



common eye

Rapport Evaluatie Zuid Holland Bereikbaar

22-5-2024

Inhoudsopgave

1. Inleiding

1.1. Woord vooraf

1.2. Uw vraag en onze aanpak

1.3. Hoe wij kijken naar een samenwerkingsverband

2. Inleidende inzichten

3. Bevindingen en conclusies

3.1. Gedeelde ambitie ZHB

3.2. Doelbereik ZHB

3.3. Scope programma en verwachtingen partners

3.4. Kwaliteit van de gebiedsaanpak

3.5. Financiële stabiliteit

3.6. Functioneren van de samenwerkingsorganisatie

3.7. Governance van het samenwerkingsverband

3.8. Regie op de samenwerking

4. Aanbevelingen

5. Bijlagen

1

Inleiding

1.1. Woord vooraf

Ter inleiding op de evaluatie

Het samenwerkingsverband Zuid-Holland Bereikbaar (ZHB) is op 1 januari 2022 van start gegaan en bestaat nu ruim 2 jaar. Het bouwt voort op de uitvoeringsorganisaties Bereik!, De Verkeersonderneming en Bereikbaar Haaglanden en Rijnland. APPM heeft in 2020 een aanpak en werkwijze ontwikkeld voor Zuid-Holland Bereikbaar, met hierin onder andere een uitwerking van een gezamenlijk vertrekpunt, de doelen, en de positionering en organisatie inrichting.

ZHB is een samenwerking tussen de acht “moederorganisaties” het Ministerie van I&W, RWS, ProRail, Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam, gemeente Den Haag en Havenbedrijf Rotterdam. ZHB heeft twee hoofddoelstellingen:

- Hinder bij grootschalige infrastructurele werkzaamheden zoveel mogelijk beperken door optimale programmering van werkzaamheden, verkeersmanagement, mobiliteitsmanagement en communicatie.
- Door maatregelen structureel in te zetten zodat ook structurele mobiliteitstransitie ontstaat.

Jullie hebben ons (Common Eye) gevraagd – in lijn met de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst (SOK) om ZHB te evalueren op hoe de

samenwerking op dit moment functioneert en in hoeverre de beoogde doelen worden bereikt.

Deze zijn verwoord in de volgende hoofdvragen:

1. Zijn we op de goede weg met betrekking tot het bereiken van de beoogde doelen (verminderen hinder en bijdragen aan duurzame mobiliteitstransitie) en hebben de uitgevoerde acties hier voldoende aan bijgedragen?
2. Hoe functioneert Zuid-Holland Bereikbaar als samenwerkingsorganisatie tot nu toe en wat is er nodig om de samenwerking verder te versterken?

Common Eye heeft in de periode van januari – april 2024 deze evaluatie uitgevoerd. In bijlage 5.1 staat een weergave van de onderzoeksvragen die wij in deze evaluatie hebben gebruikt.

We maken in dit rapport onderscheid tussen **bevindingen** (opgehaalde beelden uit interviews en sessies), **conclusies en reflecties** (expertmatige oordeelsvorming van bevindingen) en **aanbevelingen** (advies voor het verder verbeteren van de samenwerking).

In onze beoordeling van de bevindingen nemen wij mee dat ZHB de afgelopen twee jaar in de opbouwfase zat van de samenwerking. Er is veel werk verzet om ZHB goed te organiseren en te positioneren. Er is de afgelopen twee jaar dan ook veel bereikt. In die context is het logisch dat er verbeterpunten zijn. In onze optiek is ZHB toe aan een volgende fase van “consolidatie” en wij zien ruimte voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking. Onze aanbevelingen zullen zich hier ook op richten.

Het is daarbij belangrijk te onderstrepen dat het gelet op de fase van ontwikkeling logisch is dat je niet alles optimaal kan organiseren in twee jaar tijd en dat het nu tijd is om de samenwerking verder te ontwikkelen en een beter fundament te geven. Ons rapport wil hier een bijdrage aan leveren.

1.2. Uw vraag en onze aanpak ⁽¹⁾

Jullie hebben ons gevraagd om Zuid-Holland Bereikbaar te evalueren op hoe de samenwerking op dit moment functioneert en in hoeverre de beoogde doelen worden bereikt. Daarvoor zijn twee hoofdvragen geformuleerd, te vinden in paragraaf 1.1. Deze hoofdvragen hebben jullie vervolgens geoperationaliseerd naar 22 specifieke vragen. Deze vragen hebben wij gestructureerd tot een werkmodel voor de uitvoering van de evaluatie (zie bijlage 5.1). Hierin hebben wij de vragen gecategoriseerd in drie onderwerpen:

- Doelbereik en effectiviteit
- Functioneren samenwerkingsorganisatie
- Samenwerkingsdynamiek

De volgende stappen hebben wij genomen in onze aanpak:

1. Voorbereiding evaluatieproces

In de eerste fase hebben we kennisgemaakt met de begeleidingsgroep en zijn wij met hen gekomen tot een gedeeld plan van aanpak. Dit plan van aanpak bestond uit:

- Een themalijst van onderwerpen die wij tijdens interviews aan de orde stellen.

- Een processchema die we hanteren als leidraad voor de planning van de evaluatie.
- Een referentiemodel doelbereik, wat gemaakt is op basis van desk studie van de werkplannen, jaarplannen en de SOK. Dit model is gehanteerd als referentiekader voor vragen met betrekking tot doelbereik.
- Interviewlijst met een kwalitatief verantwoord, representatief en haalbaar overzicht van interviews.
- Werkafspraken met de begeleidingsgroep over momenten van afstemming, rolverdeling en communicatie momenten.

In deze fase hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Bestuderen documentatie
- Samenstellen voorbereidende documenten voor het startgesprek met begeleidingsgroep
- Voorbereiden en begeleiden van het startgesprek met begeleidingsgroep

1.2. Uw vraag en onze aanpak (2)

2. Verzamelen beelden en inzichten

In deze 2^e fase hebben we de basisgegevens verzameld om te komen tot een beantwoording van de gestelde vragen, het komen tot een oordeel over doelbereik en functioneren van de samenwerking, en het ontwikkelen van aanbevelingen. Dat hebben we gedaan op twee manieren: door middel van bureaustudie van relevante documenten en door middel van interviews.

Bij de interviews hebben we de volgende groepen betrokken: accounthouders, regiegroepleden, stuurgroepleden, het MT van ZHB, de Raad van Toezicht en een vertegenwoordigende selectie van gebiedspartners en “gebruikers” van ZHB binnen de moederorganisaties. Per moederorganisatie is er een apart interview ingericht waarbij de accounthouder en het regiegroep lid werd geïnterviewd. De interviewlijst is te vinden in bijlage 5.2.

In deze fase hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Plannen van de interviews
- Uitvoeren bureaustudie
- Voorbereiden en houden interviews

Wij hebben geen formele verslaglegging van de interviews gemaakt, maar deze alleen voor intern gebruik gehanteerd als input voor de navolgende fase.

3. Analyseren van beelden en inzichten uit interviews en bureaustudie

In deze 3^e fase hebben we het verzamelde materiaal geanalyseerd en geordend naar de vragen van de evaluatie. Zodoende zijn wij tot bevindingen, reflecties en conclusies gekomen, in het algemeen, over de drie hoofdonderwerpen (doelbereik en effectiviteit, functioneren samenwerkingsorganisatie en samenwerkingsdynamiek) van de evaluatie. In eerste aanleg is dit gebeurd in het evaluatieteam van Common Eye, waarna wij in een accounthoudersoverleg, een regiegroepoverleg, een stuurgroep en gezamenlijk met de begeleidingsgroep de bevindingen, reflecties en conclusies hebben getoetst, gevalideerd en waar nodig verrijkt.

In deze fase hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Analyseren en ordenen van beelden en inzichten
- Uitwerken bevindingen, reflecties en conclusies
- Toetsen, valideren en verrijken bevindingen, reflecties en conclusies
- Opstellen eerste aanzetconcept rapportage

1.2. Uw vraag en onze aanpak (3)

4. Aanscherpen bevindingen en ontwikkelen aanbevelingen

In deze voorlaatste fase beschikken we over een uitwerking van bevindingen voortkomend uit het evaluatieproces tot dusver. Deze biedt de grondslag voor het ontwikkelen van nuttige aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking. Hiervoor hebben we eerst onze conclusies en reflecties bij de bevindingen gevormd. In een verdiepingssessie gaan we deze conclusies en reflecties doorleven en ontwikkelen we samen de aanbevelingen. De aanbevelingen hebben wij daarna uitgewerkt.

In deze fase hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Sessie met regiegroep, accounthouders en Raad van Toezicht over de bevindingen, conclusies en reflecties uit onze evaluatie
- Ontwikkelen en uitwerken aanbevelingen t.b.v. het eindrapport
- Toetsen en verrijken aanbevelingen

5. Verslaglegging en communicatie

Het evaluatieproces hebben we afgerond met het samenstellen van het eindrapport.

In de laatste fase hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Samenstellen concept eindrapportage
- Twee rondes voor schriftelijke opmerkingen van de begeleidingsgroep over de concept eindrapportage
- Vaststellen eindrapport

1.3. Hoe wij kijken naar een samenwerkingsverband (1)

We starten met het neerzetten van condities voor effectieve samenwerking op hoofdlijnen als referentiekader voor de interpretatie van onze bevindingen.

Gedeelde urgentie en ambitie legitimeert de samenwerking

Een samenwerking is kansrijk wanneer de partners een gedeeld beeld hebben waar de samenwerking toe moet leiden. Wat zijn de inhoudelijke doelen van de samenwerking? Een gezamenlijk en eenduidig antwoord op die vraag biedt de samenwerking een stabiel vertrekpunt. Er kan sprake zijn van een combinatie van doelen, en dan is het zaak om ervoor te zorgen dat deze doelen ook een vertaling kennen naar evenwichtige verdeling van aandacht, organisatie en middelen. Als er sprake is van een verschil in de weging in doelen, dan is het van belang dat dit ook door de betrokken partners wordt gedragen.

Een samenwerking is daarnaast kansrijk wanneer de partners een hoge mate van urgentiegevoel delen, en dat niet alleen uitspreken, maar ook vertalen naar hun gedrag in het samenwerkingsverband. Een samenwerking wordt niet beoordeeld op haar beloften of intenties, maar op de feitelijke en praktische vertaling daarvan in actie en betrokkenheid. Niet alleen, maar zeker ook in organisatorische en materiële zin.

In een kansrijke samenwerking wordt recht gedaan aan wat de partners belangrijk vinden

We werken samen omdat combineren meer oplevert dan eigenstandig opereren. En dat betekent dat aan een samenwerkingstafel partijen zitten met verschillen in belangen en behoeften. De uitdaging is om een gedragen gezamenlijk doel te ontwikkelen die recht doet aan die verschillende belangen en behoeften. Kansrijke samenwerking kan ontstaan wanneer de partners elkaars belangen en behoeften kennen, erkennen en waarderen. Wanneer zij de logica van hun samenwerking doorleven.

Ook hier geldt dat het kan voorkomen dat er verschillende belangen zijn bij wat we in de samenwerking willen bereiken (c.q. doelbereik). Dat is in zichzelf geen belemmering voor effectieve samenwerking, als dat maar duidelijk is en onderwerp van aandacht en gesprek, en ook een logische vertaling kent naar organisatie en middelen. Onduidelijkheid of onevenwichtigheid kan aanleiding geven tot verminderd eigenaarschap van de samenwerking.

In een kansrijke samenwerking zijn individuen niet alleen functioneel verbonden

Samenwerking is gebaseerd op interactie en communicatie, en dat vaart wel bij goede relaties. Er moeten situaties worden ingeschat, keuzes worden gemaakt, stappen worden gezet door meerdere partijen met een veelheid en variatie van belangen, behoeften en individuele voorkeuren. Natuurlijk, het belang van de opgave overstijgt het belang van individuen en persoonlijke relaties, maar in elke samenwerking doen zich situaties voor waarin persoonlijke relaties en onderlinge verbondenheid en loyaliteit doorslaggevend zijn voor verdere ontwikkeling en succes.

Een kansrijke samenwerking kent daarom naast goede functionele relaties een extra fundering in betekenisvolle persoonlijke relaties. Ze zijn ook nodig om op momenten dat dat nodig is het scherpe en verdiepende gesprek aan te gaan zonder elkaar los te laten.

Die betekenisvolle persoonlijke relaties zijn er niet als vanzelf en ergens moet de zorg voor dat aspect in een samenwerking zijn belegd. Het zal duidelijk zijn dat een zekere mate van personele stabiliteit daarbij helpt.

1.3. Hoe wij kijken naar een samenwerkingsverband (2)

Een kansrijke samenwerking heeft de organisatiekracht die nodig is om doelen te bereiken

Een samenwerking rondom een stevige opgave vraagt een organisatievorm die in staat is tot doelbereik. Een relatie tussen doelen, verwachtingen en ambities én het gezag en de organisatiegraad van de samenwerkingsorganisatie moet daarbij helder kunnen worden gelegd. Daarbij gaat het niet alleen om de samenwerkingsorganisatie (de kernorganisatie, in termen van daadkracht, bemensing, capaciteit en werkverdeling), maar ook om de organisatie van de verbinding met de moederorganisaties (voorziening van middelen en capaciteit, sturing en verantwoording en passende overlegstructuren).

Een samenwerking is kansrijk als deze wordt onderhouden en er aandacht is voor de samenwerking zelf

Een samenwerking is steeds in ontwikkeling. Een kansrijke samenwerking weet de juiste balans te vinden tussen de inhoud van de samenwerking (waar gaat de samenwerking over, en wat willen we bereiken?) en het proces van samenwerking (doen we de goede dingen, aandacht en zorg voor het geheel en deelnemende partners). Het doorlopend leren en evalueren is daar onderdeel van, door periodiek de vragen te stellen: delen we nog steeds urgentie en ambitie en vertalen we dat naar onze operationele samenwerking. Ervaren we dat in voldoende mate recht wordt gedaan aan wat de betrokken partners belangrijk vinden, is er sprake van een positieve onderlinge dynamiek en hebben we de samenwerking doeltreffend georganiseerd?

Een samenwerking met veel partners en uiteenlopende belangen vraagt om regie: regie op het gesprek over de verhouding, doelen en middelen, regie op de ontwikkeling van het samenwerkingsverband en regie op oordeelsvorming en besluitvorming en regie op de onderlinge dynamiek.

In onderstaande figuur zijn deze condities gevisualiseerd:



2

Inleidende inzichten

2.1. Inleidende inzichten (1)

De waarde en potentie van ZHB is groot

In het verlengde van de bestuurlijke besluiten heeft de Mobiliteitstafel Zuidelijke Randstad op 20 mei 2020 de keuze gemaakt om invulling te geven aan het programma Zuid Holland Bereikbaar. In de opbouwfase van de samenwerking heeft het programma zich gericht op het continueren van alle lopende activiteiten vanuit de voorgaande organisaties, het uitwerken van de governance en de samenwerkingsorganisatie, starten met het gezamenlijk programmeren en starten met de gebiedsaanpak.

Ter inleiding op onze bevindingen is het belangrijk om te constateren dat in lijn met deze sporen een samenwerkingsverband tot stand is gebracht waarin de relevante publieke partijen in Zuid-Holland zijn betrokken. Er is een platform gecreëerd die deze partijen de mogelijkheid biedt om een belangrijke bijdrage te leveren aan het vergroten van bereikbaarheid en beperking van hinder in de regio en dat er een start is gemaakt met het beïnvloeden van mobiliteitspatronen in de regio.

Alle betrokkenen zien dan ook de urgentie van de bereikbaarheidsopgave in de regio en ervaren dat je deze vraagstukken alleen kunt oplossen door intensief met elkaar samen te werken. We kunnen constateren dat er veel draagvlak is voor de samenwerking en dat er de eerste twee jaar (de opbouwfase van het programma en de samenwerking) al veel is bereikt.

In die periode is een werkwijze tot stand gebracht die geleid heeft tot een aantal succesvolle projecten die worden genoemd in de interviews. Wel goed om hierbij te vermelden dat wij in deze evaluatie niet individuele projecten hebben geëvalueerd. Desalniettemin worden deze projecten genoemd en zien de geïnterviewden dit als voorbeelden van de relevantie en het succes van ZHB.

- Er is nu een platform waarop de infrabeheerders, overheden en het bedrijfsleven elkaar kunnen vinden.
- Concrete samenwerking in het programmeren van infra projecten gericht op de beperking van hinder.
- Grote inzet op verkeersmanagement door de Regiodesk en advisering in gebieden.
- Hinder van beperkende interventies in bestaande en geplande infraprojecten bij renovatieprojecten aan de Haringvlietbrug en de Heinenoordtunnel.
- Uiteenlopende initiatieven op het gebied van de mobiliteitstransitie.

2.1. Inleidende inzichten (2)

De waarde en potentie van ZHB is groot (vervolg)

- De ontwikkeling van een uitgebreid netwerk van bedrijven en stakeholders die relevant zijn voor bereikbaarheid en de mobiliteitstransitie.
- Het faciliteren van de gebiedssamenwerking met regionale overheden en het bedrijfsleven is in de meeste gebieden goed van de grond gekomen.
- Er is een programmteam ZHB (MT) tot stand gebracht die door partners wordt gewaardeerd. Uit gesprekken krijgen wij terug dat het contact met het MT goed verloopt en dat de professionele houding van het MT past bij een samenwerkingsverband van deze omvang.
- Een logische governance structuur waarin op verschillende tafels (ambtelijk en bestuurlijk) vorm wordt gegeven aan de opgaven. Dit in de vorm van een accounthouders overleg, een regiegroep, een stuurgroep en een Raad van Toezicht.
- Het voorzitterschap van de stuurgroep is opgepakt door de provincie die als gebiedsverantwoordelijke daartoe ook de natuurlijke partij lijkt te zijn.

Gezien de waarde en potentie van de samenwerking, zien wij aanknopingspunten om de samenwerking verder te versterken

Op basis van onze evaluatie zien wij een aantal issues in het samenwerkingsverband, die de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband kunnen vertragen of belemmeren.

1. De gedeelde ambitie voor het samenwerkingsverband vraagt continue om aanscherping.
2. Beelden over het doelbereik van de activiteiten van het samenwerkingsverband lopen uiteen.
3. De scope van het programma en de verwachtingen van Zuid Hollandse partners matchen niet altijd.
4. Gebiedsaanpak werkt, maar vraagt om het doorzetten op de ingeslagen weg.
5. Onvoldoende het goede gesprek voeren over ambities vs. de gevraagde investering.
6. De organisatie is kwetsbaar op bemensing, huisvesting en financiën.
7. De overleg- en besluitvormingsstructuur vraagt aanscherping.
8. Weinig aandacht voor en regie op hoe het gaat in de samenwerking als geheel.

Bij elk issue geven we inzicht in de bevindingen uit onze evaluatie. We hebben de bevindingen gestructureerd aan de hand van deze acht punten. Hieruit volgen de conclusies waarin wij expertmatig vanuit een samenwerkingsbril een oordeel vormen over de bevindingen en geven wij tot slot een aantal aanbevelingen voor verdere versterking van de samenwerking in ZHB.

3

Bevindingen en conclusies

3.1 Gedeelde ambitie Zuid Holland Bereikbaar

De gedeelde ambitie voor het samenwerkingsverband vraagt om continue aanscherping

Onze belangrijkste bevindingen

ZHB hanteert twee hoofddoelstellingen: 1) het beperken van hinder, en 2) bijdragen aan een structurele mobiliteitstransitie. Deze doelstellingen lijken nevengeschied, maar zijn dat in de praktijk niet. De 1^e doelstelling (beperking van hinder) krijgt binnen ZHB meer aandacht dan de 2^e doelstelling (structurele mobiliteitstransitie).

Deelnemers uit interviews wijzen hiervoor een aantal factoren aan:

- De doelstelling van hinderbeperking is dwingender en urgenter in de zin dat deze op korte termijn actie vraagt. Hierdoor wordt de urgentie om te handelen sneller gevoeld.
- Alle moederorganisaties hebben te maken met vraagstukken van hinder en bereikbaarheid; niet alle moederorganisaties in dit samenwerkingsverband zijn gericht op structurele mobiliteitstransitie. We zien hier globaal een onderscheid tussen deelnemers die een focus hebben op wegbeheer (bijv. RWS) en deelnemers (bijv. bij gemeenten) die een meer beleidsmatige focus hebben op de mobiliteitstransitie.
- Bijdragen aan de mobiliteitstransitie vraagt om interventies die gericht zijn op het beïnvloeden van gedrag, wat een langere adem vraagt en een meer indirect handelingsrepertoire vereist.
- Het thema structurele mobiliteitstransitie is breder en raakt aan verschillende beleidsdomeinen (infrastructuur, mobiliteit, wonen, ondernemerschap). Het is daardoor moeilijker om als programma ZHB een duidelijkere en meer afgebakende scope te hebben voor dit thema.

Dat verschillende partners verschillende belangen hebben bij de doelstellingen van het samenwerkingsverband ZHB is verklaarbaar gelet op de verschillen tussen de organisaties.

Alleen zien we nu dat structurele mobiliteitstransitie veel minder aandacht krijgt, terwijl voornamelijk de beleidsmedewerkers die met dit thema bezig zijn, hier in ZHB verband meer mee zouden willen doen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat bij de start van het samenwerkingsverband het hanteren van de twee doelstellingen onderwerp van gesprek is geweest, maar dat daaruit geen duidelijke conclusies zijn getrokken of expliciete keuzes zijn gemaakt. Uit onze gesprekken blijkt dat er verschillende verwachtingen zijn ten aanzien van het doel van ZHB. Zo is een deel van de partners ervan overtuigd dat de twee doelstellingen nevengeschied zijn aan elkaar, terwijl een ander deel het beeld heeft dat structurele mobiliteitstransitie een meekoppelkans is, en daarmee een afgeleide van activiteiten gericht op de hinderbeperking.

Daardoor is niet geheel duidelijk wat partners van elkaar mogen verwachten, hoe we middelen op een goede manier verdelen (wat we besteden aan welke doelstelling) en welke deelnemers het meest relevant zijn om te participeren in de samenwerking. Zo is het bijvoorbeeld voor beleidsmedewerkers die zich bezighouden met structurele mobiliteitstransitie minder interessant om aanwezig te zijn bij overleggen die voornamelijk gaan over hinderbeperking.

Bij de start van ZHB zijn scherpe prioriteiten gesteld omdat er minder middelen beschikbaar waren dan vooraf verwacht. Het beeld leeft dat hier prioriteiten zijn gesteld ten gunste van doelstelling 1 (hinderbeperking), maar dat deze prioriteitstelling niet gezamenlijk is doorleefd. Hierdoor blijft het beeld bestaan dat doelstelling 2 (mobiliteitstransitie) binnen het programma ZHB op het tweede plan staat.

Tot slot is het werkbudget in de begroting een projectopdracht van de moeders aan het programma ZHB, waarin afspraken over de uitvoering worden vastgelegd. Het geven van projectopdrachten is daarmee een belangrijke knop om aan te draaien als het gaat om het bepalen van het gewenste basisniveau op het doel gedragsverandering (zoals vastgelegd in de SOK).

3.1 Gedeelde ambitie Zuid Holland Bereikbaar (2)

De gedeelde ambitie voor het samenwerkingsverband vraagt om continue aanscherping

Onze conclusies en reflecties bij de bevindingen

In principe is het hebben van meerdere doelstellingen in een samenwerkingsverband – zeker als de partners uiteenlopende belangen en ambities hebben – op zichzelf geen probleem, als de wijze waarop deze doelstellingen zich tot elkaar verhouden en ook doorwerken in het maken van keuzes, het stellen van prioriteiten, het verdelen van budgetten en de communicatie daarover maar onderdeel is van een gedragen en vooral gedeelde ambitie.

Het kan een probleem worden wanneer partijen niet tot een gezamenlijke doorleving van de doelstellingen van het samenwerkingsverband komen en daarin ook niet tot scherpe keuzes komen. In het geval van het programma ZHB: hoe de hoofddoelstellingen zich tot elkaar verhouden en wat dat betekent voor operationele keuzes in de samenwerking.

Bijvoorbeeld, als moederorganisaties van ZHB de keuze maken om zich voornamelijk te richten op hinderbeperking en daarbij als “bijvangst” of meekoppelkans zoveel mogelijk structurele gedragsverandering in mobiliteitskeuzes zou willen realiseren, dan kan dat een hele logische scope zijn. Zeker gelet op de aard van de verschillende typen doelstellingen: hinderbeperking op projecten biedt een kans om ook direct structurele gedragsverandering mee te nemen.

Het gezamenlijk doorleven kan de duidelijkheid verschaffen die nodig is voor het effectief maken van keuzes, het stellen van prioriteiten en het verdelen van budgetten.

In a) het creëren van duidelijkheid over de twee hoofddoelstellingen, en b) de doorwerking naar keuzes, prioriteiten, budgettering en communicatie is het samenwerkingsverband ZHB naar ons oordeel nog onvoldoende expliciet en duidelijk.

Dit heeft tot gevolg dat medewerkers die zich beleidsmatig vooral verbinden met de tweede hoofddoelstelling (bijvoorbeeld vanuit gemeenten) – zich onvoldoende bediend voelen. Als niet duidelijk is dat jouw belang voldoende aandacht krijgt, gaat dat een rol spelen aan de verschillende tafels waar keuzes moeten worden gemaakt en besluiten moeten worden genomen. Zo vragen bijvoorbeeld de beleidsmedewerkers die bezig zijn met structurele mobiliteitstransitie zich af of zij wel de juiste medewerkers zijn die afgevaardigd zijn aan een gebiedstafel.

De aanwezige verschillen in belangen en de interpretatie van de verhouding tussen de twee hoofddoelstellingen vraagt om nader gesprek en doorleving. Om daarmee ook een betere basis te leggen voor het gezamenlijk maken van keuzes over wat de partijen van elkaar mogen verwachten ten aanzien van de realisatie van de beide doelstellingen en de verdeling van middelen.

Afsluitend: als je met elkaar niet duidelijk hebt gedefinieerd wanneer je tevreden bent, dan is het bepalen van doelbereik ingewikkeld. Dan kun je alleen in jaarplannen overeenkomen wat je gaat doen en is dat je maat voor doelbereik. Maar dat geeft nog geen antwoord op de vraag of het samenwerkingsverband ZHB in haar geheel tegemoet komt aan de door de moeders gestelde doelen of verwachtingen. Daarom zou het voor het nieuwe werkprogramma interessant kunnen zijn om de twee hoofddoelstellingen te vertalen naar doelen voor de inhoudelijke portefeuilles en de gebieden. Dit maakt de doelstellingen concreter en past in de ontwikkeling van het samenwerkingsverband.

3.2 Doelbereik Zuid Holland Bereikbaar (1)

Beelden over het doelbereik van de activiteiten van het samenwerkingsverband lopen uiteen

Onze belangrijkste bevindingen

In de samenwerkingsovereenkomst van het programma ZHB staat beschreven dat zij als doel heeft “het borgen van de bereikbaarheid (acceptabele hinder) en het bijdragen aan de mobiliteitstransitie (structurele gedragsverandering) in de provincie Zuid-Holland, door wat gezamenlijk beter kan, samen te organiseren en uit te voeren, door toepassing van innovatieve oplossingen ten dienste van de opgave, die de partners alleen niet kunnen ontwikkelen en/of uitvoeren”.

Bij de beantwoording van de vraag of het programma de doelstellingen realiseert, moeten we vaststellen dat het ook voor de gesprekspartners moeilijk is om een gewogen en duidelijk beeld te geven van het doelbereik van het samenwerkingsverband. Een consistent overzicht is er niet en de beelden lopen uiteen. De gesprekken bieden wel aanknopingspunten voor een inschatting op het niveau van onderliggende thema's ‘gezamenlijk programmeren’, ‘verkeersmanagement’ en ‘mobiliteitsmanagement’.

Gezamenlijk programmeren: de basis gelegd, focus op verdere ontwikkeling

In samenhang programmeren is ervoor zorgen dat het geheel aan werkzaamheden die hinder kunnen veroorzaken voor het functioneren van het mobiliteitssysteem in Zuid Holland, zodanig wordt uitgevoerd dat de hinder voor de gebruiker en de omgeving acceptabel is (bron: rapport APPM). Met betrekking tot het gezamenlijk programmeren geven gesprekspartners aan dat dit goed loopt. Er zijn werkwijzen ontwikkeld om dat te doen, waarbij ook kan worden voortgebouwd op wat er door voorgangers van het samenwerkingsverband ZHB al was ontwikkeld.

Wel zijn er mogelijkheden om te verbeteren, zoals de afstemming rondom programmering in specifieke gebieden en evenementen. Voorbeelden die daarbij worden genoemd zijn de werkzaamheden op Den Haag Centraal en de City Pier City Run.

Verkeersmanagement: een vaardig en ervaren deel van de ZHB uitvoeringsorganisatie

Verkeersmanagement behelst het faciliteren van verkeer om hinder te voorkomen en op te lossen, bijvoorbeeld door middel van informatievoorziening en alternatieve routes (bron: rapport APPM). In de gesprekken wordt aangegeven dat het programma ZHB goed inzetbaar is bij verkeersmanagement en er worden verschillende voorbeelden van successen genoemd. Bijvoorbeeld dat het programma ZHB voor het Havenbedrijf extra logistieke communicatie heeft geregeld. Dit werkte goed en professioneel (volgens PZH, Havenbedrijf Rotterdam en ProRail). Ook wordt de dagelijkse Regiodek-operatie door partners gewaardeerd.

Verkeersmanagement centrales zijn gekoppeld. Verkeersmanagement wordt gezien als een proces dat zich goed ontwikkeld heeft. Er is ook aandacht voor de mogelijkheid om meer incidentgedreven verkeersmanagement in het samenwerkingsverband op te pakken.

Verkeersmanagement vindt veel plaats over de band van de projecten. Het zijn mitigerende maatregelen bij (grote) renovatieprojecten. Daarbij wordt door gesprekspartners wel gewezen op de noodzaak van het structureel maken van dergelijke maatregelen.

3.2 Doelbereik Zuid Holland Bereikbaar (2)

Beelden over het doelbereik van de activiteiten van het samenwerkingsverband lopen uiteen

Onze belangrijkste bevindingen

Mobiliteitsmanagement: een wisselend beeld

Mobiliteitsmanagement is structurele gedragsverandering teweeebrengen bij verkeersdeelnemers, op dusdanige wijze dat de bereikbaarheid daardoor verbetert (bron: rapport APPM). Deze term geeft overigens veel spraakverwarring in de gesprekken. In het APPM rapport wordt structurele gedragsverandering mobiliteitsmanagement genoemd, terwijl mobiliteitstransitie de gangbare term is in de gesprekken.

Gesprekspartners geven aan dat er wel initiatieven zijn op het gebied van mobiliteitsmanagement, maar met name op de projecten. Denk daarbij aan specifieke campagnes (bijv. communicatie richting inwoners en bedrijven) die worden gedaan als er hinder optreedt door een infra project.

Gesprekspartners geven aan dat maatregelen voor mobiliteitsmanagement vooral worden ingezet op afzonderlijke projecten. Als uitdaging wordt dan benoemd hoe je een succes uit een project kunt doorzetten en de effecten structureel kunt maken. Het risico bestaat dat alle kennis en contacten verdwijnen na een project. Het duurzaam maken van maatregelen en het borgen van ervaringen zijn daarom een aandachtspunt bij mobiliteitsmanagement. Gesprekspartners geven daarbij een aantal aandachtspunten:

- Meer aandacht voor het borgen van integraliteit: minder denken in losse projecten, maar succesvolle maatregelen breed inzetten in het gebied, gebaseerd op uitwisseling van kennis en ervaring tussen projecten.

- Noodzaak van het evalueren van de inzet van maatregelen in projecten en die kennis verspreiden in het samenwerkingsverband, opdat andere projecten en gebieden hun voordeel kunnen doen. Het roept bij gesprekspartners ook de vraag hoe je dit kunt organiseren binnen het samenwerkingsverband.
- Gebiedstafels bieden mogelijk een goed platform om kennis en ervaringen te borgen, en aan te wenden in nieuwe projecten.

Voor het realiseren van het gewenste basisniveau op de twee hoofddoelstellingen worden afspraken over de uitvoering vastgelegd in jaarplannen (via het werkbudget). Het geven van projectopdrachten - met bijbehorend budget - is dus logischerwijs een manier om samen te bepalen waar je op inzet, ook op de doelstelling omtrent structurele gedragsverandering. Wij constateren dat er geen overeenstemming is wat precies het basisniveau moet zijn en wat je voor het huidige budget van €7.8 mln kan verwachten op beide hoofddoelstellingen, waaronder dus ook het thema mobiliteitsmanagement (c.q. mobiliteitstransitie). Voor dit budget ligt er nu een basis en kan veel worden gefinancierd, maar als moederorganisaties hier meer voor verwachten moeten gezamenlijk andere prioriteiten worden gesteld. Daarnaast zijn aanvullende projectopdrachten een manier om in te zetten op specifieke doelen en resultaten, maar dit vraagt vervolgens van moederorganisaties wel een inspanning.

Gebruikers van de diensten van het programma ZHB geven aan dat het programma zich nog wel kan ontwikkelen in het adviseren bij de in te zetten mobiliteitsmanagement maatregelen en de bepaling van de verwachte effecten daarin.

Verder geven gesprekspartners aan dat de effecten van dit type maatregelen moeilijk zijn te meten. Er worden wel maatregelen genomen, maar het is niet duidelijk of het beoogde doel wordt bereikt. Outcome is volgens gesprekspartners ook lastig te meten. Rijkswaterstaat geeft bijvoorbeeld aan dat het moeilijk is om vanuit projecten ook structurele gedragsverandering te bewerkstelligen. Zijn interventies die we doen wel duurzaam? Ze lijken vooral een tijdelijk aan het project verbonden effect te hebben.

3.2 Doelbereik Zuid Holland Bereikbaar (3)

Beelden over het doelbereik van de activiteiten van het samenwerkingsverband lopen uiteen

Onze conclusies en reflecties bij de bevindingen

De organisatie is in de afgelopen twee jaar vooral in opbouw geweest. Er zijn reeds resultaten behaald, maar er is nog een weg te gaan daar waar het gaat om concrete resultaten in de verschillende gebieden.

De in de samenwerkingsovereenkomst opgetekende ambities geven houvast bij het bepalen van de terreinen waarop van het samenwerkingsverband voortgang wordt verwacht, maar veel aanknopingspunten voor de exacte vaststelling waar het samenwerkingsverband zich nu zou moeten bevinden voor wat betreft doelbereik zijn er niet. Zo zijn ook de effecten van veel maatregelen in verhouding tot de investering niet zo goed meetbaar.

Wanneer we op het niveau van onderliggende activiteiten kijken - gezamenlijk programmeren, verkeersmanagement en mobiliteitsmanagement – dan ontstaan er op basis van de gesprekken wel beelden:

- Op al deze activiteiten wordt voortgang geboekt.
- Programmeren – een basisactiviteit – lijkt goed belegd. Door de samenwerking is er een bredere basis gelegd. Verdere ontwikkeling is van belang, en daartoe is een goede basis gelegd.

- Verkeersmanagement lijkt goed aan te sluiten bij de vaardigheden van het programma ZHB, en functioneert eveneens als een lopend proces. Wat aanleiding geeft om verdere uitbreiding van dit werk te onderzoeken, bijvoorbeeld incident gedreven inzet (c.q. ongeplande hinder).
- Mobiliteitsmanagent vindt vooral plaats over de band van projecten. Daarmee loop je het risico effecten van tijdelijke aard te bewerkstelligen. Dat verklaart mede de zorg bij beleidsgeoriënteerde partners over het structurele aspect van de mobiliteitstransitie. Aanvullend issue bij mobiliteitsmanagement maatregelen is dat de effecten van deze maatregelen zich moeilijk laten meten.

Voor deelnemers aan het samenwerkingsverband ZHB is het moeilijk om een samenhangend beeld/oordeel te vormen over het doelbereik van ZHB als geheel. Het vraagt mogelijk meer van de communicatie over doelbereik, de bereikte successen, geleerde lessen op het niveau van programmeren, verkeersmanagement en mobiliteitsmanagement. Voor deelnemers en achterbannen is het van belang om daarover geïnformeerd te worden (en ook om zich actief te informeren).

Hierin is al een stap gezet met een nieuw platform en website. Tevens vindt elk kwartaal aan de hand van Q-rapportages de monitoring van de samenwerking van het programma ZHB plaats. Tot slot hebben ZHB en de moederorganisaties een gezamenlijk voorstel voor KPI's uitgewerkt voor het meten van effecten op bijvoorbeeld verkeers- en mobiliteitsmanagement.

3.3 Scope programma en verwachtingen partners

De scope van programma en de verwachtingen van Zuid Hollandse partners matchen niet altijd

Onze belangrijkste bevindingen

Uit de gesprekken maken we op dat wanneer partijen aanspraak maken op de basisaanpak van het programma ZHB, men tevreden is met de geleverde ondersteuning. Aandachtspunt is evenwel het proces dat daar aan vooraf gaat: het komen tot samenwerking met of dienstverlening vanuit het programma.

Gesprekspartners geven daarbij te kennen dat het niet voor alle partners duidelijk is wat je in de uitvoering van het programma kunt verwachten. Bij een intensiever betrokken groep deelnemers lijkt het beeld van scope (wat zit er in voor wie en onder welke voorwaarden, en wat zit er niet in) wel aanwezig en duidelijk, maar voor een aantal partijen is dat nog niet het geval. Dat roept voornamelijk bij niet-moederorganisaties vragen op zoals:

- Wat zit er in de basisaanpak, en wat niet?
- Wat kun je zonder extra kosten aanvragen en voor welke activiteiten moet je zelf betalen in een project?
- Welk verschil maakt het of je tot één van de moederorganisaties behoort of niet? Welke afspraken zijn daarin gemaakt?
- Hoe zijn aanbestedingsregels van invloed of we wel of niet aanspraak kunnen maken op het aanbod van het programma en de voorwaarden waaronder we dat doen?
- Wat mogen we verwachten van het programma bij het ontwikkelen van gebiedssamenwerking?

Daarbij moet dus worden opgemerkt dat dit vooral wordt gesignaleerd door partijen in Zuid Holland die geen moederorganisatie zijn. Niettemin hebben zij wel verwachtingen bij het programma.

Sommige gebruikers vanuit de moederorganisaties geven aan dat het programma ZHB niet altijd kan voldoen aan hun vragen. Hierdoor ontstaat een gevoel van onduidelijkheid over waar ZHB nu wel of niet van is en welke vragen ze wel of niet iets in kunnen betekenen. Tevens wordt verwacht dat het programma beter duidelijk maakt wat ze wel kan leveren en wat niet.

Onze conclusies en reflecties bij de bevindingen

We maken uit de gesprekken op dat de communicatie tussen ZHB en kleinere partijen in de gebieden over wederzijdse verwachtingen nog onvoldoende scherp is geweest. We hebben hierbij wel de indruk dat er tot dusver vooral eenzijdig verwachtingen zijn uitgesproken richting het programma ZHB. Tegelijk kan het programma duidelijker zijn over wat ze wel en niet kan betekenen voor de verschillende gebieden en de spelregels die daarbij van toepassing zijn. Ook betekent heldere verwachtingen dat het programma ZHB voorwaarden kan stellen aan ondersteuning. Het programma ZHB moet geen vraagbaak worden voor alle problemen die spelen in de regio ("wees geen duizenddingendoekje", gebiedstafel Zuidelijke eilanden).

2.4 Kwaliteit van de gebiedsaanpak (1)

De basis van de gebiedsaanpak is gelegd en vraagt om het doorzetten op de ingeslagen weg

Onze belangrijkste bevindingen

De gebiedsaanpak vormt de kern van het programma ZHB en heeft als doel per gebied te komen tot een integraal pakket aan maatregelen gericht op het beperken van de hinder van projecten, het verbeteren van de bereikbaarheid in het gebied en het stimuleren van de mobiliteitstransitie (bron: APPM rapport).

Over het algemeen krijgen wij vanuit de interviews met de verschillende gebiedstafels terug dat de gebiedsaanpak een goede manier is voor gebiedsgerichte samenwerking om bereikbaarheid in de regio te waarborgen. Vooral op verkeersmanagement en deels ook op aspecten van mobiliteitsmanagement en het gebruik van ontwikkelde instrumenten (apps, menukaarten, etc.) zijn in verschillende gebieden resultaten geboekt. En organisatorisch ligt er een belangrijke basis voor de gebiedsgerichte samenwerking. MT leden van ZHB zijn aanspreekpunt per gebied en dit contact verloopt over het algemeen goed.

Wat wij verder terugkrijgen is dat er veel variatie is in de gebiedsaanpak per regio. Het programma hanteert geen standaardaanpak voor de gebiedsgerichte samenwerking in de vijf gebieden. De geïnterviewden vinden dit vaak ook logisch, bijvoorbeeld omdat een aantal gebieden al bestaande gremia (onder andere Drechtsteden) waren die onderdeel zijn geworden van de samenwerking in ZHB verband. Wij krijgen hierover terug dat het ook goed is dat gebieden zelf kunnen bepalen welke werkwijze en strategie het beste bij hen past.

Tegelijk ontstaat het beeld uit de regio Midden-Holland / Holland Rijnland dat ze nog zoekende zijn in het opzetten van een gebiedstafel. Door de afwezigheid van een afstemmingsplatform in deze regio merken de gebiedspartners daar nog weinig van de gebiedsgerichte aanpak. De verwachting was dat het programma ZHB hier een faciliterende zo niet voorttrekkende rol in zou hebben, maar er is in de optiek van de gebiedspartners niet aan die verwachting voldaan. Dit staat los van het feit, dat er op projectniveau wel initiatieven zijn in deze regio, maar dat er alleen niks overkoepelends georganiseerd is.

De focus in de gebiedsgerichte samenwerking ligt in 1^e instantie vooral op hinderbeperking en dit loopt goed. Daarnaast zien we ook initiatieven op het gebied van de mobiliteitstransitie, door bijvoorbeeld een werkgeversaanpak en het inzetten van leenfietsen en veerpontjes. Of dit structurele gedragsverandering bewerkstelligt wordt in twijfel getrokken. De gebiedstafel Haaglanden geeft bijvoorbeeld aan dat het in hun gebied heel weinig gaat over mobiliteitstransitie en de gebiedstafel zich vooral focust op hinderbeperking.

Een uitdaging voor de gebiedssamenwerking is dat het niet altijd duidelijk is wat ze van het programma ZHB kunnen verwachten. Ondanks dat het contact met het programmateam overwegend goed is, is het voor sommige gebiedspartners nog wel zoeken waarvan ze nu precies gebruik kunnen maken. Zo krijgen we bijvoorbeeld van de gebiedstafel Rotterdam terug dat het voor hen niet geheel duidelijk is wat valt onder de gebiedsaanpak in verhouding tot wat loopt via de basisaanpak en projectfinanciering. De gebiedstafel Zuidelijke eilanden kreeg in hun samenwerking met het programma ZHB niet scherp waarop ze precies wel of geen ondersteuning konden verwachten. Bijvoorbeeld in de communicatie van werkzaamheden richting bedrijven en inwoners bij een groot renovatieproject.

Een laatste beeld dat wij terugkrijgen vanuit de gebiedssamenwerkingen is dat veel loopt via financiering per project en het wel zoeken is naar het leren en uitwisselen tussen projecten. Nu zijn er veel losse maatregelen per project waar we beter van zouden kunnen monitoren wat wel of niet werkt en daarmee maatregelen veel structureler zou kunnen inzetten, ook op andere plekken in Zuid-Holland.

3.4 Kwaliteit van gebiedsaanpak (2)

De basis van de gebiedsaanpak is gelegd en vraagt om het doorzetten op de ingeslagen weg

Onze conclusies en reflecties bij de bevindingen

De gebiedsaanpak is een kansrijke manier om het samenwerkingsverband ZHB te ontwikkelen en te versterken. In gebieden kun je de verbinding leggen tussen verkeers- en mobiliteitsmanagement in projecten. Het biedt een platform voor het bereiken van inwoners en bedrijven, samen met de partners uit het gebied. Bovendien zijn er in de meeste gebieden al bestaande platforms en overleggrems waar je als programma ZHB bij kan aansluiten.

Daarnaast ligt er vanuit het programma ZHB een basisinfrastructuur voor de verdere ontwikkeling van de gebiedsaanpak. Bijvoorbeeld een portefeuillevverdeling van MT leden per gebied en een duidelijke doelstelling en strategie om raakvlakken tussen projecten op gebiedsniveau inzichtelijk te maken en hierop gebiedsgericht te programmeren en evalueren. Aanbeveling is om door te zetten op deze ingeslagen weg.

Dat hierin ruimte wordt geboden voor variatie per gebied is vanuit een samenwerkingsperspectief logisch. Zeker gelet op de historie (bijvoorbeeld wel of geen actieve overlegtafel), maar ook omdat gebieden van elkaar verschillen in (bijvoorbeeld landelijk vs. stedelijk, verschil in mobiliteitskeuzes). Het is daarom goed dat de gebiedsaanpak maatwerk is in lijn met de kenmerken van een gebied. Een uniforme aanpak doet geen recht aan datgene wat in de gebieden al gebeurt en ontwikkeld is.

Het is in onze optiek wel zinvol om per gebied het gesprek te voeren wat de juiste condities zijn om de gebiedsgerichte samenwerking effectief te houden of te verbeteren. Bijvoorbeeld welke gezamenlijke basis we per gebied nodig hebben om de samenwerking te laten slagen. Dit kan per gebied verschillen. Echter, het is wel essentieel om vanuit het programma ZHB (in samenspraak met de gebieden) te komen tot een visie op welke basiscondities je per gebied nodig hebt om je doelstellingen op het gebied van programmering, verkeersmanagement en mobiliteitsmanagement te kunnen realiseren.

We krijgen uit een aantal gebieden terug dat het voor hen niet altijd duidelijk is wat ze precies van het programma ZHB kunnen verwachten. Bijvoorbeeld het onderscheid tussen de basisaanpak, gebiedsaanpak en de projecten. Het kan helpen om hier op een eenvoudige compacte wijze de gebiedspartners over te informeren.

3.5 Financiële stabiliteit ⁽¹⁾

Onvoldoende het goede gesprek over ambities vs. gevraagde investering

Onze belangrijkste bevindingen

We constateren dat het gesprek over de financiële middelen de afgelopen periode voor veel onrust, verlies van energie en chagrijn heeft gezorgd. Dit was het meest sterk zichtbaar in het jaarplanproces. Deels is dit terug te voeren op het financiële vertrekpunt van het samenwerkingsverband, waarin destijds geen indexering is meegenomen.

In de interviews spreken vrijwel alle moederorganisaties het verlangen uit om het niet meer op deze manier over de financiering van de samenwerking te hebben ('we willen met de inhoud aan de slag'), maar tegelijkertijd constateren we dat een structurele oplossing nog niet lijkt te zijn gevonden. Financiën zijn een reëel en belangrijk onderwerp, maar de meeste geïnterviewden zijn het erover eens dat we het gesprek niet op deze manier willen blijven voeren.

Bij het creëren van samenhang tussen de ambities van het samenwerkingsverband (onder andere ambitieniveau – wat je wil bereiken en doen) en de benodigde en beschikbare middelen (om de ambitie te realiseren) spelen binnen ZHB een aantal factoren een belangrijke rol:

- Het proces waarin de verbinding wordt gelegd tussen de (jaar)doelen van het samenwerkingsverband en beschikbare middelen lijkt nog onvoldoende gezet. Het jaarplanproces verloopt nog moeizaam. In de afgelopen jaren heeft het relaties onder druk gezet.

- Het betreft ook het vinden van overeenstemming over wat toereikende middelen zijn. De moederorganisaties en het samenwerkingsverband ZHB hebben geen gedeelde opvatting en referentiekader over wat er nodig is om de door de moeders geuite verwachtingen adequaat in te vullen. Met 43,5 FTE en het totale programmabudget van €7,8 miljoen zegt het programma ZHB onvoldoende uitgerust te zijn om op de beide hoofddoelstellingen aan de verwachtingen te kunnen voldoen. Moederorganisaties zijn van mening dat dit budget wel toereikend is. Hier zit een discrepantie tussen het programma en de moederorganisaties.
- Door gebrek aan overeenstemming over de financiële kaders over welke investering nodig is om de gestelde doelen te bereiken, gaat het in besluitvorming veel over onduidelijkheid over het besteden en de hoogte van budgetten.
- Deels gerelateerd aan de governance van het samenwerkingsverband (pg. 26-28) wordt het juiste financiële gesprek niet op het juiste niveau aan de juiste tafel gevoerd. Zo blijkt uit gesprek met de stuurgroep dat hier veel discussies zijn over budgetten van projecten, terwijl zij de wens uitspreken om over de grotere financiële kaders van de samenwerking te gaan.
- Tenslotte zijn er punten waarop ZHB financieel inefficiënt is:
 - Alle moederorganisaties hebben hun eigen wijze van projectverantwoording. Er is geen uniforme aanpak, maar maatwerk per partner. Dit moet nauwkeurig gebeuren en kost veel tijd. Dit vertaalt zich naar een hogere overhead.
 - Veel van de capaciteit wordt ingehuurd, aangezien maar 30% gedetacheerd is vanuit de moederorganisaties (zie paragraaf 3.6). De kostprijs van 1 FTE in 2024 ligt ongeveer 30.000 euro hoger voor inhuur dan via detachering.

3.5 Financiële stabiliteit (2)

Onvoldoende het goede gesprek over ambities vs. gevraagde investering

Onze conclusies en reflecties bij de bevindingen

In een samenwerking van deze aard en omvang is een gezonde spanning tussen moederorganisaties en het samenwerkingsverband behulpzaam om te komen tot een scherp gesprek over adequate besteding van publieke middelen.

Op basis van de gesprekken zien we dat er nog geen gezamenlijk beeld is ontwikkeld van de onderliggende kentallen en er geen duidelijke verbinding wordt gelegd tussen de doelen van de samenwerking (wat willen we bereiken?) en de middelen (wat is er nodig om dit te bereiken?). Wanneer er geen duidelijk proces is om hier overeenstemming over te bereiken, krijgt deze spanning een onproductief karakter. Dit was de afgelopen periode in het samenwerkingsverband ZHB het geval. Een bijeffect daarvan is: veel herhalende gesprekken zonder resultaat, irritaties en verhoogde kans op verstoorde relaties.

Er lijkt in de governance van het samenwerkingsverband ZHB geen duidelijke plek te zijn waar financiële discussies worden beslecht. Het gevolg is dat er op meerdere tafels in de governance (accounthouders, regiegroep en stuurgroep) over wordt gesproken. Dit houdt de aandacht weg van de inhoudelijke dossiers waarop de betrokkenen zich vooral willen richten. ZHB is in belangrijke mate toch ook een samenwerking van inhoudelijke professionals en de voortdurende aandacht voor de financiën en middelen halen de energie uit overleggen en de samenwerking in het algemeen.

Verder moet het programma ZHB duidelijker aangeven wat zij kan leveren voor de beschikbare hoeveelheid middelen en dat moederorganisaties niet meer kunnen en mogen vragen dan de middelen toelaten. Als dit aan beide kanten niet helder is, maakt het een financieel gesprek sterk afhankelijk van persoonlijke dynamiek “aan de tafels” en dit biedt onvoldoende houvast voor meer slagvaardigheid.

Tot slot is onze reflectie dat het samenwerkingsverband ZHB gebaat is bij een stabiele, meerjarige financiering en duidelijke financiële kaders waarbinnen het werk gedaan kan worden. Dit biedt rust in de governance van de samenwerking. Er is nu een budget van 7.8 mln. maar er is geen overeenstemming over de vraag in hoeverre dit genoeg is om aan de verwachtingen ten aanzien van de hoofddoelstellingen te voldoen. De focus op het inhoudelijke gesprek over de vraag wat het gewenste ambitieniveau is zou leidend moeten zijn in de samenwerking.

3.6 Functioneren van de samenwerkingsorganisatie ⁽¹⁾

Samenwerkingsorganisatie kwetsbaar op bemensing huisvesting en verbinding

Onze belangrijkste bevindingen

Een groot deel van de geïnterviewden is het erover eens dat de detachering van medewerkers aan de samenwerkingsorganisatie ZHB onvoldoende van de grond komt. Voor het eerste kwartaal was er gemiddeld 43,2 FTE capaciteit beschikbaar voor het programma waarvan 31% is ingevuld middels detachering via de partners (Bron: Q1-rapportage 2024).

Er zijn verschillende oorzaken die worden gegeven voor het tekort aan detachering:

- In algemene zin is er sprake van krapte op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat het voor moederorganisaties lastig kan zijn om alle vacatures gevuld te krijgen en detacheren is dan ook lastig. Ook willen moederorganisaties niet altijd hun beste mensen kwijt aan ZHB als je deze in eigen huis ook nodig hebt.
- Een andere oorzaak die wordt genoemd is dat er te weinig strategisch wordt nagedacht over het pad dat je doorloopt bij en na detachering. Er is een spanning met interne HR procedures van de moederorganisaties en er is bijvoorbeeld niet altijd een terugkeergarantie voor medewerkers die gedetacheerd zijn bij ZHB.
- Dit is een wat minder breed gedeeld beeld, maar we krijgen ook terug dat het imago van ZHB bij de moederorganisaties ook niet werkt als een aantrekkelijk perspectief om hier een tijdje te gaan werken.

Het gevolg van het tekort aan detachering is dat er te weinig bemensing vanuit de moederorganisaties tot stand komt. Dit wordt opgevangen met externe inhuur.

We krijgen terug dat de kwaliteit van externe inhuur goed is en dat het werk goed wordt uitgevoerd. Alleen is inhuur wel substantieel duurder. Uit het ZHB jaarplan (2024) blijkt dat inhuur per fte 30k duurder uitvalt: de kostprijs per FTE (2024) voor detachering is €134K tegenover €164K voor inhuur. Dit kost het programma ZHB substantiële productie binnen het beschikbare budget in vergelijking met een situatie waarin detachering beter of meer van de grond zou komen.

Ook krijgen we terug dat het risico door teveel inhuur is dat er een tekort aan stabiliteit en continuïteit ontstaat in de bemensing van de samenwerkingsorganisatie ZHB. Er is sprake van veel losse opdrachten en een versnipperd personeelsbestand. Door veel personeelwisselingen ontstaat er geen binding met het samenwerkingsverband en dat het collectief geheugen van de historie van de samenwerking en wat er speelt niet wordt opgebouwd.

We hebben tijdens de evaluatie wel teruggekregen dat ZHB werk maakt van langere aanstellingen en contracten van langere duur, maar dit blijft een aandachtspunt.

Qua huisvesting is er behoefte aan een gezamenlijke “thuisbasis” waar medewerkers en partners elkaar kunnen ontmoeten, kunnen werken en overleggen. Dit zorgt er voor dat ZHB’ers “versnipperd” werken over een groot aantal locaties. Hierdoor is er minder verbinding binnen het programma ZHB, maar vooral met de partners buiten de formele overleggen. De gebiedsteams en projectteams hebben ook de behoefte aan een gemeenschappelijke huisvesting om elkaar makkelijker te ontmoeten en met elkaar te werken.

3.6 Functioneren van de samenwerkingsorganisatie ⁽²⁾

Samenwerkingsorganisatie kwetsbaar op bemensing van huisvesting en verbinding

Onze conclusies en reflecties bij de bevindingen

Een inleen- of detachingsmodel heeft veel potentie als het goed werkt. We zien dit type model terug bij veel andere samenwerkingsverbanden en dit kan een effectieve manier zijn voor het creëren van eigenaarschap en verbinding tussen moederorganisaties en het samenwerkingsverband. Ook is het in potentie een mooie ontwikkelstap voor medewerkers bij moederorganisaties om ervaring op te doen met het werken aan regionale bereikbaarheidsvraagstukken.

Alleen zien we dat inleen en detachering niet van de grond komt. Er zijn manieren om detachering alsnog van de grond te krijgen en deze worden ook genoemd tijdens de gesprekken. Denk aan een terugkeergarantie, betere loopbaanpaden, andere manieren van werven, etc.

Bemensing is voor de samenwerkingsorganisatie ZHB dusdanig cruciaal, dat wij wel concluderen dat je op dit punt best harde eisen mag stellen aan moederorganisaties, bijv. door zakelijke afspraken te maken en elkaar aan te spreken op consequenties van het niet nakomen van afspraken.

Onze reflectie is wel dat er al veel is geprobeerd, dat het bij veel andere samenwerkingsverbanden ook een lastig model blijkt en dat het daarom belangrijk is om realistisch te zijn over de haalbaarheid van detachering. Met andere woorden, je wilt niet te lang aan een dood paard blijven trekken.

Als detachering toch lastig blijkt, dan heb je als ZHB de legitimatie om andere manieren te zoeken voor het organiseren van bemensing of de meerkosten voor inhuur ten opzichte van de kosten voor detachering in rekening te brengen bij betreffende partners die hun afspraken niet nakomen.

Een reflectie daarbij betreft ook de aard van het gesprek over detachering. Dat lijkt vooral onderdeel te zijn geweest van de discussie over middelen, terwijl de visie achter detachering wel degelijk was gebaseerd op de gedachte, dat detachering zorgt voor verbinding tussen ZHB en de moeders, betrokkenheid van achterbannen, etc. Niet in staat zijn om te detacheren zou ook dat probleem moeten adresseren, en moeten leiden tot alternatieve afspraken of voorzieningen.

Tot slot concluderen wij dat de moederorganisaties en het programma ZHB het gesprek over detachering moeten afronden. Continue discussie over detachering terwijl dit model niet van de grond komt, creëert een beeld dat moederorganisaties de samenwerking niet voldoende serieus nemen. En dat is ook geen reclame voor mensen in de moederorganisaties die overwegen om zich in te zetten voor of samen te werken met ZHB.

Een andere belangrijke conclusie is dat een samenwerking een “thuisbasis” nodig heeft in de vorm van een vaste plek waar medewerkers elkaar kunnen ontmoeten. Dit is essentieel voor de binding tussen de moederorganisaties en ZHB. Anders zien wij het risico dat buiten de reguliere, “formele” overleggen als de regiegroep en accounthoudersoverleg er weinig momenten zijn voor contact.

3.7. Governance van het samenwerkingsverband ⁽¹⁾

De overleg- en besluitvormingsstructuur vraagt aanscherping

Onze belangrijkste bevindingen

In de opbouwfase van de samenwerking ZHB is er veel aandacht uitgegaan van het neerzetten en werkend krijgen van de governance. Er is een structuur met een accounthoudersoverleg, regiegroep en stuurgroep. In algemene zin krijgen wij terug dat het idee achter deze werkwijze – zoals deze is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst (SOK) – goed is uitgedacht.

In de praktische uitwerking (hoe het écht werkt) zien we onvoldoende onderscheid tussen en duidelijkheid over a) de rollen die de verschillende gremia hebben en b) hoe de besluitvormingsprocessen lopen “tussen de verschillende tafels”. Zo geven mensen in de interviews aan dat er veel overlap zit in de besprekpunten op de verschillende tafels: “veel stukken worden op dezelfde manier op verschillende tafels besproken”. Dit past niet bij de voorportaalfunctie van de regiegroep en het accounthoudersoverleg, zoals die in de SOK is vastgelegd. Ook worden stukken één op één doorgezet, waardoor veel discussies vaak opnieuw gevoerd worden. Hoe de governance in de SOK is vastgelegd werkt dus niet zo in de praktijk.

Ook constateren we op basis van de gesprekken dat door rolonduidelijkheid van tafels en onduidelijkheid van besluitvormingsprocessen een “opwaartse druk” ontstaat, waardoor veel onderwerpen niet op een goede manier bij de stuurgroep terecht komen. Geïnterviewde stuurgroepleden vragen zich dan ook af waarom onderwerpen zo gedetailleerd op hun tafel terecht komen. Zij geven aan liever op hoofdlijnen te sturen en niet alles wat speelt in de samenwerking te willen bespreken.

Uit de interviews komt verder naar voren dat de regiegroep een beperkte sturingskracht heeft en dat dit als een belemmering wordt ervaren voor de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband ZHB. Het MT wil graag een aanspreekpunt/sparringpartner op dit niveau en ziet hier een belangrijke rol voor de regiegroep. Dit is in de praktijk nog onvoldoende vorm gegeven. Ook leeft de behoefte bij de stuurgroep dat de regiegroep een sterkere positie pakt in de besluitvorming, zodat de stuurgroep een deel van de besprekpunten “niet nog een keer over hoeft te doen”.

Naast de regiegroep heeft het programma ZHB ook behoefte aan een sparringpartner op het niveau van het accounthoudersoverleg. In de SOK is vastgelegd dat het accounthoudersoverleg fungeert als een voorbereidend overleg voor het bespreken van voortgang en knelpunten. Het beeld komt naar voren dat het overleg vaak het karakter van verantwoording kreeg en dit is als minder constructief ervaren.

In de SOK is vastgelegd dat de stuurgroep bestaat uit bestuurders vanuit de moederorganisaties. We krijgen terug dat de wethouders van de gemeente Rotterdam en Den Haag zich laten vertegenwoordigen en zelf doorgaans niet aanwezig zijn. We vernemen dat dit geen onwil of desinteresse is, maar dat dit vooral zit in de frequentie (en tijdsbeslag) van vergaderingen en de manier waarop onderwerpen geagendeerd worden (teveel stukken, teveel details).

3.7. Governance van het samenwerkingsverband (2)

De overleg- en besluitvormingsstructuur vraagt aanscherping

Onze belangrijkste bevindingen

Dit roept bij andere partners vragen op over de betrokkenheid bij en mogelijk ook het commitment van deze partners aan de samenwerking. Dit thema wordt vervolgens alleen terzijde besproken in de gremia waar de aanwezigheid van deze leden van de stuurgroep niet of nauwelijks kan worden beïnvloed. Ook al hebben de betreffende wethouders goede redenen, het risico is dat de beeldvorming hierover geen constructieve uitwerking heeft op de samenwerking.

In de opbouwfase van de samenwerking – en specifiek tijdens de financieringsdiscussie – heeft de Raad van Toezicht (RvT) een actieve rol gespeeld in de overleggen en besluitvorming. Deze rol is als positief ervaren: de raad heeft bijvoorbeeld een constructieve bijdrage geleverd aan de discussie over financiën. Dit is deels ook logisch vanuit haar formele rol in de goedkeuring van het jaarplan en de jaarbegroting. De RvT heeft aangegeven dat ze wel scherp wil blijven op wat past en niet past bij haar formele bevoegdheid: “ze willen niet een te grote broek aan trekken”.

In de SOK is ook vastgelegd dat er een netwerk van directeuren is als escalatielijn en verbinding tussen het programma en de moederorganisaties. De constatering is dat weinig deelnemers in de samenwerking een beeld hebben bij waar het directorennetwerk van is en waar je ze voor kunt inzetten. Dit met elkaar helder krijgen en beter doorleven is een wens die is uitgesproken tijdens de werksessie.

3.7. Governance van het samenwerkingsverband (3)

De overleg- en besluitvormingsstructuur vraagt aanscherping

Onze conclusies en reflecties bij de bevindingen

De overleg- en besluitvormingsstructuur is in haar ontwerp (zoals vastgelegd in de SOK) logisch, maar wordt naar ons oordeel momenteel niet voldoende benut. Een samenwerkingsverband als ZHB (in aard en omvang) heeft behoefte aan slagkracht in de besluitvorming en de huidige overlegstructuur draagt hier onvoldoende aan bij.

Zo zou er meer slagkracht ontstaan als het MT ZHB en de regiegroep een sterke spil gaan vormen in de samenwerking en dat de regiegroep meer mandaat en sturingskracht krijgt om samen met het MT besluiten te nemen. Dit kan alleen als er duidelijk bestuurlijke kaders zijn, bijvoorbeeld over financiën. Dit zorgt voor minder opwaartse druk richting de stuurgroep.

In het algemeen proberen we organisaties te maken – en samenwerkingsverbanden zijn daar geen uitzondering op – die in zichzelf zoveel mogelijk slagkracht en continuïteit ontwikkelen. In samenwerkingsverbanden hebben we rekening te houden met de steun van de moederorganisaties – zeker wanneer bestuurders een politieke verantwoordelijkheid dragen – maar ook in die situaties is het zaak om samenwerkingsverbanden een zekere zelfstandigheid te geven opdat zij zich kunnen ontwikkelen naar de opgave waarvoor ze in het leven zijn geroepen.

Op basis van deze overwegingen komen wij tot het oordeel dat het versterken van de regiegroep tot een volwaardige gesprekspartner voor het MT ZHB van groot belang is:

- Het versterkt de slagkracht van het samenwerkingsverband als geheel.
- Het maakt de ontwikkeling van het samenwerkingsverband minder afhankelijk van de stuurgroep. De frequentie van stuurgroep overleggen kan dan naar beneden en bestuurders kunnen zich beperken tot strategische kernkeuzes en het bepalen van duidelijke (financiële) kaders waarbinnen de samenwerking kan functioneren.
- Bijvangst is dat deze aanpassing de kans vergroot dat het minder druk legt op de agenda's van de bestuurlijk verantwoordelijken.
- Het is nuttig om de precieze functie en rol van het accounthoudersoverleg in relatie tot het MT ZHB, de regiegroep en stuurgroep te bepalen en te doorleven. De regiegroep moet veel meer gaan sturen en besluiten op strategisch niveau. Het accounthoudersoverleg moet een sparringpartner worden op meer tactisch niveau, zonder daarbij het programma ZHB in de verantwoordingsfeer te trekken. Het MT krijgt dan een meer zelfstandige positie om invulling te geven aan de kaders. De stuurgroep wordt veel meer van de (financiële) kaders op hoofdlijnen.

We komen tot de conclusie dat in het samenwerkingsverband ZHB veel aandacht is uitgegaan naar de formele governance en daarin in het bijzonder aan de financiële en middelenkant van de samenwerking. Er is een sterke behoefte en noodzaak om de overleg en besluitvormingsstructuur effectiever te maken opdat daarmee ook meer ruimte ontstaat voor de verdere inhoudelijke ontwikkeling van het samenwerkingsverband.

3.8 Regie op de samenwerking (1)

Weinig aandacht voor en regie op hoe het gaat in de samenwerking als geheel

Onze belangrijkste bevindingen

We zien dat veel aandacht in de onderlinge samenwerking uitgaat naar inhoudelijke zaken, en minder naar de samenwerking zelf. Er is een natuurlijke aandacht voor inhoudelijke thema's op het gebied van bereikbaarheid en mobiliteit. Er is door de fase waarin het samenwerkingsverband zich bevindt (afgelopen twee jaar in de opbouwfase) en issues rond middelen een verklaarbare aandacht voor de inhoudelijk administratieve en bedrijfsvoeringstechnische aspecten van de samenwerking.

Door middel van het KPI/PIN raamwerk vindt elk kwartaal de monitoring van de samenwerking van het programma ZHB plaats. Het bespreken en waar nodig besturen hierop dient nog verder vorm te krijgen tijdens de Q-momenten met de Accounthouders en leden van de Regiegroep.

Er is minder aandacht voor de zorg van de samenwerkingsdynamiek en -kwaliteit zelf. Tijdens de interviews en werksessie is veel gesproken over de kwaliteit van de samenwerking. Bijvoorbeeld: hebben we een helder beeld bij onze ambitie? Hoe verhouden we ons tot onze doelen? Wie heeft welk belang en in hoeverre wordt hier recht aan gedaan in datgene wat wij samen uitvoeren? Wat is de kwaliteit van onze governance en overlegstructuur? We merken dat er behoefte is om hier met elkaar het gesprek over te voeren, maar het gaat hier (nog) te weinig over.

3.8 Regie op de samenwerking (2)

Weinig aandacht voor en regie op hoe het gaat in de samenwerking als geheel

Onze conclusies en reflecties bij de bevindingen

De aandacht voor de samenwerking zelf is naar ons oordeel te beperkt. Het samenwerkingsverband ZHB is een complex systeem wat als zodanig beheer en onderhoud vraagt. Denk daarbij aan de begeleiding van de prioritering van doelen, het signaleren van conflicten, het begeleiden van een constructief gesprek over middelen vs. doelen, detachering, de zorg voor de onderlinge relaties, de kwaliteit van de interactie en in het algemeen de sociale kant van de samenwerking, etc.

Het goed doen functioneren van het samenwerkingsverband ZHB vraagt niet alleen aandacht voor het samenwerkingsverband zelf, maar ook voor het creëren van randvoorwaarden in de moederorganisaties. Deelnemen aan samenwerking is ook accepteren dat het ingewikkeld kan zijn om alle procedures en werkwijzen van de betrokken moederorganisaties en het programma ZHB op elkaar te laten aansluiten. Voorbeeld: als detachering niet tot stand komt doordat in de moederorganisaties geen voorzieningen worden getroffen om het voor kandidaten aantrekkelijk te maken, dan stellen de moeders het samenwerkingsverband voor een probleem dat zij niet kan oplossen.

Er zijn procedures waar moederorganisaties aan vast zitten, bijvoorbeeld democratische of politieke processen die je niet zomaar kan aanpassen. Deze zien we als een gegeven en daarbij is de vraag hoe je binnen deze procedures met elkaar zo goed mogelijk besluiten kan nemen. Wees je er bewust van dat deze procedures vertragend kunnen werken en ga hier het gesprek over aan.

Daarnaast is het goed om na te gaan welke werkwijzen en processen bij moederorganisaties aangepast kunnen worden, zodat de samenwerking beter gaat verlopen. Als er bijvoorbeeld op HR gebied in moederorganisaties iets georganiseerd kan worden, zodat de detachering soepeler verloopt, kijk dan waar aanpassing mogelijk is.

In algemene zin zien we dat aan tafels veel mensen aanschuiven, wat keuzes maken en besluiten nemen moeilijker maakt. Dit is deels een vraagstuk van de overleg- en besluitvormingsstructuur, maar kent ook een component die met de onderlinge dynamiek van de samenwerking te maken heeft en daarmee ook onderdeel is van de zorg voor de samenwerking zelf. We kunnen ons namelijk voorstellen dat gaandeweg het vertrouwen in de samenwerking kan groeien en deelnemers van overleggen makkelijker in staat zijn om taken aan kleinere groepen over te laten waardoor sneller vaart kan worden gemaakt.

Een periodieke en gestructureerde monitoring van de samenwerkingsdynamiek vindt niet plaats. Een lichte maar frequente vorm zou daarbij behulpzaam kunnen zijn en helpen bij het agenderen van issues die de onderlinge dynamiek betreffen, essentieel zijn voor de samenwerking maar niet vanzelfsprekend collectief worden gesignaleerd.

4

Aanbevelingen

Aanbevelingen (1)

Een aantal aanknopingspunten voor het vervolg van de samenwerking

Definieer en communiceer duidelijk hoe de twee hoofddoelstellingen van ZHB zich tot elkaar verhouden

De twee hoofddoelstellingen van ZHB – hinderbeperking en structurele mobiliteitstransitie – zijn veelvuldig op verschillende tafels besproken. Er is een bewuste keuze gemaakt voor een dubbele doelstelling, alleen is in onze optiek niet scherp doorleefd hoe deze twee doelstellingen zich tot elkaar verhouden.

Dit doorleven vraagt een inspanning van de moederorganisaties: kies bewust of deze nevenschikt zijn of dat structurele mobiliteitstransitie een afgeleide doelstelling is van hinderbeperking. Hier leven verschillende beelden over bij moederorganisaties en gebiedspartners. Belangrijk hierbij is een duidelijke communicatie richting moederorganisaties en gebiedspartners hoe de doelstellingen zich tot elkaar verhouden.

De kern van wat het programma uitvoert aan activiteiten zit in de basis van €7.8 mln waar alle moederorganisaties aan meebetalen. Voor dit deel is het belangrijk helder te krijgen waar de prioriteit ligt en hoe de hoofddoelstellingen zich tot elkaar verhouden. Dit raakt aan de belangen van deelnemende organisaties. Voor het nieuwe werkprogramma/jaarplan is de aanbeveling om veel scherper het gesprek te voeren over waar welke moederorganisatie en gebiedspartner belang bij heeft. Je kunt de gezamenlijke hoofddoelstellingen bijvoorbeeld vertalen naar wat dit betekent voor elk gebied.

Belangrijk is daarbij een scherp beeld te ontwikkelen waar je als moederorganisaties en gebiedspartners afwijkt in je belang en daarmee je voorkeur voor de focus op de twee doelstellingen. Ook als je het niet met elkaar eens bent, is dat prima, als je het maar naar elkaar uitspreekt. Voer dan wel met elkaar het gesprek wat de verwachtingen zijn in de financiering voor het basisniveau aan maatregelen (voor beide doelstellingen). Nu hebben de partners dit niet scherp met elkaar.

Vertaal de hoofddoelstellingen van het programma naar portefeuilles en gebieden

Het zou voor het nieuwe werkprogramma interessant kunnen zijn om de twee hoofddoelstellingen te vertalen naar resultaten voor de inhoudelijke portefeuilles binnen het programma en wat deze betekenen voor de aanpak in de vijf gebieden die vallen onder de gebiedsgerichte samenwerking. Dit maakt de doelstellingen concreter en er wordt zichtbaar tot welke resultaten deze hoofddoelstellingen concreet leiden. Ga voor het formuleren van de doelstellingen naast moederorganisaties ook in gesprek met andere partners per gebied.

Creëer duidelijkheid over het aanbod van het programma ZHB

De wederzijdse verwachtingen tussen het programma ZHB en partners (specifiek de partners in de gebiedsgerichte samenwerking) zijn nog onvoldoende scherp gedefinieerd. Het programma ZHB kan duidelijker zijn over wat ze wel en niet kan betekenen voor de verschillende gebieden en welke afspraken en spelregels ze daarbij hanteren. Op deze manier voorkomen we dat gebiedspartners hun verwachtingen op het programma ZHB projecteren en dat de inzet vanuit het programma afhangt van wie je spreekt. Als duidelijker is wat wel of niet het aanbod is, kun je als programma ZHB ook duidelijkere afspraken en voorwaarden opstellen voor ondersteuning.

Aanbevelingen (2)

Een aantal aanknopingspunten voor het vervolg van de samenwerking

Zorg voor meer detachering en betere huisvesting

Als we concluderen dat detachering niet voldoende van de grond komt, is de vraag voor ZHB in hoeverre we hier nog meer werk van willen maken of dat we realistischer moeten zijn over hoeveel detachering we voor elkaar kunnen krijgen. 100% detachering is niet realistisch, maar te weinig detachering is ook niet gewenst gelet op de impact op kosten/productie, de binding tussen het programma en de moederorganisaties en continuïteit en stabiliteit in de bemensing. Maak concrete afspraken over hoeveel detachering gewenst is en spreek elkaar hier ook op aan. Het is nu niet gekwantificeerd welke minimale bijdrage we verwachten van de moederorganisaties en wat de consequenties zijn als je dit niet haalt.

Een consequentie zou kunnen zijn (hierover is gesprek nodig) dat je de meerkosten van het niet invullen van detachering verrekenend in de bijdrage van de moederorganisaties. Hierover is een artikel in de SOK opgenomen, alleen ligt dit gevoelig vanuit een samenwerkingsperspectief: het kan ongemakkelijk worden als je elkaar continu afrekent op wel of geen bijdrage. Aan de andere kant, een zakelijke houding kan duidelijkheid geven. Ga hierover in ieder geval het gesprek aan en maak concrete afspraken (“niet laten sudderen”).

Regel een centrale werkplek waar alle medewerkers van het programma ZHB een thuisbasis hebben. Zorg dat er hier voldoende werkplekken en vergaderzalen zijn, zodat het aantrekkelijk is om hier te werken. Het hebben van een thuisbasis in de samenwerking is essentieel voor de binding met het programma en maakt mogelijk dat er meer contact is tussen de medewerkers in de samenwerking aanvullend op de meer “functionele momenten” in de verschillende overlegtafels.

Aanbevelingen (3)

Een aantal aanknopingspunten voor het vervolg van de samenwerking

Zorg voor meer slagkracht in de governance en bespreek de juiste onderwerpen op het juiste abstractieniveau in de verschillende gremia

De belangrijke aanbeveling is om de regiegroep meer mandaat en slagkracht te geven en hun positie in de governance te versterken om binnen duidelijke bestuurlijke en financiële kaders beslissingen te nemen. Zij kunnen dan samen met het MT van ZHB de spil vormen in de aansturing.

Overigens vindt in veel samenwerkingsverbanden regie plaats op het niveau van directeuren terwijl binnen ZHB het directeurenoverleg het karakter heeft van een informeel netwerk/klankboard. Tijdens de werksessie werd de vraag geopperd of directeuren niet een prominentere positie moeten innemen in de governance. Wij adviseren hier zorgvuldig mee om te gaan. Organiseer in ieder geval niet “een extra laag” in de governance: een sterkere positie van directeuren (inclusief een formele rol in besluitvorming) kan de complexiteit van de governance vergroten. Ga bij partners na of het qua slag- en sturingskracht helpt om directeuren de rol van regiegroep te geven of dat de huidige samenstelling in potentie de gewenste rol kan pakken. Het is vooral belangrijk om met elkaar na te gaan welke competenties, mandaat en mensen je nodig hebt om op regiegroep niveau het juiste gesprek te voeren en sturingskracht te organiseren. Zet deze mensen aan tafel.

Zorg dat de besluitvorming op belangrijke thema's minder afhankelijk wordt van de stuurgroep. Veel besluiten en acties moeten in de voorportalen van de accounthouders en regiegroep worden beslecht en niet op dezelfde manier terugkomen op de tafel van de stuurgroep. Er ligt hier ook een belangrijke verantwoordelijkheid van de regiegroep om hun annotaties en stukken richting de bestuurders op de juiste manier te formuleren en bijvoorbeeld gezamenlijke annotaties te maken voor een vlotte afhandeling van de besluitpunten in de stuurgroep. Zo voorkomen we dat besluiten niet op dezelfde manier weer terugkomen in de stuurgroep, hier alleen de meest essentiële “hamerstukken” inbrengen.

Denk ook kritisch na over de positie en houding van het accounthoudersoverleg. De rol van accounthouders is gelegen in het zijn van een belangrijke sparringpartner voor ZHB, onder andere over het werkplan en knelpunten in de uitvoering. Dit type gesprek vraagt weliswaar om een constructief kritische houding, maar uit de evaluatie blijkt ook dat dit kan leiden tot een controle- en verantwoordingsreflex, een negatieve grondhouding en een slechte sfeer in gesprekken. Het is zaak om van het accounthoudersoverleg een constructieve bondgenoot van de samenwerking te maken en hier samen met het programma ZHB aan oplossingen te werken voor knelpunten.

Aanbevelingen (4)

Een aantal aanknopingspunten voor het vervolg van de samenwerking

Zet een volgende stap in de gebiedsgerichte samenwerking

Het is in onze optiek nuttig om per gebied het gesprek te voeren wat de juiste condities zijn om de gebiedsgerichte samenwerking effectief te houden of te verbeteren. Bijvoorbeeld welke gezamenlijke basis we per gebied nodig hebben om de samenwerking te laten slagen. Dit kan per gebied verschillen. Het is daarbij belangrijk dat het programma ZHB (in samenspraak met de gebieden) komt tot een visie op welke basiscondities je per gebied nodig hebt om in de gebieden resultaten te boeken.

Zoals gezegd is variatie per gebied logisch gelet op de principes achter de gebiedsgerichte samenwerking. We krijgen alleen wel terug dat de variatie in sommige gevallen leidt tot onduidelijkheid over wat gebiedspartners precies van het programma ZHB kunnen verwachten, bijvoorbeeld vanuit de basisaanpak. Schep hier duidelijkheid in richting gebiedspartners over wat ze wel en niet van het programma kunnen verwachten.

Een aanknopingspunt voor het vervolg van de samenwerking is om het leren *tussen* gebieden te bevorderen. We krijgen nu het beeld dat er veel goede maatregelen worden ingezet in projecten in gebieden, maar dat we te weinig collectief delen welke succesvol zijn of niet. Aanbeveling is om dit inzichtelijk te maken, zodat niet alle gebieden het wiel opnieuw hoeven uit te vinden.

Financiële stabiliteit

De focus van het samenwerkingsverband moet liggen op inhoud en werk, en zorg daarom dat financiële discussies niet de overhand nemen. Hiervoor is het belangrijk om zowel op de korte als lange termijn een aantal zaken goed te regelen:

Kom tot overeenstemming over het jaar- en werkplan. Het afgelopen jaar is hier ervaring mee opgedaan. Zorg dat je dit goed met elkaar evalueert. Kom ook uit de verantwoordingsdynamiek. De regiegroep gaat over de grote lijnen, de strategie en de realisatie van de doelstellingen. Zorg dat accounthouders hierin minder tot niet sturend/controlerend zijn, maar gaan fungeren als sparringpartner van het programma ZHB.

Maak daarbij procesafspraken over de financiering voor de komende jaren, inclusief een gesprek over de indexering van de bijdragen. Tijdens de looptijd van deze evaluatie is in dit kader ook de roadmap 2025-2026 uitgewerkt met afspraken tussen partners over de financiering in 2025 en het proces om te komen tot de financiering vanaf 2026.

Aanbevelingen (5)

Een aantal aanknopingspunten voor het vervolg van de samenwerking

Organiseer regie en reflectie op de samenwerking ZHB

Een samenwerking is steeds in ontwikkeling. Een kansrijke samenwerking weet de juiste balans te vinden tussen de inhoud (doelen, resultaten en activiteiten) en de samenwerking (kwaliteit, hoe we het met elkaar doen). Het doorlopend leren en evalueren is daar onderdeel van, door periodiek de vragen te stellen: staan we nog achter onze doelstellingen? Hoe zit iedereen in de wedstrijd? Wordt er nog voldoende recht gedaan aan onze belangen? Zijn we slim georganiseerd?

We zien dat het bij ZHB veel gaat over de inhoud en veel minder over de kwaliteit van de samenwerking. Veel gesprekken in de governance van ZHB zijn erg functioneel en gaan over financiën of inhoudelijke aspecten van het werk. Dit is logisch, maar voor het vitaal houden van de samenwerking is de aanbeveling om periodiek het gesprek te voeren over hoe de samenwerking verloopt. Organiseer dit moment met de belangrijkste spelers in de samenwerking. We merken dat het gesprek over de samenwerking tijdens de evaluatie als erg positief is ervaren. Organiseer dit gesprek actief in de huidige governance (aan de verschillende overlegtafels), maar ook tussen het MT ZHB en de moederorganisaties.

Maak een aantal mensen verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat dit gesprek wordt gevoerd, bijvoorbeeld in een samenstelling van 1 of 2 MT leden, regiegroepleden en accounthouders. Haal actief thema's op die spelen in de samenwerking (bijvoorbeeld vanuit moederorganisaties, gebiedspartners of het programma) en zet deze op de agenda van het reflectiemoment. Houd deze momenten compact en overorganiseer dit niet, de kracht zit erin om de drempel voor goede reflectie zo laag mogelijk te houden.

Creëer een platform voor het leren binnen het samenwerkingsverband ZHB. Wij zien ZHB niet alleen als programma en/of uitvoeringsorganisatie, maar ook als een samenwerking en lerend netwerk. Veel van de activiteiten van ZHB vinden plaats in projecten, in relatieve afzondering van elkaar. Veel maatregelen worden ingezet in projecten of in het werk van moederorganisaties of gebiedspartners. Benut de kans in het samenwerkingsverband ZHB om over gebieden en projecten ervaringen uit te wisselen en daarmee het leren van elkaar te bevorderen. Het meer collectief maken van bijvoorbeeld succesvolle of werkende maatregelen en aanpakken, zorgt dat op projecten of in gebieden men niet het wiel continu opnieuw hoeft uit te vinden.

Aanbevelingen (6)

Hoe gaan we verder?

Een stappenplan om te komen van aanbevelingen tot acties

Papier is geduldig, maar aanbevelingen op papier leiden niet automatisch tot een betere samenwerking. Zeker als er niet een duidelijke plek is waar het gesprek over het verbeteren van de samenwerking plaatsvindt en wij tijdens het traject ook hebben ervaren dat het ingewikkeld is om dit gesprek van de grond te krijgen. Deelnemers aan de samenwerking hebben verschillende beelden bij het functioneren en verschillende belangen bij wat zij meer aandacht willen geven. Om succesvol van aanbevelingen tot actie te komen adviseren wij een aantal stappen:

1. **Doorleef met elkaar dit rapport:** zorg dat je met de belangrijkste spelers in de samenwerking (accounthouders, regiegroepleden, MT ZHB, etc.) de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van dit rapport doorleefd. In eerste instantie is dit aan de begeleidingsgroep van deze evaluatie, maar doe dit ook met een bredere vertegenwoordiging van alle relevante betrokkenen bij ZHB. Waar zit voor jullie de meest relevante kern van deze bevindingen en conclusies? En welke aanbevelingen kunnen jullie collectief omarmen?
2. **Verschil is van betekenis:** we hebben geleerd dat de betrokkenen bij ZHB (moederorganisaties en niet-moeders) verschillend kijken naar deze samenwerking. Dit zagen we terug in de interviews en werksessies, maar ook in de schriftelijke reacties op dit rapport.

Zorg dat je verschillen tussen betrokkenen – in hoe je kijkt naar de samenwerking, wat je verwacht van wat het oplevert en hoe het functioneert – scherp op tafel krijgt. Als er verschillende zienswijzen of belangen zijn bij hoe de samenwerking ontwikkelt, kun je die maar beter op het netvlies hebben. Erkenning van verschillen en het constructieve onderzoekende gesprek erover leggen de basis voor het vinden van gezamenlijke keuzes, aanpakken en prioriteiten. Dit helpt ook het scherpe gesprek over de realisatie van doelstellingen en hoe je wil dat ZHB zich ontwikkelt.

3. **Maak een stappenplan:** bespreek met elkaar de aanbevelingen en maak een stappenplan welke aanbevelingen op welke termijn worden gerealiseerd. Begin daar waar de energie zit en concrete afspraken gemaakt kunnen worden. Ons advies is bij drie punten te beginnen. 1) ga in de eerste plaats aan de slag met de aanbeveling voor financiële stabiliteit, detachering en huisvesting. Dat helpt bij het creëren van goede omstandigheden voor samenwerking. 2) Ga op korte termijn in gesprek om met elkaar helderheid te krijgen over de doelstellingen. 3) Voor het verbeteren van de governance en overlegstructuur helpt het om met een vertegenwoordiging van alle gremia bij elkaar te zitten om dit vorm te geven. Bespreek dit niet aan afzonderlijke tafels binnen de huidige overlegcyclus. De begeleidingsgroep van de evaluatie kan hierin een trekkende rol vervullen, maar op termijn is dit een rol voor de programmamanager en het MT. Zij hebben een regierol vanuit de samenwerkingsorganisatie.
4. **Houd het gesprek op gang:** in de periode na de evaluatie vraagt het verder brengen van de aanbevelingen een intensief gesprek. Denk ook direct na over hoe je het gesprek over de samenwerking op gang kan houden, ook op de langere termijn. Het zal snel weer gaan over de inhoud, dat is logisch. Daarnaast is het goed om ook de kwaliteit en ontwikkeling van de samenwerking blijvend aandacht te geven. Daartoe zijn uiteenlopende methoden beschikbaar.
5. **Realiseer je, het gaat ook best goed:** zoals vaak geuit tijdens de evaluatie, veel gaat er ook best goed. De samenwerking zit in de opbouwfase en er is veel gerealiseerd, en een basis is gelegd. Laat dit ook het gevoel zijn als je met elkaar aan de slag gaat om de samenwerking te verbeteren. We hebben iets moois met elkaar opgebouwd, wat we samen verder willen brengen.

5

Bijlagen

5. Bijlage (2)

Interviewlijst

Wie?	Organisatie
Programmadirecteur	Zuid-Holland Bereikbaar
MT-lid – portefeuille Bedrijfsvoering	Zuid-Holland Bereikbaar
Andere 4 MT-leden	Zuid-Holland Bereikbaar
Lid van Raad van Toezicht	Zuid-Holland Bereikbaar
Stuurgroep lid	Provincie Zuid-Holland
Stuurgroep lid	MRDH
Stuurgroep leden	RWS en ProRail
Stuurgroep lid	Port of Rotterdam
Stuurgroep lid en regiegroep lid	Ministerie van I&W
Regiegroep lid en accounthouder en Directeur Netwerkmanagement	RWS
Regiegroep lid en accounthouder	ProRail
Regiegroep lid en accounthouder	Provincie Zuid-Holland
Regiegroep lid en accounthouder	Gemeente Rotterdam
Regiegroep lid en accounthouder	Gemeente Den Haag
Regiegroep lid en accounthouder	MRDH
Regiegroep lid en accounthouder	Port of Rotterdam

Wie?	Organisatie
Gebied Zuid-Hollandse Eilanden Wethouder Wethouder Wethouder	Gemeente Voorne aan Zee Gemeente Hoeksche Waard Gemeente Nissewaard
Gebied Drechtsteden Programmamanager bereikbaarheid Regiocontact Beleidsadviseur Contact RWS Zuid-Holland	Gemeente Dordrecht en Drechtsteden Provincie Zuid-Holland Gemeente Gorinchem RWS
Gebied Midden-Holland, Holland-Rijnland Beleidsadviseur mobiliteit Contact Verkeer en Vervoer Opgavemanager duurzame mobiliteit	Gemeente Gouda Regio Midden-Holland Gemeente Leiden
Gebied Rotterdam Medewerker mobiliteit Projectleider duurzame mobiliteit Adviseur mobiliteit Adviseur netwerkontwikkeling	Gemeente Capelle aan den IJssel BAR gemeenten Gemeente Schiedam RET
Gebied Haaglanden Programma regisseur Strategisch adviseur RO Sr. Beleidsmedewerker mobiliteit	Gemeente Pijnacker-Nootdorp Gemeente Leidschendam-Voorburg Gemeente Westland
“Gebruikers” Strategisch omgevingsmanager Verkeersmanager Adviseur duurzame mobiliteit Adviseur verkeersmanagement Adviseur bereikbaarheid Capaciteitsverdeling	Provincie Zuid-Holland Provincie Zuid-Holland Gemeente Rotterdam Gemeente Rotterdam Port of Rotterdam ProRail
“Gebruikers” Omgevingsmanager tunnelrenovaties Omgevingsmanager hinder Beleidsadviseur wegen Beleidsmedewerker mobiliteit Beleidsadviseur duurzame mobiliteit Beleidsadviseur OV	RWS RWS MRDH MRDH Gemeente Den Haag Gemeente Den Haag



Professor Bronkhorstlaan 10
Gebouw 92, Terrein Berg & Bosch
3723 MB Bilthoven



www.commoneye.nl
www.samenwerkingslab.nl