbouwen van een goede ambtelijke en bestuurlijke samenwerkingsrelatie en daarbij het fonds in te zetten als hulpmiddel voor de financiering van kleine(re) regionale mobiliteitsprojecten. Kijkend waar de GR nu staat, lijkt dat goed te hebben gewerkt.

De laatste jaren is de focus steeds meer komen te liggen op realisatie van een aantal grotere mobiliteitsdossiers waarin goed wordt samengewerkt en ook flink wordt geïnvesteerd. Te denken valt aan het nieuwe busstation Haarlem Nieuw Zuid, de doorfietsroutes en bijvoorbeeld het project Bereikbare Kust. Daarbij weten deelnemers elkaar over het algemeen goed te vinden, met begrip voor elkaars positie aan tafel. Kijkend naar de aanvankelijke aanleiding voor oprichting van de GR, lijkt de GR daarmee inmiddels aangekomen op de plek waar die destijds voor was bedoeld.

Dat gezegd hebbende, past ook een kritische noot: de doelstellingen van de GR zijn vrij algemeen geformuleerd en waren in het verleden vaak ook niet gekoppeld aan het behalen van specifieke resultaten, anders dan wat er in de jaarplannen werd vastgelegd (afgeleide doelstellingen, red.). De stelling zou dus ook kunnen worden ingenomen dat wanneer een deel van de in deze jaarplannen vastgelegde projecten (nog) niet tot uitvoering is gekomen (waarover later meer), die afgeleide doelstellingen (nog) niet zijn behaald en daarmee dus ook de doelstelling(en) van de GR niet.

Echter, hierbij past de kanttekening dat de GR door haar lichte karakter geen eigen projectorganisatie heeft om hierin te sturen en er ook dan nog steeds sprake is geweest van de samenwerking tussen deelnemers als in de GR bedoeld, waarmee kan ook worden volgehouden dat de doelstellingen van de GR zelf in die zin wel degelijk zijn behaald.

Overigens is in dit laatste vanaf 2018 en 2019 een verandering gekomen, toen in het jaarplan specifieke doelen en ook de realisatie (met smileys) werd opgenomen. Sinds 2020 wordt er gewerkt met een jaarplan (en begroting) op hoofdlijnen. Deze opzet is vanaf 2022 verder verdiept door dit te koppelen aan de 7 oplossingsrichtingen uit de Bereikbaarheidsvisie. Daarmee worden de doelstellingen inmiddels dus ook veel nadrukkelijker gekoppeld aan de GR zelf en is er ook sprake van doorontwikkeling op het niveau van de uitvoering van projecten. Daarmee is er ook sprake van een betere verantwoording van de resultaten van de GR, maar hierin is nog wel het nodige te winnen (zie de aanbeveling hierna).

Conclusies:

De GR heeft sinds 2013 geleid tot een duurzame samenwerking tussen de deelnemende gemeenten. Het mobiliteitsfonds is conform afspraak ingericht en benut, en de Bereikbaarheidsvisie is geactualiseerd en toegepast. Hoewel niet alle projecten volgens planning zijn uitgevoerd, is de GR uitgegroeid tot een effectief regionaal samenwerkingsplatform. De doelstellingen zijn in hoofdlijnen gerealiseerd, al blijft verdere verbetering in resultaatverantwoording wenselijk.

2.2 Onderzoeksvraag 2: Obstakels & uitdagingen

Onderzoeksvraag:

Te inventariseren welke obstakels en uitdagingen zijn ondervonden sinds de inwerkingtreding van de regeling in 2013, waarbij er met name wordt gericht op de periode 2020 – 2024 vanwege de vaststelling van de Bereikbaarheidsvisie in 2021.

Inventarisatie

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hebben naast dossierstudie verdiepende gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van deelnemers, zowel ambtelijk (ambtenaren mobiliteit) als bestuurlijk (college en gemeenteraad).

Dit levert het beeld op dat de huidige structuur van GR met mobiliteitsfonds, naar behoren werkt. Ook de wijze van het betrekken van de deelnemers bij de besluitvorming, voldoet. Dat neemt niet weg dat er sinds de inwerkingtreding van de regeling, toch ook obstakels en uitdagingen zijn geweest - ook al werden de meeste in de praktijk opgelost:

1. De deelnemers hebben en houden bestuurlijke autonomie

Vanuit het gegeven dat de GR is ingericht als een zgn. lichte GR met een zeer beperkte uitvoeringsorganisatie en blijvende bestuurlijke autonomie bij de deelnemers, worden regelmatig ook de verschillen tussen de deelnemers zichtbaar: ze verschillen in omvang, plek en karakter binnen de mobiliteitsketen en ook in politiek bestuurlijke samenstelling.

Zo is de ene gemeente in regionaal verband (vanuit het perspectief van andere deelnemers) bijvoorbeeld een belangrijke doorvoergemeente (zoals Heemstede en Bloemendaal) en de ander een toeristische ontvanger (zoals Zandvoort en Haarlem). Daarmee zijn soms ook de belangen verschillend, alhoewel deze verschillen met het vaststellen van de herziene Bereikbaarheidsvisie in 2021 lijken te zijn afgenomen.

Aan de ene kant is dat voor deelnemers juist een belangrijke reden om in de GR te willen samenwerken - zodat deze verschillen op een praktische manier kunnen worden overbrugd - soms ook compliceert het juist de samenwerking.

Een zekere mate van tegengesteldheid zal er daardoor regelmatig zijn, ook omdat er niet is gekozen voor een zwaardere GR variant waar meer bestuurlijke autonomie en capaciteit is overgedragen aan de GR. Deze keuze is goed verdedigbaar en helpt in het zuiver houden van de bestuurlijke rolverdeling, het bewaken van de bestuurlijke autonomie bij deelnemers en het vergroot de democratische legitimatie van de GR bij deelnemers. Dat zien deelnemers over het algemeen als een voordeel; er kleven in de praktijk echter ook nadelen aan.

2. Specifiek lokaal mobiliteitsbeleid niet altijd gekoppeld aan regio

De hiervoor genoemde bestuurlijke autonomie van deelnemers kan in de praktijk ook leiden tot conflictsituaties binnen de GR, zeker als er op lokaal niveau keuzes worden gemaakt die vanuit regionaal perspectief niet in het belang (lijken te) zijn van andere deelnemers. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer er lokaal verkeersbeperkende maatregelen worden ingevoerd, die impact kunnen hebben op de regionale mobiliteit.

Aan de ene kant is dit een logisch gevolg van de gekozen lichte GR-structuur, waarbij de bestuurlijke autonomie op het gebied van mobiliteit bij de individuele deelnemers is gebleven. In de kern zijn dergelijke conflictsituaties daarmee eigenlijk ook niet het probleem van de GR, dat als lichte GR ook de juridische instrumenten en personele capaciteit mist om hierop te kunnen acteren.

Aan de andere kant geven geïnterviewden aan dat dit in de uitvoeringspraktijk inmiddels vaak anders wordt beleefd omdat de bestuurlijke samenwerking binnen de GR inmiddels zo goed is ontwikkeld, dat dergelijke conflictsituaties eigenlijk niet meer passen bij die goede samenwerking en daarmee in de toekomst ook zoveel mogelijk achterwege zouden moeten blijven.

Daarbij bestaat de uitgesproken wens dat deelnemers gevoelsmatig niet worden verrast door lokale mobiliteitskeuzes van andere deelnemers, die van invloed kunnen zijn op de regionale mobiliteit. Verderop in deze evaluatie wordt hiervoor een aanbeveling gedaan.

3. Agendasetting niet altijd even duidelijk

Verschillende deelnemers gaven aan dat in het verleden het soms de vraag was aan welke bestuurlijke tafel een onderwerp thuishoort en hoe zich dit dan verhoudt tot de GR. Ook andere bestuurlijke spelers houden zich bezig met mobiliteit (zoals de Vervoersregio Amsterdam en de Provincie Noord-Holland) en dat roept dan de vraag op van wie het onderwerp bestuurlijk nou echt is en waar ambtelijk en bestuurlijk de meeste inzet vandaan moet komen; de GR heeft zelf maar zeer beperkte capaciteit.

In de afgelopen periode zijn hierin grote stappen gezet, mede door de komst van de huidige secretaris en de goede samenwerking binnen het ambtelijke Kernteam. Een mooi voorbeeld daarvan is het project Bereikbare Kust, waar de GR nauw heeft opgetrokken met de provincie en van daaruit nu ook sprake is van agendakoppeling tussen de GR en de provincie. Dat de GR op dit moment is gezegend met een goed ingewerkte ambtelijk secretaris en dito kernteam, maakt echter ook kwetsbaar – zo is de zorg.

Het voorzitterschap vanuit Haarlem wordt daarbij over het algemeen (uitzonderingen daargelaten) ook als helpend en logisch ervaren, gezien haar bestuurlijke massa als stad en daardoor aan de tafels waaraan bestuurders van Haarlem om die reden ook zitting hebben in bovenregionaal, provinciaal en landelijk verband. Dat biedt aan die tafels een belangrijke

koppelkans die in de praktijk gemakkelijk zou kunnen wegvallen bij een roulerend systeem, waar dan een (kwetsbaar) afstemmingssysteem voor zou moeten worden opgetuigd.

4. Bereikbaarheidsvisie 2011 / 2021

Het beeld is dat de herziene Bereikbaarheidsvisie (2021) door haar generieke en ook realistische karakter, beter aansluit bij de wensen van deelnemers dan die van 2013 (in die zin is deze uitdaging dus al geadresseerd).

In het generieke karakter schuilt echter ook het risico dat daarmee de koers niet altijd even duidelijk is. Dit heeft tot gevolg dat in de zoektocht naar welke modaliteiten binnen de regio het beste kunnen werken, de bestuurlijke verschillen tussen de deelnemers soms zichtbaar worden. Deelnemers geven aan dat ze met de komst van de herziene visie, daarin wel meer naar elkaar zijn toegegroeid.

Daarbij helpt het dat met ingang van 2023 de begrotingssystematiek is aangepast en dat er sindsdien meer begroot wordt in oplossingsrichtingen uit de Bereikbaarheidsvisie, in plaats van op individuele projectbasis. De Zuid-Kennemeragenda en het Werkplan Regionale Samenwerking 2021-2023 sluiten daarop ook goed aan, waardoor er nu meer focus en ruimte op regionale oplossingen is ontstaan.

Het is wel zaak om ervoor te zorgen dat de Bereikbaarheidsvisie ook in de toekomst voldoende aansluit bij de visies van andere verbonden partijen, zoals de Vervoersregio Amsterdam en de MRA. Daar liggen koppelkansen en in de toekomst mogelijk ook budgetten die voor de eigen regio interessant kunnen zijn.

5. Invulling geven aan begrote projecten soms problematisch

Wanneer er wordt gekeken naar de projecten sinds 2013, dan zijn er in die periode ook projecten begroot die in het betreffende begrotingsjaar niet (of maar gedeeltelijk) werden gerealiseerd.

Achterliggende redenen kan liggen in het feit dat de GR geen eigen projectorganisatie heeft en het aan deelnemers is om projecten na gunning ten uitvoer te brengen. Dus als er projecten in een jaar worden begroot die deelnemer(s) uiteindelijk dat jaar zelf niet (kunnen) oppakken, bijvoorbeeld vanwege een personeel capaciteitsgebrek, dan kan de GR daar zelf weinig aan doen en wordt het betreffende budget dat jaar ook niet besteed (en blijft het daarom bij de GR in kas).

Het betekent logischerwijs ook dat de van de visie afgeleide bestuurlijke doelen voor dat jaar niet worden behaald, hoe begrijpelijk de achterliggende oorzaak ook is. Weliswaar wordt hierover binnen de P&C cyclus van de GR verantwoording afgelegd, hieronder zit natuurlijk wel ook het obstakel van gebrek aan (financiële of personele) capaciteit bij de betreffende deelnemer. Ook hiervoor wordt later in deze evaluatie een aanbeveling gedaan.

6. Arbeidsmarktproblematiek raakt (ook) GR

De GR heeft zelf maar een zeer beperkte ambtelijke capaciteit in de vorm van een bestuurssecretaris met ondersteuning. De benodigde ambtelijke capaciteit binnen het kernteam wordt vanuit de deelnemers aan de GR ter beschikking gesteld.

Binnen de arbeidsmarkt is de laatste jaren sprake van krapte en daarmee van grote mobiliteit, ook onder ambtenaren. Met de kleine organisatie die de GR toch al heeft, werkt dit fenomeen direct door binnen de GR. Regelmatige wisselingen van ambtenaren is daarmee een risico voor de effectiviteit van het kernteam en daarmee de GR. In het verleden heeft dit periodiek tot beperkte(re) bezetting geleid vanuit deelnemer(s), hetgeen merkbaar effect had op het functioneren van het kernteam. Momenteel gaat het goed, maar de vraag is natuurlijk of dit ook in de toekomst zo blijft.

7. Gemeentes dragen zelf projecten aan

Het initiatief om te komen tot een (door de GR gefinancierd) project, ligt over het algemeen bij de deelnemer op wiens grondgebied een project moet worden gerealiseerd. Dat is ook niet verwonderlijk kijkend naar de wijze waarop de GR is ingericht en waar een gemeente zelf een projectaanvraag mag indienen om financiering vanuit het mobiliteitsfonds te krijgen.

Tegelijkertijd ontstaat zo gemakkelijk het beeld dat het mobiliteitsfonds een verlengstuk wordt van de eigen begroting en financiering wordt gevraagd voor 'eigen' mobiliteitsvraagstukken en de grotere regionale ambities zo uit beeld raken.

Overwogen kan worden om het GO in het aanvraagproces een zwaardere, dragende rol bij projectaanvragen te geven en de GR structuur hierop ook aan te passen (waarover verderop meer). Ook (betere) regionale communicatie over nut en noodzaak van een project, kan hierin helpen.

8. Resultaat gegunde projecten niet altijd even duidelijk

Dit punt ligt in het verlengde van punt 7. Deelnemers behouden binnen de variant van een lichte GR hun lokale autonomie t.a.v. mobiliteit en vervolgens kunnen bij de GR projectaanvragen doen voor de financiering van mobiliteitsmaatregelen met regionaal effect.

Het is met name de geïnterviewde raadsleden niet altijd even goed duidelijk wat een vanuit de GR gegund project in regionaal verband (voor hun eigen gemeente) nou precies oplevert. Onder hen bestaat behoefte om daarin meer inzicht te krijgen, ook om te voorkomen dat raadsleden zich gaan afvragen of de jaarlijkse afdracht aan het mobiliteitsfonds wel voldoende effect heeft voor de eigen gemeente.

Er is begrip dat de inleg in het mobiliteitsfonds per deelnemer verschilt en dat knelpunten soms ook onevenredig vaak op het grondgebied van één deelnemer liggen, een goed begrip waarom een project dus vraagt om een regionale bijdrage is dan belangrijk.

9. Spanningsveld democratische legitimatie en voortgang GR

De gemeenteraden hebben behoefte aan een democratisch proces met actieve zeggenschap over hoe het geld uit het mobiliteitsfonds wordt besteed. Daarmee samen hangt de behoefte aan een goede onderbouwing (en informatie) over de regionale plannen van de GR. De gemeenteraden zitten echter relatief achteraan in het proces en hebben daardoor soms het gevoel tegen die tijd de plannen niet meer wezenlijk te kunnen beïnvloeden; ze zouden daarom liever meer vooraf in de keten worden betrokken - om aan die wens al enigszins tegemoet te komen worden sinds enige tijd de besluitenlijsten van de GR actief met de gemeenteraden gedeeld.

De GR op haar beurt is een lichte GR, met een hele kleine organisatie die in sterke mate leunt op de inzet van de ambtenaren uit het Kernteam en de bij projecten betrokken ambtenaren van deelnemers. Daarbij heeft de GR ook behoefte aan voortgang op dossiers, zeker wanneer er andere stakeholders en co-financiers betrokken zijn.

Deze discussie raakt aan de kern van het zgn. lichte karakter van de GR, waarbij de bestuurlijke autonomie bij de deelnemers is gebleven.

De uit te voeren projecten die voor financiering uit het Mobiliteitsfonds in aanmerking komen, zijn in de praktijk vaak 'eigen' plannen van een deelnemer die ook door de 'eigen' gemeenteraad kunnen worden beïnvloed. Vervolgens kunnen deze plannen voor (mede) financiering worden ingediend bij het Mobiliteitsfonds wanneer deze een regionaal karakter hebben. Het is dus niet zo dat de GR in de praktijk een project initieert, dat doet (of doen) de deelnemende gemeente(s) zelf.

Het spanningsveld tussen enerzijds de lokale autonomie van deelnemers over 'eigen' projecten en anderzijds de gedeelde betrokkenheid van deelnemers over vrijgave van middelen uit het mobiliteitsfonds, is terug te zien in de praktijk en hangt ook samen met de huidige GR tekst zelf, die niet overal even duidelijk is over de vraag hoe besluitvorming uiteindelijk moet plaatsvinden en wat een project precies inhoudt – het begrip 'project' wordt in de tekst van de GR ook niet helder gedefinieerd.

In de praktijk vindt besluitvorming over regionale projecten en vrijgave van bijbehorende middelen uit het Mobiliteitsfonds, in belangrijke mate plaats via een voorbereidingsprocedure binnen de GR en daarna een goedkeuringstraject via de colleges van B&W, in een samenspel met de gemeenteraden via een zienswijzeprocedure. Dit lijkt goed te werken. Het GO legt daarbij bijvoorbeeld het jaarplan voor aan de colleges van B&W van een gemeente, die hierop een zienswijze vragen bij hun gemeenteraad. Daarna neemt het college een (goed- of afkeurend) besluit en geeft dit door aan het GO, die daarop de betreffende gelden vrijgeeft.

De tekst van de GR laat echter ruimte voor interpretatie over de vraag of dit de juiste procedure is, of dat er meer bevoegdheid in besluitvorming bij de gemeenteraden zou moeten liggen.

Artikel 8 lid 1 van de GR tekst stelt bijvoorbeeld dat een project mag worden uitgevoerd in regionaal verband indien een meerderheid van de raden van deelnemers daar voor is, wat suggereert dat goedkeuring van (financiering van) een project om een eigen raadsbesluit van iedere gemeenteraad vraagt (en waarbij een meerderheid van de raden van deelnemers voor moet zijn). Op andere plaatsen in de tekst wordt rondom projecten het woord zienswijze gehanteerd (art. 8 lid 5) of wordt gesuggereerd dat het aan besturen van de deelnemers is om hiervoor hun eigen besluitvormingsprocedures in te richten (bijv. art. 7 lid 3).

Deze problematiek heeft een historische context. Zo werden er aanvankelijk na oprichting van de GR weinig tot geen regionale mobiliteitsprojecten uitgevoerd (enkele onderzoeken daargelaten). Omdat de GR geen eigen uitvoeringsorganisatie had en heeft, was het in de praktijk ook erg lastig om dergelijke ‘gezamenlijke’ projecten vanuit de GR vorm te geven. Ook de complexiteit dat alle gemeenteraden van deelnemers ieder project afzonderlijk zouden moeten goedkeuren, hielp in de beginfase van de regionale samenwerking niet.

Dit werd doorbroken wanneer werd verwacht dat alle deelnemers achter een project konden staan en bij grote urgentie. Zo werd in 2020 bijvoorbeeld een uitgebreide (instemmings)procedure doorlopen bij de gemeenteraden van alle deelnemers om de noodzakelijke spoorverzwaring mogelijk te maken als gevolg van de verwachte toename in spoordruk door de terugkeer van de Formule 1 naar Zandvoort.

Met de komst van de Bereikbaarheidsvisie 2021 is in de praktijk een werkwijze ontstaan die de aanvankelijke bezwaren uit de beginfase wegneemt, de onderlinge samenwerking heeft versterkt en die ook beter recht doet aan het gemeenschappelijke karakter van de GR.

In deze vernieuwde Bereikbaarheidsvisie is de gemeenteraden van deelnemers gevraagd om op voorhand kaders voor regionale projectfinanciering vast te leggen, op basis waarvan de colleges van B&W - die vooraf eerst een zienwijze vragen bij de eigen gemeenteraad – namens de deelnemende gemeente (instemmings)besluiten nemen en waarop het GO vervolgens tot het (al dan niet) vrijgeven van projectfinanciering vanuit het mobiliteitsfonds kan overgaan. Het verdient aanbeveling onduidelijkheid over de te volgen procedure weg te nemen in de (aangepaste) GR tekst en deze tekst in lijn te brengen met het huidige gebruik, dat ook goed past bij het (gemeenschappelijke) karakter van de GR en de doorontwikkeling die deze de afgelopen jaren heeft doorgemaakt.

10. Verantwoording realisatie doelen

De GR heeft zelf heeft geen uitvoeringsorganisatie. De uitvoering is de verantwoordelijkheid van de verschillende deelnemers zelf.

De GR legt nu in het jaarverslag verantwoording af over de voortgang (of bijv. uitloop) van projecten van de verschillende deelnemers. De verantwoording van de GR zou strikt genomen echter moeten gaan over de activiteiten die de GR zelf uitvoert op het gebied van het versterken van de samenwerking, de trek op het mobiliteitsfonds en de relatie daarvan met de Bereikbaarheidsvisie.

Het is begrijpelijk dat er vanuit de deelnemers behoefte is aan inzicht op projectniveau en dit zou ook kunnen worden georganiseerd door een uitsplitsing van de projecten in een bijlage bij de jaarrekening. Maar ook door aan de voorkant te werken met het 3-W model: wat willen we doen, wat willen we bereiken en wat mag het kosten?

Tenslotte is het de vraag of de GR voldoet aan haar verplichting om de begroting en de jaarplannen op te stellen en te verantwoorden conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Advies is om dit te toetsen en indien nodig, de (verantwoording van de) begroting en jaarplannen in die zin aan te passen, zodat deze wel voldoen aan het BBV.

Conclusies:

De GR functioneert naar behoren, maar kent structurele uitdagingen zoals beperkte uitvoeringscapaciteit, bestuurlijke autonomie van deelnemers en onduidelijkheid in besluitvorming. Lokale beleidskeuzes zonder regionale afstemming en personele kwetsbaarheid binnen het kernteam vormen risico's. Desondanks is de samenwerking versterkt en is er meer focus op regionale oplossingen ontstaan.

2.3 Onderzoeksvraag 3: Beschikbaarheid mobiliteitsfonds

Onderzoeksvraag:

Te beoordelen in welke mate de beschikbaarheid van het mobiliteitsfonds heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen van de GR Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland.

Beoordeling

Op basis van de bestudeerde stukken en de interviews met deelnemers, komt duidelijk het beeld naar voren dat er sprake is van een hechte twee-eenheid tussen de GR en het mobiliteitsfonds.

Onder geïnterviewden bestaat sterk het gevoel dat de GR niet kan zonder het mobiliteitsfonds om haar doelen te behalen, vice versa. Het fonds is in de ogen van deelnemers een zgn. *conditio sine qua non* – een noodzakelijke voorwaarde zonder welke het behalen van de doelen van de GR in de praktijk niet (of: veel moeilijker) mogelijk is.

Binnen de GR kan via de zienswijzeprocedure over het jaarplan, vanuit iedere deelnemer toestemming worden gegeven aan de voor dat jaar geplande projecten - waarna het GO tot vrijgave van de betreffende gelden kan overgaan.

Zonder de beschikbaarheid van het fonds zou ieder project een bijdrage vanuit de eigen begroting van deelnemers vragen, wat in de praktijk zou leiden tot een relatief groot regionaal afbreukrisico, vertraging, uitstel en mogelijk ook afstel - zo is het beeld. Ieder project zou dan vragen om de bereidheid van elke afzonderlijke gemeente om mee te willen doen, waardoor dit erg afhankelijk zou worden van de financiële situatie van dat moment (met alle gevolgen van dien). Daarmee zou veel slagkracht en ook regionale solidariteit wegvallen.

Ook in objectieve zin valt inzichtelijk te maken dat het mobiliteitsfonds heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen van de GR Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland. De belangrijkste doelstelling van de GR laat zich als volgt vertalen:

Werk in de GR - met behulp van het mobiliteitsfonds en de daaraan gekoppelde bereikbaarheidsvisie - samen aan (de bereikbaarheidsaspecten van, red.) de vier grote opgaven voor ZKL (woningbouw/ economie/landschap & recreatie/klimaat & energie) en aan ZKL als een economisch krachtige regio met een hoge leefomgevingskwaliteit en oog voor duurzaamheid (hierna verder: de bestuurlijke opdracht).

In bijlage 1 is een verloopstaat toegevoegd van projecten die sinds 2013 (mede) zijn gefinancierd vanuit het Mobiliteitsfonds. Het betreft een mix van projecten die verkeersknelpunten binnen de regio hebben aangepakt op het gebied van doorstroming op wegen (zowel auto als fiets) en maatregelen binnen het OV.

Deze projecten zijn conform de daarover afgesproken procedure vooraf getoetst aan de Bereikbaarheidsvisie en daarna gegund en hebben daarmee bijgedragen aan de

onderliggende bestuurlijke opdracht om vanuit de GR samen te werken aan (de mobiliteitsaspecten van, red.) van woningbouw, economie, landschap & recreatie en klimaat & energie.

Sommige zijn daarbij eerst voorafgegaan door een uit het mobiliteitsfonds gefinancierd vooronderzoek. Daarnaast zijn er ook meerdere verkennende studies gedaan naar specifieke oplossingen van knelpunten binnen de regionale OV-structuur en het regionale wegennet, waardoor er ook beter inzicht ontstond in de bestuurlijke haalbaarheid daarvan.

Te denken valt aan onderzoek naar de haalbaarheid van een verbinding tussen de Westelijke Randweg en de Schipholweg in Haarlem (Kennemer- of Mariatunnel), het verbeteren van het R-net OV en recentelijk nog naar een nieuwe verbinding tussen de Westelijke Randweg Haarlem en de Zeeweg in Bloemendaal en studies naar BRT/R-Net en de mogelijkheid van de Velserversbinding.

Deze onderzoeken hebben belangrijke feitelijke inzichten gegeven in de onderliggende verkeersproblematiek en ook van de (on)haalbaarheid van oplossingsvarianten. Daarmee zijn deelnemers voorzien van essentiële (met feiten onderbouwde) inzichten met welke oplossingen de mobiliteit binnen de regio het beste kan worden verbeterd, om daarop vervolgens gezamenlijk ook beleidsmatige focus aan te kunnen brengen. Hierdoor zijn de deelnemers daarin de afgelopen periode ook meer naar elkaar toegegroeid.

Kortom, het verdient aanbeveling om de koppeling tussen GR en mobiliteitsfonds ook in de toekomst in stand te houden.

Conclusies:

Het mobiliteitsfonds is essentieel gebleken voor het functioneren van de GR. Het biedt financiële slagkracht en maakt regionale samenwerking mogelijk. Zonder het fonds zouden veel projecten vertraging oplopen of niet van de grond komen. Het fonds heeft aantoonbaar bijgedragen aan de uitvoering van mobiliteitsprojecten die passen binnen de bestuurlijke opdracht van de GR.

2.4 Onderzoeksvraag 4: Advies functioneren GR

Onderzoeksvraag:

Een advies uit te brengen over het functioneren van de GR Bereikbaarheid, eventueel voorzien van verbetervoorstellen, waarbij ook het mobiliteitsfonds en het al dan niet continueren hiervan wordt betrokken.

Advies

In algemene zin is het beeld dat de GR Bereikbaarheid naar behoren functioneert en ook op voldoende draagvlak bij de deelnemers kan rekenen. Het advies is dan ook om de huidige werkwijze te continueren, met inachtneming van de aanbevelingen uit dit rapport.

Daarbij is er een onmisbare link met de beschikbaarheid van het mobiliteitsfonds en het advies is dan ook om het mobiliteitsfonds na 2027 te verlengen om ook in de toekomst voldoende financiële slagkracht voor regionale samenwerking te hebben.

Om de geschetste obstakels en uitdagingen sinds de oprichting het hoofd te bieden, wordt het volgende geadviseerd:

- Continueer het mobiliteitsfonds en actualiseer dat naar de huidige inwonertallen. Denk daarbij na over de vraag of de huidige structuur van een vaste bijdrage per inwoner, voldoende opbrengt om op termijn aan de financiële vraag te kunnen voldoen. Het aspect van cofinanciering geeft de GR zicht op verlengde (externe) financiering. Er is de afgelopen jaren al veel onderzocht en op haalbaarheid getoetst. Een inventarisatie van (de omvang van) de grote(re) projecten van de toekomst, kan leiden tot een andere financieringsbehoefte. Breng dat in kaart en stem dat desgewenst op elkaar af.
- Overweeg te begroten met bestemmingsreserves die tijdsafhankelijk zijn gekoppeld aan een project. Wanneer er overeenstemming is dat een regionaal project mag worden uitgevoerd, kan vervolgens op een later moment tot vrijgave door het GO worden besloten. In het verleden werd op jaarbasis projectfinanciering vrijgemaakt dat lang niet altijd werd benut vanwege capaciteitsvraagstukken bij de betreffende deelnemer, waardoor “doorschuifproblemen” ontstonden. Dat kan met een dergelijke constructie worden voorkomen.
- Laat regelmatig zien wat de regionale winst is van door de GR (mede) gefinancierde projecten. Het draagvlak van en voor de GR zit ook in haar successen. Dit kan in de vorm van periodieke bijeenkomsten voor raadsleden, informatiebrieven, maar bijvoorbeeld ook in de vorm van een bredere regionale nieuwsbrief en een actief beleid naar (internet)media. Laat daarnaast op de plek van fysieke werkzaamheden zien dat de regio daar samenwerkt aan betere bereikbaarheid, bijvoorbeeld op een informatiebord.
- Om te voorkomen dat tijdens een bestuursperiode nieuw lokaal beleid onverwacht gaat botsen met (regionale) belangen van andere deelnemers, wordt aanbevolen om aan het begin van een nieuwe bestuursperiode te inventariseren wat de ambities van de verschillende deelnemers zijn vanuit de verschillende gemeentelijke programma's en uitvoeringsakkoorden, om vervolgens van daaruit te bekijken wat

dit betekent voor de ambities van de GR c.q. tot welke lokale projecten dat kan leiden die de plannen en de belangen van de GR of individuele deelnemers kunnen raken. Dit kan ambtelijk vanuit de GR (secretaris) en het kernteam worden voorbereid, om vervolgens bestuurlijk (proces)afspraken te maken hoe dat in de jaren erna aan te vliegen.

- Houdt oog voor een robuuste en toekomstbestendig visie, ook met oog op de inzet en beschikbaarheid van het mobiliteitsfonds. Zorg ervoor dat deze voldoende aansluiting heeft op de visies van andere verbonden partijen (contramal), zoals de provincie of de MRA zodat ook vanuit hen cofinanciering mogelijk wordt.
- Houdt de huidige structuur van een Gemeenschappelijk Orgaan zonder rechtspersoonlijkheid en uitvoeringsorganisatie ("lichte GR") in stand (lokale autonomie wordt door de deelnemers belangrijk gevonden). Dat geldt ook voor het systeem met Haarlem als voorzitter van het GO, omdat Haarlem door haar massa als stad ook goed is aangesloten op andere (netwerken van) stakeholders met de bijbehorende koppelkansen.
- Overweeg om het GO een zwaardere, dragende rol te geven bij projectaanvragen en communicatie daarover, zodat deze niet onverhoopt kunnen worden gezien als een verlengstuk van lokaal beleid en de lokale begroting van een deelnemer. Overweeg een uitgebreider toekenningskader vast te stellen voor projectaanvragen met een toekenningsbesluit en de noodzaak tot verantwoording achteraf (vergelijkbaar met een subsidieproces).
- Heb oog voor de personele kwetsbaarheid van het ambtelijk kernteam en overvraag daarin ook niet met torenhoge ambities. Ontstaan die wel, dan moet daarvoor separate budgettaire capaciteit worden vrijgemaakt op het niveau van deelnemers zelf (al dan niet gefinancierd vanuit het mobiliteitsfonds). Daarmee kan ook een gebrek aan capaciteit bij deelnemers zelf worden ondervangen wanneer daar de beperking zit om er regionaal project te kunnen uitvoeren.
- Houdt de GR in juridische en praktische zin (ook: woordkeuze) tegen het licht en pas deze tekstueel aan waar nodig om deze in overeenstemming te brengen met de huidige uitvoeringspraktijk. Dat geldt ook voor de noodzaak tot of het desgewenst laten aansluiten van de (verantwoording van) begroting en het jaarplan op de regelgeving uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Conclusies:

De GR functioneert goed en heeft draagvlak bij de deelnemers. Het advies is om de huidige werkwijze voort te zetten en het mobiliteitsfonds na 2027 te continueren. Aanbevolen wordt om de juridische structuur te verduidelijken, de besluitvorming te stroomlijnen, en de communicatie over resultaten te versterken. Ook is aandacht nodig voor personele capaciteit en het borgen van regionale afstemming bij lokaal beleid.

de Galan Groep

Rutgers van Rozenburglaan 2
3744 MC Baarn
T +31 (0)35 694 80 00
E info@galangroep.nl

www.galangroep.nl