

Retouradres: Postbus 16079, 2500 BB Den Haag



Aan
De gemeenteraad Den Haag

Uw kenmerk

Ons kenmerk
RK/2024.08 / RIS319093

Doorkiesnummer
070-3532048

E-mailadres
rekenkamer@denhaag.nl

Aantal bijlagen

1

Datum
5 juni 2024

Onderwerp:
Overwegingen voor vergroten betrokkenheid van gemeenteraad en burgers bij vervoerstaken
Metropoolregio Rotterdam Den Haag

Geachte leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamer Den Haag heeft een vergelijking gemaakt tussen de invloed van volksvertegenwoordigers en burgers op de verkeers- en vervoertaken van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) en twee andere vervoersautoriteiten. De aanleiding voor dit onderzoek is de motie 'Rekenkameronderzoek MRDH' (RIS314799) van de gemeenteraad om onderzoek te doen naar de verkeers- en vervoertaken van de MRDH. De MRDH is een gemeenschappelijke regeling waarin de gemeente Den Haag samenwerkt met 20 andere gemeenten. We vergelijken de MRDH met de vervoersautoriteit Vervoerregio Amsterdam (VRA), ook een gemeenschappelijke regeling, en de vervoersautoriteit bij de Provincie Utrecht. De uitkomsten van deze vergelijking hebben we in bijgevoegd rapport opgenomen.

Het doel van deze vergelijking is om inzicht te bieden in de invloed van volksvertegenwoordigers en burgers binnen de MRDH en de mate waarin deze invloed verschilt van andere vervoersautoriteiten. We hebben tot het maken van deze vergelijking besloten mede naar aanleiding van een werkbespreking met de commissie Leefomgeving, gehouden op 21 juni 2023, waarin wij mogelijke onderzoeksrichtingen voor een rekenkameronderzoek naar de MRDH hebben besproken. Een vergelijking werd tijdens de werkbespreking positief ontvangen. In de verkennende gesprekken met de indieners van de motie en leden van de adviescommissie Vervoersautoriteit van de MRDH werd als belangrijk aandachtspunt voor de vergelijking de betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij besluiten binnen de MRDH genoemd. Hieraan hebben we in het rapport dan ook specifiek aandacht besteed.

Het rapport dat wij hebben opgesteld, is gebaseerd op openbare bronnen, is van informerende aard en bevat geen oordeel over de drie vervoersautoriteiten.¹ Desondanks doen wij in ons rapport wel een aantal constatering. Op basis daarvan geven wij u in deze brief vier overwegingen mee. Deze zijn ingegeven door de behoefte van de gemeenteraad van Den Haag om meer grip te hebben op de verkeers- en vervoertaken van de MRDH.

De overwegingen hebben wij opgesplitst in twee sporen. Het eerste spoor richt zich op het vergroten van de grip binnen de huidige inrichting van de MRDH en is daarmee door de gemeente Den Haag zelfstandig te realiseren. Het tweede spoor richt zich op het aanpassen van het model van de MRDH naar een meer duaal model dat lijkt op de VRA. Het implementeren van het eerste spoor is eenvoudiger dan het tweede spoor. Ook merken we op dat de rekenkamer niet heeft beoordeeld of het tweede spoor tot meer betrokkenheid of invloed van de gemeenteraad zal leiden.

De MRDH is in dezelfde periode dat wij dit onderzoek hebben uitgevoerd, gestart met een eigen evaluatie van de wijze waarop de gemeenschappelijke regeling functioneert. In dat kader zal door de betrokken gemeenten ook een discussie gevoerd worden over de inrichting van de gemeenschappelijke regeling. Ons onderzoek en de inhoud van deze brief zouden door de gemeenteraad en mogelijk ook door andere gemeenten meegenomen kunnen worden in deze discussie. Dat geldt overigens ook voor het onderzoek dat de Rekenkamer Rotterdam in 2022 deed naar de economische activiteiten van de MRDH.² In dat rapport kwam de Rekenkamer Rotterdam met twee aanbevelingen om de positie van raadsleden en het functioneren van de adviescommissie Economisch Vestigingsklimaat te verbeteren.³

Spoor 1: De mogelijkheid om de invloed van de raad en burgers te vergroten binnen het huidige model van de MRDH

In onze analyse van het huidige model van de MRDH constateren wij dat de raad voor wat betreft de besluitvorming op het gebied van verkeer en vervoer op behoorlijke afstand staat. De raad is met name betrokken bij het opstellen van adviezen en het indienen van zienswijzen op voorstellen vanuit de MRDH. De gemeenteraad heeft op dit moment daarmee vooral een reactieve rol richting de MRDH. De rekenkamer ziet twee mogelijkheden voor de raad om een meer proactieve rol in te nemen en daarmee de afstand van de raad tot de MRDH te verkleinen. Ook ziet de rekenkamer een mogelijkheid om de invloed van de burger binnen het huidige model te vergroten.

¹ Omdat het rapport van de rekenkamer is gebaseerd op openbare bronnen en over de drie vervoersautoriteiten geen oordelen zijn opgenomen heeft de rekenkamer het gebruikelijk feitelijk en bestuurlijk wederhoor achterwege gelaten.

² 'Bijdragen aan de regionale economie, onderzoek naar economisch programma MRDH', Rekenkamer Rotterdam, oktober 2022.

³ 'Bijdragen aan de regionale economie, onderzoek naar economisch programma MRDH', Rekenkamer Rotterdam, oktober 2022, p. 21.

Overweging 1: De raad kan proactief kaders meegeven aan de Haagse vertegenwoordigers binnen de MRDH

De positie van de raad kan versterkt worden als de raad op voorhand kenbaar maakt wat de kaders voor de Haagse vertegenwoordigers binnen de MRDH zijn. Dit zou de raad bijvoorbeeld kunnen doen door jaarlijks of meerjarig een kader op te stellen met doelstellingen die voor Den Haag belangrijk zijn en dit kader mee te geven aan de Haagse vertegenwoordigers binnen de MRDH. Het meegeven van kaders vereist afstemming tussen de raad en degenen die de raad vertegenwoordigen in de adviserende, uitvoerende en besluitvormende organen van de MRDH. Op het gebied van verkeer en vervoer is dit het algemeen bestuur, waar de burgemeester, de wethouder verkeer en vervoer en de wethouder financiën in zitten, de bestuurscommissie Vervoersautoriteit, waar de wethouder verkeer en vervoer in zit, en de adviescommissie Vervoersautoriteit, waar twee raadsleden in zitten.

Door proactief heldere kaders op te stellen, kan de raad via de wethouder invloed uitoefenen op de totstandkoming van voorstellen van de MRDH. De wethouder kan zich er vervolgens voor inzetten dat in de formulering van voorstellen van de MRDH rekening wordt gehouden met deze kaders voordat de voorstellen voor advies en zienswijzen aan de raad worden voorgelegd. Op deze manier kan de raad aan het begin van het beleidsproces invloed uitoefenen, in plaats van achteraf in reactie op voorstellen van de MRDH. Deze werkwijze sluit ook aan op sommige andere gemeenten binnen de MRDH, die op een soortgelijke manier aan de voorkant vaststellen wat voor hun gemeenten de kaders voor de MRDH worden.

Overweging 2: De gemeenteraad kan de bestaande overleggen met de Haagse vertegenwoordigers in de MRDH verder formaliseren

Wij constateren dat de gemeenteraad en de Haagse vertegenwoordigers binnen de MRDH verschillende mogelijkheden hebben om met elkaar te overleggen over de verkeers- en vervoertaken van de MRDH. In de huidige situatie ligt de nadruk op voorbespreking en terugkoppeling. De gemeenteraad kan overwegen om in deze overleggen voor de Haagse vertegenwoordigers in de MRDH een meer kaderstellende en controlerende rol in te nemen. De kaders zoals we die onder overweging 1 hebben beschreven, zouden daarvoor een uitgangspunt kunnen vormen. Met deze kaders kan de raad via de commissies en in de raadsvergadering met de vertegenwoordigers afspreken wat de inbreng in de MRDH moet worden. Deze afspraken kunnen bijvoorbeeld als toezeggingen of in moties vastgelegd worden, waarover de vertegenwoordigers later weer verantwoording afleggen.

Om te zorgen dat de gemeenteraad tijdig anticipeert op de MRDH, is het van belang om daarnaast afspraken te maken over wie ambtelijk de planning van de MRDH bewaakt en wie bestuurlijk verantwoordelijk is voor het tijdig aandragen van relevante bespreekpunten voor de commissies Bestuur en Leefomgeving. Duidelijke afspraken over ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie en/of de griffie en de verantwoordelijkheden van Haagse vertegenwoordigers en raadsleden, kunnen voorkomen dat hierover onduidelijkheid en daardoor vertraging ontstaat.

In ons rapport beschrijven we dat er tot begin 2024 een apart 'MRDH-overleg' bestond, waaraan zowel Haagse vertegenwoordigers, ambtenaren van de gemeente als raadsleden deel konden

nemen. Bij dit overleg sloten in de praktijk zelden andere raadsleden aan dan de raadsleden die als vertegenwoordiger betrokken zijn bij de MRDH. Het contact over de MRDH tussen de gemeenteraad en de vertegenwoordigers loopt sinds 2024 daarom via de vaste agendering van de MRDH in de commissie Bestuur. Hiermee is de aanwezigheid van (een bredere vertegenwoordiging vanuit) de Haagse gemeenteraad geborgd. De aanwezigheid van vertegenwoordigers vanuit het college van burgemeester en wethouders is echter afhankelijk van hun beschikbaarheid. Ook zijn het ambtelijke contact en de mogelijke ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie en/of de griffie hiermee niet (meer) formeel geborgd.

Overweging 3: De gemeenteraad en de Haagse vertegenwoordigers kunnen in afstemming met de MRDH, ervoor zorgen dat de processen en plannings ruimte bieden om burgers te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid

Voor gemeenschappelijke regelingen bestond lange tijd geen verplichting voor een verordening over inspraak of participatie zoals bij provincies en gemeenten wel het geval is. Daar is met de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in 2022 verandering in gekomen. Met deze wetswijziging zijn gemeenschappelijke regelingen verplicht om bepalingen in hun regeling op te nemen waarin afspraken staan over participatie en inspraak.

In de MRDH staan de regels over de inspraak van burgers op dit moment in de reglementen van orde van de verschillende bestuursorganen. In deze reglementen is opgenomen dat inspraak mogelijk is, zolang het niet gaat om besloten vergaderingen van het algemeen bestuur of de bestuur- en adviescommissies. De bepalingen die zijn opgenomen in de reglementen van orde worden per 1 juli 2024 vanwege de wijziging van de Wgr opgenomen in de gemeenschappelijke regeling van de MRDH. Naast deze bepalingen heeft de MRDH verder geen regels opgesteld met betrekking tot de participatie van burgers. In het verleden is vanuit de bestuurscommissie Vervoersautoriteit gecommuniceerd dat bewonersparticipatie de verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten is en dat deze dat zelf moeten regelen. Participatie van burgers wordt wel als onderwerp meegenomen in de huidige evaluatie van de MRDH. Ook is de organisatie gestart met een pilot om in samenwerking met de deelnemende gemeenten participatietrajecten op te zetten.

Als gevolg van de wijziging van de Wgr stelt de VRA wel een participatieverordening op waarin is geregeld hoe belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Dit is een uitbreiding van de huidige inspraakverordening, aangezien inspraak zich enkel strekt tot de voorbereiding op beleid. In vergelijking met de VRA geeft de MRDH vooralsnog relatief beperkt invulling aan de participatie van burgers. Om de betrokkenheid van burgers te vergroten zou de MRDH in de processen en plannings ruimte in kunnen bouwen om participatie van bewoners via de individuele gemeenten mogelijk te maken. Ook zou de Haagse gemeenteraad kunnen anticiperen op voorstellen vanuit de MRDH zodat participatietrajecten tijdig kunnen starten en tevens tijdig worden afgerond.

Spoor 2: De mogelijkheid om het model van de MRDH aan te passen naar een meer duaal model dat lijkt op de VRA

Overweging 4: Bepaal als raad in het kader van de lopende evaluatie van de MRDH of het wenselijk is dat het algemeen bestuur van de MRDH wordt samengesteld uit overwegend raadsleden, zoals ook het geval is bij de VRA.

In het duale bestuursmodel van een gemeente stelt de raad de kaders vast, zorgt het college binnen de kaders voor de uitvoering en controleert de raad vervolgens de uitvoering door het college.

Wij constateren dat het huidige bestuursmodel van de MRDH niet lijkt op dit duale bestuursmodel van een gemeentebestuur. In de besluitvormende en uitvoerende bestuursorganen van de MRDH zitten alleen burgemeesters en wethouders van de deelnemende gemeenten. Raadsleden nemen zitting in de adviescommissie Vervoersautoriteit, waar zij geen gebruik kunnen maken van hun gebruikelijke instrumentarium als raadslid en alleen adviezen kunnen uitbrengen.

Anders dan het model van de MRDH lijkt het gekozen bestuursmodel voor de VRA in zijn opzet meer op het duale bestuursmodel van een gemeente. De VRA is de vervoersautoriteit voor de regio Amsterdam en heeft net als de MRDH de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Aan deze regeling nemen 14 gemeenten deel. De Regioraad is het algemeen bestuur van de VRA. Deze Regioraad en tevens hoogste orgaan binnen de VRA bestaat overwegend uit raadsleden. Het dagelijks bestuur van de VRA wordt gevormd door wethouders verkeer en vervoer uit Amsterdam, Zaanstreek-Waterland en Amstelland-Meerlanden. Het dagelijks bestuur bereidt alles voor waarover in de Regioraad wordt beraadslaagd en is verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten van de Regioraad.

Een consequentie van het laten deelnemen van gemeenteraadsleden aan het algemeen bestuur van de vervoersautoriteit is dat raadsleden een andere rol moeten vervullen. Zij vertegenwoordigen daarin immers hun raad. Dit kan betekenen dat zij voorstellen moeten steunen waar zij het als volksvertegenwoordiger in hun eigen gemeenteraad niet mee eens zijn. Ook kunnen zij door de eigen gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen over het gevoerde bestuur, wat voor de verhoudingen binnen de gemeenteraad ongemakkelijk kan zijn.

In de VRA zijn afspraken gemaakt over de werkwijze van de Regioraad en de besluiten waarbij de Regioraad wordt betrokken. Zo wordt in de Regioraad gebruikgemaakt van fractievorming om afstemming tussen vertegenwoordigende raadsleden van verschillende gemeenten te bevorderen. Dit heeft als consequentie het betreffende gemeenteraadslid nog een aanvullend belang te dienen heeft, wat het vervullen van de rol van vertegenwoordiger voor de hele gemeenteraad in de Regioraad nog complexer maakt.

In de VRA is afgesproken dat de Regioraad enkel betrokken wordt bij besluiten waar een zienswijze aan voorafgaat. Dit verschilt met de manier waarop raadsleden in de MRDH betrokken worden. De adviescommissie Vervoersautoriteit wordt namelijk ook betrokken bij besluiten waar geen zienswijze over plaatsvindt. De Regioraad vergadert dan ook 4 á 5 keer per jaar terwijl de adviescommissie Vervoersautoriteit elke maand bijeenkomt.

De rekenkamer heeft niet beoordeeld of het model van de VRA, waarin raadsleden aan het algemeen bestuur deelnemen, leidt tot meer betrokkenheid of invloed van de gemeenteraad. Ook heeft de rekenkamer niet beoordeeld of raadsleden beter in staat zijn om de raad te vertegenwoordigen dan de wethouders en de burgemeester. Dit zal voor een groot deel afhangen van de invulling die de vertegenwoordigers aan hun rol geven en de afspraken die de gemeenteraad hierover maakt.

Wij merken bij deze overweging op dat de gemeenschappelijke regeling voor de MRDH is vastgesteld door de gemeenteraden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van de aan de MRDH deelnemende gemeenten. Voor een aanpassing van de gemeenschappelijke regeling is instemming van al deze bestuursorganen nodig. Dit vergt een ingrijpend en langdurig proces en vereist samenwerking van de Haagse gemeenteraad met de andere deelnemende raden.

Provincie als alternatief voor samenwerking in de MRDH

Door deelname aan een gemeenschappelijke regeling, zoals de MRDH, staan gemeenteraden meer op afstand van besluitvorming en is de betrokkenheid van gekozen volksvertegenwoordigers minder groot. Wanneer de deelnemende gemeenten de samenwerking om die reden zouden willen stoppen, is het overhevelen van de vervoerstaken naar de provincie het enige alternatief. Voor andere regio's dan Amsterdam en Rotterdam-Den Haag liggen deze taken ook daadwerkelijk bij de provincie.

In ons onderzoek hebben we ook gekeken naar de alternatieve situatie waarbij de vervoersautoriteit ondergebracht is bij een provincie. Op basis van onze analyse constateren we dat overheveling van de verkeers- en vervoertaken naar een provincie voor de leden van de gemeenteraad naar verwachting niet zal leiden tot een gevoel van meer grip. In de provincie Utrecht hebben gemeenten bijvoorbeeld zienswijzen en adviezen aan de provincie kunnen geven bij bepaalde besluitvorming op het gebied van verkeer en vervoer. Deze rol is bij provinciale besluitvorming op dit gebied echter niet wettelijk geborgd zoals dat bij een gemeenschappelijke regeling wel het geval is. Wij geven voor een mogelijke overheveling van de vervoersautoriteit naar de provincie dan ook geen overwegingen mee aan de raad.

Voor de volledigheid merken we op dat het daadwerkelijke overdragen van de verkeer- en vervoertaken van de MRDH aan de provincie Zuid-Holland niet alleen de opheffing van de MRDH zou vergen, waar instemming van alle deelnemende gemeenten voor nodig is, maar ook aanpassing van nationale wetgeving zou vereisen.

Tot slot

Samenvattend constateren wij dat deelname van een gemeente aan een gemeenschappelijke regeling per definitie leidt tot het afstaan van verantwoordelijkheden en het beperken van de eigen autonomie. Er zijn geen objectieve normen voorhanden om te bepalen aan wie en in welke mate verantwoordelijkheden kunnen en moeten worden afgestaan. Daar heeft de rekenkamer dan ook geen oordeel over. Of het model van de VRA, waarin raadsleden minder op afstand staan dan in de MRDH, beter is dan het model van de MRDH, waarin de wethouders als uitvoerende

vertegenwoordigers van de gemeenten een prominente rol hebben, kan de rekenkamer dan ook niet bepalen. De overwegingen die de rekenkamer in deze brief aan de Haagse raad meegeeft, zijn uitsluitend ingegeven vanuit de behoefte van de gemeenteraad om meer grip te krijgen op de MRDH.

Met vriendelijke groet,

H.A. (Manus) Twisk
voorzitter