Metropool
Regio Amsterdam
Deelregio Zaanstreek-Waterland

Aan: Regiegroep van de MRA
Van: Deelregio Zaanstreek-Waterland
Betreft: Wensen en opvattingen bij de Samenwerkingsafspraken MRA (concept 12 juli 2021)
Datum: 12 augustus 2021

Geachte leden van de Regiegroep van de MRA,

Wij danken u voor het toezenden van de concept Samenwerkingsafspraken en voor de geleverde inspanningen. Het is goed dat dit concept er nu ligt. De evaluatie van de governance van de MRA is een langdurig proces geworden en de impuls vanuit de Transitiecommissie na een stilte die té lang duurde, was essentieel. De MRA als bestuurlijk netwerk is van groot belang voor ons als gemeenten van Zaanstreek-Waterland en dus is ook het vraagstuk relevant hoe we met elkaar de samenwerking organiseren.

De betrokkenheid bij het onderwerp is groot, bleek ook uit de soms pittige gesprekken in en met raden en de serieuze twijfels die er ook in onze deelregio leefden t.a.v. het traject. De commissie is het gesprek aangegaan en is daarna ook met de sessies met raads- en Statenleden actief op zoek gegaan naar inbreng. Laten we er ook nu vanuit gaan dat deze samenwerkingsafspraken, als ze eenmaal vastgesteld zijn, niet een eindpunt zullen zijn van de ontwikkeling van de MRA-samenwerking, maar een belangrijk ijkpunt in de verdere ontwikkeling ervan.

De MRA: informele samenwerking op weg naar meer transparantie en effectiviteit
In de concept Samenwerkingsafspraken en in het begeleidend schrijven van 12 juli wordt duidelijk het karakter van de MRA gedefinieerd; , "*het kan niet duidelijk genoeg gezegd worden: we zijn en blijven een informele bestuurlijke samenwerking. Er wordt geen nieuwe bestuurslaag gecreëerd, alle bevoegdheden blijven bij de raden en Staten"*. Het is goed om dit punt wederom te markeren, temeer omdat hierover in eerdere discussies vaak onduidelijkheid was. '

De MRA is de plaats waar bestuurders elkaar tegenkomen en overleg voeren, daar waar opgaven de grenzen van gemeenten overschrijden en afstemming noodzakelijk is. Dat kan ertoe leiden dat gezamenlijk bevestigd wordt dat tot uitvoering over kan worden gegaan binnen bestaande gemeentelijke en provinciale kaders, of dat geconcludeerd wordt dat discussie over en mogelijk herijking van die kaders noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat alle ruimtelijke plannen anders niet 'passen' of onvoldoende aansluiten. De betrokken wethouder zal daarmee dan terug gaan naar de eigen raad om te kijken of die dat inzicht ook deelt.

Zo doen we dat momenteel als gemeenten en provincies samen met het Rijk in het kader van de MRA Verstedelijkingsstrategie: een gezamenlijke agenda, die uiteindelijk alleen tot uitvoering kan komen als die aansluit bij bestaande of bijgestelde kaders van gemeenten en provincies. Samen verkennen bestuurders de opties en de schuurpunten, raden en Staten moeten uiteindelijk akkoord gaan met een verhaal dat het 'maximale regionale rendement' weergeeft.

Hiermee doen we niets af aan het belang van de MRA, integendeel zelfs. Wederom met de MRA Verstedelijkingsstrategie als voorbeeld; de complexiteit en vooral ook de onderlinge afhankelijkheid van de opgaven op het gebied van wonen, economie, bereikbaarheid, landschap en recreatie, klimaatadaptatie en energietransitie, de invloed hiervan op sociaal-maatschappelijke vraagstukken als segregatie en gezondheid, dit alles wordt steeds duidelijker vanuit het traject van de MRA Verstedelijkingsstrategie. Als de optelsom van gemeentelijke ambities niet past, of ambities en

opgaven elkaar in de weg zitten (ruimte voor bedrijvigheid of overloopgebied, wonen of landschap, groei maar ook een sterkere segregatie, veel ambities maar weinig middelen), dan kunnen we niet anders doen dan daar gezamenlijk uitkomen en daarover afspraken maken. De MRA biedt ons daarvoor een podium, zoals dat eerder ook het geval was met de planning van bedrijventerreinen en kantorenlocaties via PLABEKA.

De MRA fungeert als platform voor prioritering en voor het maken van werkafspraken met betrekking tot de hiervoor genoemde thema's, alsook voor gezamenlijke visievorming, beleidsontwikkeling, het vormgeven van concrete ondersteuningsmogelijkheden en lobby richting partners. De Woningbouwimpuls is hiervan een recent, concreet en succesvol voorbeeld: de ontsluiting van middelen van het Rijk, begeleid vanuit de MRA richting de deelnemende gemeenten. De MRA als organisatie bouwt geen huizen en legt geen wegen aan, maar is wel het bestuurlijk construct dat nodig blijkt om verder te komen als gemeenten; de MRA is meer dan de som der delen.

De MRA Samenwerkingsafspraken zijn niet gelijk aan die van een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr, zoals een GGD of een Veiligheidsregio. De MRA is geen entiteit met rechtspersoon en bankrekening, eigen personeel en uitvoeringscapaciteit. Het betreft hier afspraken die horen bij een informele bestuurlijke samenwerking, waarbij transparantie van het proces essentieel is. Willen bestuurders daar afspraken kunnen maken, dan moet ook duidelijk zijn wat de verdeling van verantwoordelijkheden is, hoe afspraken worden gemaakt, hoe de agenda tot stand komt en hoe hierover gerapporteerd wordt.

Dit leidt tot een tweeslachtigheid in die zin dat het enerzijds gaat om een 'lichte' samenwerking en niet over een extra bestuurslaag; het gaat niet over grote budgetten zoals bij de Vervoersregio Amsterdam of de Veiligheidsregio. Anderzijds is er de noodzaak tot transparantie die leidt tot stevig uitgeschreven processen en procedures. De lichtheid van een informele samenwerking in combinatie het zoeken naar transparantie via procedures die soms lijken op die van een gemeenschappelijke regeling, vormen het kader van de MRA samenwerking.

De voorliggende MRA Samenwerkingsafspraken voldoen aan de hiervoor beschreven behoeften: het eerste deel karakteriseert de MRA als een informele bestuurlijke samenwerking, en het tweede deel beschrijft op uitgebreide, adequate wijze de procedures behorend bij een samenwerkingsverband van deze omvang.

Punten van overweging
Aangezien u in uw begeleidend schrijven voorstelt om het eerste deel van de Samenwerkingsafspraken in de tweede helft van 2021 in twee ronden vast te stellen, concentreert deze reactie zich op dat deel. Hieronder volgen een aantal aandachtspunten die wij als deelregio aan u willen voorleggen.

1. *Het belang van de MRA wordt met de nieuwe afspraken bevestigd, de structuur verandert niet wezenlijk.*
   Zaanstreek-Waterland onderschrijft het belang van regionale samenwerking binnen de Metropoolregio Amsterdam, zoals verwoord in de concept Samenwerkingsafspraken, en onderschrijft de inhoudelijke doelen zoals geformuleerd in het stuk.

   Het belang om regionaal krachten te bundelen en tot oplossingen voor opgaven te komen, zal in de toekomst alleen maar toenemen. Zaanstreek-Waterland onderschrijft en benadrukt het belang van het uitgangspunt dat de basis voor de MRA-samenwerking gelegen is een bestuurlijk netwerk op grond van gedeelde inhoudelijke opgaven en dat er geen aparte bestuurslaag met eigen bevoegdheden of wettelijke taken wordt gecreëerd. De platforms en de portefeuillehoudersoverleggen blijven het inhoudelijke hart van de samenwerking.

De Samenwerkingsafspraken schetsen een doorontwikkeling van de in de loop der jaren gegroeide verhoudingen. Er is geen sprake van een geheel nieuwe structuur of van een organisatorische breuk met de huidige samenwerkingspraktijk. Het Bestuur en de Algemene Vergadering, zijnde respectievelijk vervanger van de Agendacommissie en de Regiegroep, hebben de taak om de coördinatie tussen de diverse inhoudelijke programma's te verzorgen en de integraliteit te bewaken.

In de vorige conceptversie van de Samenwerkingsafspraken was er nog een keuze te maken tussen twee varianten voor de samenstelling van het bestuur (10 leden met vertegenwoordiging van de deelregio's of 6 leden met afvaardiging van de platforms). Ook voor het voorzitterschap van platforms was nog een keuze te maken: platforms kiezen (vice)voorzitters via transparante procedure of provincies leveren een voorzitter voor de platforms. Naar onze tevredenheid is in beide gevallen gekozen voor de eerste variant.

2. *De MRA-samenwerking wordt intensiever; meer overleggen met meer bestuurders*.
Het verschil ten opzichte van het huidige MRA Convenant zit onder meer in de intensievere betrokkenheid die van bestuurders wordt gevraagd in Bestuur en Algemene Vergadering. De MRA Evaluatiecommissie concludeerde in 2019 dat de MRA nog teveel een 'papieren samenwerking' was en resultaatgerichter moest worden; het advies was om de vergaderfrequentie van het MRA-bestuur te verhogen en de omvang van dit gremium te verkleinen. In de Samenwerkingsafspraken wordt dit advies gevolgd als het gaat om de vergaderfrequentie, maar niet als het gaat om de omvang van de gremia. Het nieuwe MRA Bestuur telt tien leden (dit in verband met de deelregionale vertegenwoordiging), meer dan de huidige Agendacommissie (zes leden). De nieuwe Algemene Vergadering telt vertegenwoordigers van elk van de drieëndertig MRA deelnemers, tegenover eenentwintig leden (dit in verband met de deelregionale vertegenwoordiging) in de huidige MRA Regiegroep. Het Bestuur vergadert minimaal eens per maand, de Algemene Vergadering ten minste vier keer per jaar.

   De praktijk zal moeten uitwijzen of de samenhang tussen de vele MRA-activiteiten en de resultaatgerichtheid daarvan ook inderdaad verbeterd worden dankzij deze vollere vergaderkalender met meer bestuurders.

3. *Betrokkenheid van raden en Staten: een goede beweging, maar veel hangt af van uitwerking en uitvoering.*
De Samenwerkingsafspraken besteden veel aandacht aan de betrokkenheid van raads- en Statenleden. Het is een goede zaak dat rollen en verantwoordelijkheden, procedures en termijnen nu geëxpliciteerd worden: dit draagt bij aan de transparantie van het samenwerkingsproces en was zowel bij de oorspronkelijke MRA Evaluatie als bij alle gesprekken van de Transitiecommissie een punt van belang.

   Daarnaast is het positief dat de positie van de MRA Raadtafel aanzienlijk wordt versterkt. De Raadtafel krijgt het recht om advies te geven aan het Bestuur en de Algemene Vergadering van de MRA over de processen (niet de inhoud) waarbij raden en Staten betrokken moeten worden. De precieze invulling en werkwijze van de MRA Raadtafel behoeft, in samenspraak met raden, Staten en griffiers, verdere uitwerking. De samenwerking met de griffies moet ook opgezocht worden voor de programmering van MRA-onderwerpen in de Regionale Raadsledenbijeenkomsten van Zaanstreek-Waterland.

   Er zijn goede instrumenten (zoals een Voortgangsnota & Termijnagenda) toegevoegd die kunnen helpen om transparantie en betrokkenheid van raden en Staten verder te vergroten. Op basis hiervan hebben raadsleden tijdig inzicht in de onderwerpen die geagendeerd worden en kan een betrokkenheid vormgegeven worden die verder gaat dan het formuleren van

wensen en bedenkingen. Tegelijkertijd zijn deze instrumenten geen garantie voor een zorgvuldig politiek-bestuurlijk proces waarin bestuurders, raden en Staten tijdig en adequaat betrokken worden. Dit zal in de praktijk een goed afgestemde inspanning vragen, zowel ambtelijk (namelijk griffies, gemeentelijke organisaties en MRA Directie) als van bestuurders en raadsleden, in de eigen gemeente, op de schaal van Zaanstreek-Waterland en op het niveau van de gehele MRA.

4. *Vormgeving van de MRA Directie: nog onvoldoende uitwerking.*
   Een belangrijke rol in de doorontwikkeling van de MRA wordt voorzien voor de MRA Directie. De colleges van Zaanstreek-Waterland achten dit een logische stap daar vloeiende bestuurlijke processen een adequate ondersteuning behoeven. Tegelijkertijd is dit voorstel nog onvoldoende duidelijk uitgewerkt in de huidige Samenwerkingsafspraken. De financiële en personele consequenties van de transitie van een MRA Bureau naar een versterkte MRA Directie dienen nader uitgewerkt te worden. Het is momenteel nog onduidelijk wat dit voor een individuele gemeente betekent. Gemeenten wordt gevraagd om om-niet capaciteit te leveren of een extra financiële bijdrage te doen. De consequenties hiervan kunnen nu niet voldoende overzien worden. De colleges van Zaanstreek-Waterland stellen dat sommige gemeenten in een spagaat terecht zullen komen: er is onvoldoende capaciteit om ambtelijke inzet te leveren, maar er is dan logischerwijs ook onvoldoende budget om een hogere bijdrage te betalen.

5. *Positie deelregio's: op onderdelen versterkt, maar zelf ook aan de slag.*
   De deelregio's vormen de basis van de MRA-samenwerking. Dit wordt volmondig onderschreven in de MRA Samenwerkingsafspraken en dit wordt ook zo gevoeld in onze deelregio. De MRA bestaat uit deelregio's die in allerlei opzichten van elkaar verschillen. Die veelkleurigheid draagt juist bij aan de kracht en de aantrekkelijkheid van de MRA. Daarnaast kan een beter functionerende deelregio de betrokkenheid van individuele gemeenten bij de MRA vergroten.

   De positie van de deelregio's wordt in de Samenwerkingsafspraken op onderdelen versterkt. Dat is een goede zaak. Voorgesteld wordt dat elke deelregio een vertegenwoordiger afvaardigt naar het bestuur, terwijl alle deelnemers lid zijn van de Algemene Vergadering. Elke deelregio vaardigt ook één of meerdere vertegenwoordigers af naar elk van de drie platforms, waarmee Zaanstreek-Waterland ook direct deelneemt in het Platform Bereikbaarheid, en niet alleen via de vertegenwoordiger vanuit de Vervoerregio Amsterdam.

   De passage dat deelregio's niet in aantal mogen toenemen achten wij onterecht. De deelregio's hebben veel autonomie en kunnen zelf bepalen hoe ze hun onderlinge intergemeentelijke afstemming vormgeven. Tegen die achtergrond is het wat curieus om in de conceptafspraken te lezen (in paragraaf B.3) dat '*het niet mogelijk is om deelregio's op te splitsen*'. Het lijkt vanuit de bestuurlijke grondgedachte van de MRA beter om aan gemeenten zelf over te laten hoe en met wie men zich wenst te organiseren, hoe begrijpelijk de wens ook is om het aantal deelregio's stabiel te houden. Datzelfde geldt voor de herschikking van de samenstelling van deelregio's. Als een individuele gemeente vanuit inhoudelijke overwegingen aansluiting zoekt bij een andere deelregio en de gemeenten van die deelregio daarmee in kunnen stemmen, dan moet dat mogelijk zijn.

6. *De portefeuillehoudersoverleggen zijn onderbelicht.*
   Het eigenlijke inhoudelijke werk vindt plaats in de platforms en de portefeuillehoudersoverleggen van de MRA, zo bevestigen de Samenwerkingsafspraken. In het voorstel komt het functioneren van deze gremia summier aan de orde, met name dat van de portefeuillehoudersoverleggen. Dit kan als een blijk van vertrouwen gezien worden: deze gremia functioneren blijkbaar naar behoren.

Conform het huidige MRA Convenant leveren de platforms een jaarverslag op. Dit lijkt in de nieuwe Samenwerkingsafspraken niet meer het geval te zijn. Zo blijft onduidelijk hoe de inhoudelijke terugkoppeling en verantwoordingvanuit de platforms naar de colleges alsook de raden en Staten zal plaatsvinden.

7. *De Samenwerkingsafspraken zijn omvangrijk en complex.*
   De Samenwerkingsafspraken beogen het doel van de MRA, de nieuw in te stellen gremia, hun verantwoordelijkheden en rollen, alsmede de werkprocedures, uitputtend te beschrijven. Het eerste deel, dat in deze periode vastgesteld zal worden, bevat de kern van de samenwerking; het tweede deel bevat procedures en best practices.

   Dit alles levert een lijvig document op, met als risico dat de lezer het overzicht verliest. In de definitieve versie kunnen de hoofd- en bijzaken beter gescheiden worden. Daarbij kunnen wellicht diverse procedurele passages uit de hoofdtekst verschoven worden naar de bijlagen.

Samenvattend kunnen we stellen dat deze Samenwerkingsafspraken een belangrijke aanzet zijn om het functioneren van de MRA zowel transparanter als effectiever te maken, maar dat die zich zullen moeten bewijzen in het samenspel van de verschillende actoren.

De deelregio Zaanstreek-Waterland heeft uitgebreid gereageerd vanuit de verschillende raden. Dat kwam niet voort uit twijfels over het belang van deze regionale samenwerking, maar uit onze overtuiging dat het MRA-verband een hoog kwaliteitsniveau behoeft opdat wij onze gezamenlijke ambities kunnen realiseren.

Het huidige voorstel behoeft op onderdelen verbetering, waarvoor wij in deze reactie een aanzet geven, maar vervolgens vooral de toewijding van alle partijen om ermee aan de slag te gaan. Dit is in het belang van de inwoners van Zaanstreek-Waterland alsook van de andere deelregio's van de MRA.

Wij zien uit naar het vervolg in dit traject.

Namens de colleges en raden van Zaanstreek-Waterland,

Hoogachtend,

Jan Hamming
Voorzitter deelregio Zaanstreek-Waterland