

Retouradres: Strawinskylaan 1779, 1077 XX Amsterdam

Aan de colleges van de deelnemende MRA gemeenten,
provincies en Vervoerregio

Datum 26 juli 2019
Kenmerk 2019MRA07001
Behandeld door Krol/ Langendijk/ Van den Berg
Onderwerp Aanbieding MRA evaluatierapport in voorbereiding op bespreking in de MRA
Regiegroep van 18 oktober 2019

Geachte MRA-colleges,

In het MRA-convenant (2017) staat vermeld dat in principe na vier jaar een evaluatie zal worden uitgevoerd of desgewenst eerder als de Regiegroep dat wil. De MRA Regiegroep heeft in haar vergadering van 10 oktober 2018 besloten de samenwerking vervroegd te laten evalueren. Dit om te reflecteren op de vraag hoe de samenwerking nog verder kan worden versterkt.

Hiervoor is in februari 2019 een externe evaluatiecommissie aangetrokken bestaande uit Staf Depla, Hannie te Grotenhuis en Ralph Pans. Een deel van de bestuurlijke MRA-deelnemers is door deze commissie geïnterviewd, als ook een groot aantal externen.

In de Regiegroep van 26 juni jl. heeft de evaluatiecommissie de hoofdlijnen van de bevindingen mondeling toegelicht. Medio juli hebben wij als opdrachtgevers het rapport van de evaluatiecommissie mogen ontvangen. Wij danken de leden van de evaluatiecommissie hartelijk voor hun inzet. Wij hechten belang aan transparantie binnen de samenwerking. Wij hebben er daarom voor gekozen dit rapport, na overleg als opdrachtgevers, direct vrij te geven aan alle deelnemende partijen van de MRA-samenwerking.

In deze brief geven wij aan hoe het verdere proces rond dit evaluatierapport er uit zal zien.

Inhoudelijke bespreking vindt plaats op 18 oktober

Gezien de recesperiode heeft de Regiegroep (inclusief voorzitters) de inhoud van dit rapport nog niet kunnen bespreken. De Regiegroep zal pas tijdens haar eerstvolgende bijeenkomst op 18 oktober 2019 in de gelegenheid zijn het rapport te bespreken. Het lijkt agenda-technisch niet te lukken om eerder een extra Regiegroep bijeen te roepen.

Verspreiding van het rapport

Wij vinden het belangrijk dat de opdrachtgevers van het rapport (de Regiegroep) tijdig kennis kunnen nemen van dit rapport en dat er voldoende gelegenheid is dit eerst met elkaar te bespreken.

Daarnaast begrijpen wij dat u wellicht ook in deelregioverband de Regiegroep zult willen voorbespreken, en dat alle MRA-deelnemers van het rapport op de hoogte willen zijn en op basis van dezelfde informatie de Regiegroep willen voorbereiden. Daarom hebben wij ervoor gekozen het rapport nu reeds vrij te geven. Met dien verstande dat er nog geen tussentijdse inhoudelijke conclusies aan het rapport kunnen worden verbonden, voordat dit besproken is in de MRA Regiegroep. Het is aan colleges zelf om de eigen processen in te richten rondom deelregio-afstemming en het betrekken van raden-staten in deze voorfase. Uiteraard wordt er in de Regiegroep van 18 oktober een formeel vervolgproces afgesproken, waarbij deelregio- en raadsconsultatie uitdrukkelijk onderdeel van dit proces zal zijn zoals verwoord in het MRA-convenant.

Procesregie en vervolgstappen

Fase voorproces juli – 18 oktober 2019

- Verzending aan de Regiegroepleden (24 juli)
- Verzending aan de colleges van alle MRA-deelnemers (26 juli)
- Verzending van het rapport aan de werkgroep MRA Agenda 2.0
(zij worden gevraagd de aanbevelingen van het rapport te betrekken bij MRA Agenda 2.0 in een voorstel aan MRA-bestuurders, waarbij in ieder geval de oproep om te komen tot focus is meegenomen. Over de noodzaak van focus heerst consensus zowel in de reacties op de eerste conceptversie agenda 2.0, als ook in de Regiegroep van 26 juni in reactie op de bevindingen van de evaluatiecommissie)
- Rapport openbaar op www.metropoolregioamsterdam.nl met begeleidende oplegger (29 juli op website). De MRA-voorzitters buigen zich over mogelijke vervolgprocesvoorstellen om voor te leggen aan de Regiegroep op 18 oktober (in september ontvangt de Regiegroep een nazending). Wij hebben als MRA-voorzitters onze directeuren gevraagd mee denken over vervolgprocesvoorstellen in afstemming met Rijk van Ark. Daarbij proberen we als MRA-voorzitters tegemoet te komen aan de wens van de Regiegroep voortvarend te starten en aan de aanbeveling van de commissie om het oppakken van aanbevelingen niet te laten vertragen door een uitvoerige governance discussie.
- Het rapport wordt meegezonden in de MRA Regiegroepstukken, eind juli. Raden en staten kunnen zodoende ook kennis nemen van het rapport.

Fase vervolgproces na 18 oktober 2019

- Vervolgstappen worden afgesproken in de Regiegroep van 18 oktober. Hierbij zal uitdrukkelijk aandacht zijn voor een heldere procesregie en duidelijke rollen en verantwoordelijkheden.
- Het betrekken van de MRA-gremia, deelregio's, raden, staten en externen bij de vervolgstappen zal nadrukkelijk een rol krijgen in dit nog nader te bepalen vervolgproces.
- Indien het opvolgen van het rapport om het aanpassen van het MRA-convenant vraagt wordt daar een proces op ontworpen (conform huidige afspraken in het convenant zoals consultatie raden en staten).

Wij wensen u veel leesplezier en reflectie toe deze zomermaanden.

Indien u tussentijds vragen heeft over het proces dan kunt u terecht bij onze adviseurs: Marleen Langendijk (m.langendijk@amsterdam.nl), Jan-Jaap van den Berg (bergjj@noord-holland.nl), en Jetske Krol (jskrol@almere.nl). Voor politiek-bestuurlijke vragen kunt u zich tot ons als MRA-voorzitters wenden, daarbij rekening houdend met verminderde beschikbaarheid tot aan september vanwege vakanties.

Hoogachtend,

Femke Halsema, voorzitter MRA Regiegroep

Arthur van Dijk, vicevoorzitter MRA Regiegroep

Franc Weerwind, vicevoorzitter MRA Regiegroep en bestuurlijk trekker MRA evaluatie

Bijlagen:

- Rapport evaluatiecommissie

Meer richting en resultaat

Evaluatie bestuurlijke samenwerking
Metropoolregio Amsterdam

Staf Depla, Hannie te Grotenhuis, Ralph Pans

Voorwoord

Regio's zijn in de afgelopen decennia een niet meer weg te denken figuur geworden in het openbaar bestuur. De relevantie van regionaal beleid en regionale samenwerking is onmiskenbaar toegenomen. Dit heeft alles te maken met de aantrekkingskracht die stedelijke agglomeraties op mensen en bedrijven hebben, waardoor grote steden belangrijker zijn geworden voor het welzijn en de welvaart in ons land. Een ontwikkeling overigens die wereldwijd plaatsvindt, en die ook wel 'agglomeratiekracht' wordt genoemd. De grote vraagstukken van de toekomst kunnen echter niet door de steden alleen van duurzame antwoorden worden voorzien. Steden beseffen in toenemende mate dat zij hun omgeving nodig hebben en omgekeerd beseffen gemeenten in de regio dat zij niet zonder de voordelen van de stad kunnen. Of zoals één van onze gesprekspartners het uitdrukte: 'Geen topregio zonder topstad, en geen topstad zonder topregio.'

De Metropoolregio Amsterdam (MRA) is een voorbeeld van regiovorming die je overal in ons land, maar ook in andere Europese landen, ziet. Wel kenmerkt de MRA zich door specifieke omstandigheden. Economisch gaat het de regio bijzonder goed. Gevolg is dat er een enorme druk op de beschikbare ruimte en infrastructuur in en rondom Amsterdam ontstaat. De oververhitte woningmarkt werkt daarbij maatschappelijk risicovolle verdringingseffecten in de hand. De arbeidsmarkt heeft inmiddels met een toenemende krapte te maken. Deze dynamiek creëert ongekende uitdagingen voor de gehele regio - uitdagingen waarvoor geen vastomlijnde plannen of beproefde oplossingen bestaan.

De urgentie en de complexiteit van de uitdagingen is groot. Overheden en hun beleid doen ertoe. Daarom heeft de MRA bevlogen en geëngageerde bestuurders nodig die eensgezind en capabel de handen aan de ploeg slaan. Deze noodzakelijke mix van samenwerkingsingrediënten hebben wij in ons onderzoek naar de MRA-samenwerking echter te weinig aangetroffen. We zagen daarentegen een opvallende verdeeldheid in allerlei vormen, afgewisseld met handelingsverlegenheid.

Onze aanbevelingen richten zich dan ook vooral op de genoemde voorwaarden voor een succesvolle MRA-samenwerking. Voorwaarden die ons inziens niet facultatief kunnen zijn in een regio waar de hoge kwaliteit van

leven tezamen met een goed voor de hedendaagse samenleving toegewezen en gelukkige bevolking het economische succes van de regio verklaren, maar tegelijkertijd serieus onder druk staan.

De kern van ons advies luidt: verminder de papierproductie en het vrijblijvend praten, geef meer richting aan de samenwerking en boek belangrijke resultaten. Om dit te kunnen bereiken is nodig dat de MRA een heldere, gezamenlijke koers bepaalt en voor de topprioriteiten sterke uitvoeringsprogramma's opstelt. Daarnaast adviseren wij stroomlijning van de governance, zodat die beter dan nu het succes van de inhoudelijke inzet kan dienen.

Wij hopen dat voorliggend rapport een wake-up-call is voor gemeenten en provincies in de MRA, en hen van dienst is om maatregelen te treffen voor een regionale samenwerking die verschil maakt.

Op deze plaats willen wij tot slot de medewerkers van het MRA Bureau bedanken voor de goede ondersteuning die zij ons op tal van momenten hebben geboden en de welkome ontvangst die wij maandenlang hebben ervaren. Daarnaast willen wij alle gesprekspartners bedanken voor de openhartige en informatieve gesprekken die wij met hen mochten voeren.

*Het evaluatieteam,
Staf Depla, Hannie te Grotenhuis en Ralph Pans*

Amsterdam, 12 juli 2019

Inhoudsopgave

I. Inleiding	9
1.1 Evaluatieopdracht	9
1.2 Werkwijze	9
1.3 Leeswijzer	10
2. Uit de gesprekken	11
2.1 Wat vooraf ging	11
2.2 MRA-samenwerking in 2019	12
2.2.1 Waardering van de samenwerking	12
2.2.2 Effectiviteit van de samenwerking	12
2.3 Er kan nog zoveel beter	16
2.3.1 Zaken voor elkaar krijgen	17
2.3.2 Besturing	19
2.3.3 De rol van Amsterdam	23
2.4 Dát alsjeblieft niet!	25
2.5 De blik van buitenstaanders	25
3. Beschouwing	29
3.1 Bevlogen urgentiebesef	29
3.2 Bedrijfsverzamelgebouw op toplocatie	30
3.3 De spagaat van Amsterdam	31
3.4 De kwetsbaarheid van een lichte structuur	31
3.5 Verpletterende versplintering	31
3.6 Onderschatting van de gemeenteraden	32
3.7 Onderbenutting van externe partijen	32
3.8 Vervoerregio en Amsterdam Economic Board	33
4. Aanbevelingen	35
4.1 Kies voor samenwerking die ertoe doet	35
4.1.1 Schep vreugde in het maken van een regionale visie	35
4.1.2 Stuur op koers en resultaten	36
4.2 Leiderschap van Amsterdam	37
4.3 De besturing	38
4.3 Zet de luiken open	43
4.4 Wees voortvarend	43
Bijlage 1 - Onderzoeksvragen	47
Bijlage 2 - Lijst gesprekspartners	49

I. Inleiding

1.1 Evaluatieopdracht

Twee jaar eerder dan voorzien, heeft de Regiegroep van de MRA besloten het samenwerkingsconvenant uit 2017 te evalueren. De opdracht die wij, als onafhankelijk evaluatieteam, meekregen luidde:

“In hoeverre heeft het in 2017 ondertekende Convenant Versterking samenwerking Metropoolregio Amsterdam, en de werkwijze die daaruit voortvloeit, bijgedragen aan verwezenlijking van de ambities die in het Convenant zijn verwoord? En wat kan er worden gedaan om de regionale bestuurlijke samenwerking in de MRA-regio te versterken, inclusief de betrokkenheid van raden en staten?”

In de bijlage treft u de gehele onderzoeksvraag aan.

1.2 Werkwijze

Ten behoeve van ons werk hebben wij vanaf februari 2019 tot en met de eerste week van juni 2019 gesprekken gevoerd met leden van de Regiegroep, de Agendacommissie, de bestuurlijke platforms en de portefeuille overleggen. We hebben een gesprek gevoerd met de colleges van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland en Flevoland. We hebben medewerkers van het MRA Bureau geïnterviewd, alsmede de voorzitters van de directeuren-overleggen Mobiliteit en Economie. Er is een schriftelijke vragenlijst uitgezet onder raads- en Statenleden en met een deel van hen hebben we aansluitend een groepsgesprek gevoerd. Daarnaast hebben we ons licht opgestoken bij een twintigtal deskundigen en bij externe partijen die bij de regio zijn betrokken; zij zijn afkomstig van onder meer het Rijk, de Amsterdam Economic Board, het bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Zo hebben we in totaal ruim 80 mensen gesproken. Meestal waren het individuele gesprekken, af en toe waren het gezamenlijke gesprekken. In de bijlage treft u een overzicht aan met de namen van alle gesprekspartners.

Naast het voeren van gesprekken hebben we relevante MRA-documenten bestudeerd en enkele studies naar regionale samenwerkingsverbanden.

In de eindfase van de evaluatie hebben we drie deskundige buitenstaanders –Carolien Gehrels, Frank Kalshoven en Coen Teulings - uitgenodigd om ons conceptadvies kritisch te lezen en ons van feedback te voorzien. Daarna hebben we onze bevindingen eind juni in de Regiegroep gepresenteerd, en begin juli aan de colleges van B&W in de deelregio's. De verschillende reacties hebben wij benut om ons rapport te verbeteren.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de opvattingen en ervaringen van onze gesprekspartners. In het hoofdstuk erna onderwerpen we de gespreksopbrengsten aan een nadere beschouwing, om ten slotte in het laatste hoofdstuk aanbevelingen te doen voor verbetering van de samenwerking.

2. Uit de gesprekken

2.1 Wat vooraf ging

In de regio Amsterdam heeft zich in de afgelopen decennia een geschiedenis van overleg en samenwerking gevormd. Ruim dertig jaar geleden werd het 'Regionaal Overleg Amsterdam' opgericht, later omgedoopt tot 'Regionaal Orgaan Amsterdam'. Er werd in die periode toegewerkt naar een 'stadsprovincie', een bestuurlijke vernieuwing die het uiteindelijk in de Tweede Kamer niet haalde. Als alternatief kwamen er 'kaderwetgebieden', de zogenoemde Wgr+-gebieden, en zo ontstond in 2006 de Stadsregio Amsterdam, waaraan 15 gemeenten deelnamen. Gaandeweg gingen deze 15 gemeenten op steeds meer beleidsterreinen samenwerken.

Toen in 2015 de Wgr+-regio's werden afgeschaft, bleef de behoefte aan een goed georganiseerde regionale samenwerking bestaan. In 2016 werd dan ook op initiatief van burgemeester Van der Laan van Amsterdam naar een passende structuur gezocht voor de voortzetting van de samenwerking. Dit initiatief mondde in 2017 uit in een convenant dat werd ondertekend door toen nog 33 gemeenten, 2 provincies en de Vervoerregio. In het convenant worden het doel van de samenwerking alsmede de bestuurlijke inrichting en organisatie uitvoerig beschreven.

De geschiedenis van de samenwerking in de regio Amsterdam laat een afwisseling zien van lichte en zwaardere vormen van samenwerking. In tijden van verplichtende samenwerking werd deze soms als knellend ervaren, terwijl in tijden van vrijblijvende samenwerking soms doorzettingskracht werd gemist.

Met het MRA Convenant is bewust gekozen voor een lichte structuur, met alle voor- en nadelen die daaraan verbonden zijn. Een klein bureau ondersteunt de samenwerking. Het mandaat voor besluitvorming blijft nadrukkelijk bij de individuele bestuursorganen. De zeven deelregio's, waar de MRA in is onderverdeeld, hebben een taak in de voorbereiding en uitvoering van afspraken. Een strategische agenda, die op dit moment wordt herijkt, geeft de samenwerking inhoudelijk richting. Door alle jaren heen, en ook nu weer, is de kern van de regionale samenwerking steeds geweest: economie, ruimte en mobiliteit.

2.2 MRA-samenwerking in 2019

2.2.1 Waardering van de samenwerking

Anno 2019 vinden alle gemeenten en provincies de samenwerking in MRA-verband vanzelfsprekend. Het belang van de samenwerking staat buiten kijf. Velen merken op dat de houding ten opzichte van Amsterdam in de achterliggende jaren is veranderd. 'De stad is meer van ons allemaal geworden', zo vatte één van hen dit samen. Voorts wordt positief gewaardeerd dat zowel grote(re) als kleine(re) gemeenten goed worden vertegenwoordigd en erkend. Dat laatste ziet men overigens ook als een resultaat van de omvangrijke MRA Agenda: daar zit voor iedereen iets in.

Het feit dat men elkaar regelmatig ontmoet en kent, dat men elkaar gemakkelijk weet te vinden als dat nodig is, dat men kennis en ervaringen uitwisselt, dat men weet wat er speelt: het zijn de immateriële resultaten van het regionale netwerk waar men zeer over te spreken is. Tegelijkertijd wordt door velen de bestuurlijke drukte en de grote papierstroom gehekeld.

De MRA-samenwerking heeft naast de immateriële uitkomsten concrete resultaten opgeleverd. Genoemd worden: het Bidboek voor de acquisitie van de EMA, afspraken over bedrijventerreinen en kantoren in het Platform Bedrijven en Kantoren (Plabeka), House of Skills, gezamenlijke maatregelen om toeristenstromen te spreiden, het inzichtelijk krijgen van de totale woningbouwopgave, de activiteiten die samen met de Amsterdam Economic Board worden ondernomen op het terrein van de circulaire economie, de gerealiseerde verbinding tussen Amsterdam en Almere en andere infrastructurele projecten. Op dit moment wordt nagedacht over een fonds (Invest-MRA), waarmee strategische en majeure projecten kunnen worden gefinancierd en waardoor gemakkelijker kan worden aangesloten bij Europese en nationale geldstromen alsmede bij Invest-NL.

Bovenstaande neemt echter niet weg dat een groot deel van de gesprekspartners – en vrijwel alle externe gesprekspartners - kritisch is over de geboekte resultaten. Zij vinden dat de opbrengst van de samenwerking niet in verhouding staat tot de aard en urgentie van de regionale opgaven.

2.2.2 Effectiviteit van de samenwerking

Regelmatig werd ergens in de gesprekken gezegd: '...maar het gaat de regio heel goed', alsof men zich wilde verontschuldigen voor de

samenwerkingsresultaten tot nog toe. De uitspraak echter dat het de regio heel goed gaat, verdient wel enige nuancering. Het is met name de magneetfunctie van Amsterdam die de groei veroorzaakt, het gaat niet overal in de regio even goed en er doen zich ontwikkelingen voor die de economische groei op termijn kunnen belemmeren.

Bovendien wordt nog iets anders over het hoofd gezien. De MRA draagt een vijfde bij aan de economie van Nederland, uitgedrukt in het BNP. Dit betekent dat de nationale economie behoorlijk afhankelijk is van hoe het er in de MRA aan toe gaat. Wanneer de MRA-samenwerking suboptimaal presteert, dan heeft dit consequenties voor de rest van Nederland. In de gesprekken hebben we niet de indruk gekregen dat er een algeheel besef bestaat van deze 'noblesse oblige'.

Hieronder schetsen we een aantal bepalende ontwikkelingen in de MRA - ontleend aan het rapport 'De stad verbeeld' van het Planbureau voor de Leefomgeving en de 'Economische Verkenningen MRA 2019'.

De bevolking in de MRA groeit bovengemiddeld, en dat is met name zichtbaar in de cijfers voor Amsterdam en de deelregio's Amsteland-Meerlanden en Zuid-Kennemerland. Daar is sprake van een bijna dubbele bevolkingsaanwas vergeleken met landelijke cijfers. Jaarlijks groeit de MRA met 20.000 tot 25.000 inwoners.

De groei lijkt ook in de komende jaren door te gaan, en wordt met name veroorzaakt doordat er meer mensen geboren worden dan er overlijden en doordat mensen uit het buitenland in de MRA-regio gaan wonen. Het binnenlandse migratiesaldo is juist negatief: er vertrekken meer mensen uit de MRA naar andere delen van Nederland dan omgekeerd. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat dit een verdringingseffect is als gevolg van de oververhitte woningmarkt.

Woningbehoefteonderzoek laat zien dat er tussen nu en 2040 230.000 woningen moeten worden gebouwd om aan de toenemende vraag te kunnen voldoen.

De economische groei in de MRA, uitgedrukt in het Bruto Regionaal Product, is eveneens bovengemiddeld. De MRA neemt niet alleen een

vijfde van de nationale economische groei voor zijn rekening, uitgedrukt in het percentage van het BNP, ook in vergelijking met andere grootstedelijke regio's in Europa doet de MRA het bijzonder goed; de MRA behoort in dit opzicht onmiskenbaar tot de Europese top. De economische groei weerspiegelt zich onder andere in een jaarlijkse toename van het aantal banen dat varieert van 25.000 tot 45.000.

Voor de stad Amsterdam en de deelregio Amstelland-Meerlanden dragen bij aan de grote economische groei. Tegelijkertijd is in sommige andere deelregio's sprake van een minder goede ontwikkeling van economische sectoren en werkgelegenheid. De groei vlakt sinds 2015 wel af en de verwachting is dat deze de komende jaren richting het MRA-gemiddelde gaat.

Sectoren die het sterkst aan het BRP bijdragen, zijn de financiële sector en andere deelsectoren in de zakelijke dienstverlening, de groothandel en de ICT-sector. De MRA blinkt ten opzichte van andere regio's in het land uit in de financiële sector en in andere (specialistische) zakelijke diensten. Qua werkgelegenheid dragen behalve zakelijke dienstverlening en ICT ook detailhandel en horeca relatief veel bij. Hoewel industrie, vervoer en opslag nog steeds belangrijke economische sectoren zijn, zijn het duidelijk 'krimpende' sectoren.

Een andere opvallend verschijnsel is dat de regio relatief veel bedrijven huisvest die grootgebruikers van energie kunnen worden genoemd. Met het oog op de energietransitie is dit een relevant gegeven.

Het gemiddelde opleidingsniveau is vergeleken met landelijke cijfers hoog en stijgt nog steeds. De werkloosheid is laag en de participatiegraad ligt net boven het landelijke gemiddelde. Krapte op de arbeidsmarkt is inmiddels in vrijwel alle sectoren en op alle functieniveaus merkbaar. Tegelijkertijd neemt de arbeidsparticipatie al jaren nauwelijks meer toe, en verwacht wordt dat dit mede door de vergrijzing ook niet meer veel zal veranderen. Tevens laat de arbeidsproductiviteit een vertragende groei zien. Deze combinatie van dalend arbeidsaanbod en vertragende toename van arbeidsproductiviteit zet de toekomstige economische groei onder druk. Om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen, zijn blijvende investeringen in menselijk kapitaal en economische innovatie cruciaal.

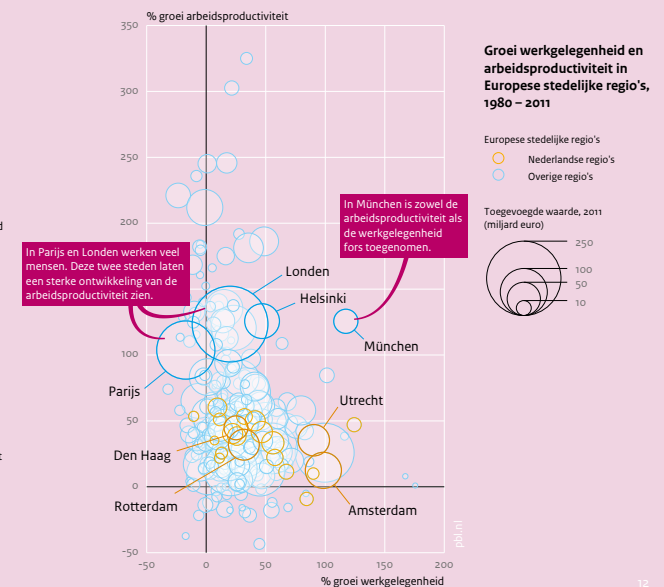
In onderstaand plaatje, ontleend aan 'De stad verbeeld' (2015) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), is eveneens te zien dat Amsterdam het landelijk en Europees gezien bijzonder goed doet wat betreft werkgelegenheid, maar minder wat betreft arbeidsproductiviteit, indicator voor innovatie en concurrentiekracht. Gezien de schaal van de Nederlandse steden is dat niet zomaar te veranderen; het PBL geeft aan dat Nederlandse steden en regio's elkaar daarvoor nodig hebben. De agglomeratiekracht kan worden versterkt door verbetering van de verbindingen, afstemming van grote investeringen en versterking van de complementariteit tussen de steden. De laatste ontwikkeling, een forse groei van de woon-werkpendel, laat zien dat regiogrens- overstijgende bewegingen in de praktijk al volop gaande zijn. De toename van woon-werkpendel wordt veroorzaakt door zowel inwoners in de MRA als mensen die buiten de regio wonen en in de MRA werken. De groter wordende pendel betekent een verdere overbelasting van de huidige infrastructuur voor OV en wegen.

Nederlandse steden missen agglomeratiekracht

In de concurrentie tussen steden speelt agglomeratiekracht een belangrijke rol. Grote stedelijke agglomeraties zoals Londen, Parijs, Helsinki en München hebben veel agglomeratiekracht en laten een sterke ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit zien.

De Nederlandse stedelijke regio's zijn relatief klein en hebben een kleinere dichtheid van banen en bewoners. Ze missen hierdoor agglomeratiekracht ten opzichte van hun belangrijkste concurrenten. Terwijl de werkgelegenheid tussen 1980 en 2011 in de Nederlandse stedelijke regio's duidelijk is gestegen, was de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit lager dan in veel andere Europese stedelijke regio's.

Uit recent onderzoek blijkt dat agglomeratiekracht deels kan worden vervangen door een goede positie van steden in internationale, nationale en regionale netwerken. Mogelijkheden om de positie in het netwerk te versterken zijn: verbetering van de verbindingen tussen stedelijke regio's, een goede afstemming van grote investeringen, en het versterken van de complementariteit tussen steden.



Amsterdam en omgeving hebben een onovertroffen aantrekkingskracht op woningzoekenden, toeristen, bedrijven en ondernemende, energieke mensen. De groei ontketent echter een regionale dynamiek waarop nog lang geen adequate antwoorden zijn gevonden: tekort aan (betaalbare) woningen en daardoor verdringingseffecten, een groeiende inkomende en uitgaande pendel en daardoor een toenemende bereikbaarheidsproblematiek, een kolossale ruimtelijke claim van verschillende, noodzakelijke functies en daardoor gebrek aan ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, druk op de voorzieningen, en toenemende krapte op de arbeidsmarkt in combinatie met een stagnerende arbeidsproductiviteit.

Uit studies van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat overheden aan verschillende knoppen moeten (en kunnen!) draaien om een dynamiek als deze in goede banen te leiden. Dat vereist de vaardigheid om samen met anderen oplossingsrichtingen te vinden die nog niet eerder zijn beproefd. Bovendien moeten oplossingen toekomstbestendig zijn, dus passend bij maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften die zich pas op termijn voordoen. Al met al staat de MRA voor een bestuurlijke uitdaging van jewelste.

Gesprekspartners gaven aan dat MRA-bestuurders de juiste knoppen nog niet weten te vinden, en dat de effectiviteit van de samenwerking daarom nog onvoldoende is.

Steeds opnieuw hoorden wij dat het de MRA-deelnemers ontbreekt aan:

- een gezamenlijke opvatting over wat voor regio de MRA wil zijn en wat dit voor de ontwikkeling van de deelregio's betekent;
- een eensgezind beeld van en focus op de opgaven die het meest bepalend zijn voor de toekomst van de MRA;
- een heldere uitvoeringsstrategie en doorzettingsmacht om afgesproken doelen te bereiken.

Dat zijn forse uitspraken, gezien de urgentie en complexiteit van de regionale opgaven. De effectiviteit van de regionale samenwerking moet zich dus nog bewijzen.

2.3 Er kan nog zoveel beter

Voor enkele bestuurders komt de evaluatie te vroeg: 'We zijn nog jong als MRA; geef de samenwerking eerst een kans.' Maar meer overheersend is een ander gevoel, dat door één van de gesprekspartners treffend werd weergegeven: 'Er gebeurt veel goeds, maar er kan nog zoveel beter.'

Duidelijk is dat de wisseling van bestuurders die de afgelopen tijd heeft plaatsgevonden, invloed heeft op eigenaarschap en collectief geheugen. Het is logisch dat dan vragen worden gesteld zoals: 'Waarom doen we de dingen zoals we ze doen?' De gezamenlijke basis van uitgangspunten en werkwijzen moet opnieuw worden verinnerlijkt.

Dit gezegd hebbende, is niettemin opvallend hoeveel commentaar er wordt geleverd op de governance. Niemand is tevreden over hoe de samenwerking op dit moment wordt bestuurd. Daarbij wordt dan al snel naar Amsterdam gekeken. Als Amsterdam meer leiderschap zou tonen, zou dat alle partijen helpen. Maar hieronder ligt in feite het meer fundamentele punt dat we al hebben aangestipt: met name gemeenten ervaren onvermogen om de meest cruciale en urgente opgaven samen vast te pakken en verder te brengen.

2.3.1. Zaken voor elkaar krijgen

Steeds werd in de gesprekken gezegd dat de MRA inhoudelijk scherper moet zijn en een eensgezinde koers moet volgen. Wat willen we op de meest bepalende thema's voor de toekomst bereiken en hoe gaan we dat dan doen samen? Die scherpere vinden betekent dat je stevige discussies voert, dilemma's bespreekt, commitment bereikt en zodoende een weg creëert om door te zetten en concrete afspraken te maken. In vrijwel alle gesprekken hoorden we dat dilemma's onvoldoende op tafel komen; in de voorbereidende stukken en ambtelijke annotaties zijn ze dikwijls verdwenen en wordt van meet af aan naar compromissen toegewerkt. Daardoor komt het vervolg ook niet aan bod: tot de kern van de zaak komen en harde afspraken te maken. Eén van de bestuurders verwoordde de gang van zaken als volgt: 'We zijn meer op consensus dan op doorbraken gericht.'

Bestuurders in de MRA zijn ambivalent wat betreft het maken van 'harde afspraken'. De één vindt dat er minder vrijblijvendheid moet zijn; een ander vindt juist het informele karakter, waar het vooral gaat om 'puzzelstukjes bij elkaar leggen', een groot pluspunt. Opvallend is dat vrijwel iedereen zowel de Vervoerregio als Plabeka als positieve voorbeelden noemt waar het lukt om concrete, belangrijke resultaten te bereiken. Het is met name bij 'wonen' waar de ambivalentie scherp aan het daglicht treedt.

Zodra het over wonen gaat en over het maken van afspraken over aantallen en soorten te bouwen woningen, is er veel weerstand. 'Ik heb maar

één baas en dat is de gemeenteraad', zo klinkt het dan en: 'Ik heb me hier te houden aan het collegeakkoord.' Anderen menen juist dat hier de zwakte van de MRA-samenwerking aan de oppervlakte treedt: het lukt ons niet om bij zo'n belangrijk thema knopen door te hakken.

Wonen is overigens niet het enige thema waar de frustraties soms hoog oplopen. Dat is ook bij het thema mobiliteit het geval. Vooral bij de prioritering en tijdsfasering worden tegengestelde belangen merkbaar, wat besluitvorming en eensgezinde lobby richting het Rijk hindert.

Verschillende gesprekspartners waarschuwen voor maatschappelijke tweedeling met alle gevolgen voor de kwaliteit van leven en duurzame groei van dien. Toch is er niemand die vindt dat de MRA sociaal beleid moet maken. Wel meent men dat de huidige samenwerkingsthema's meer doordacht moeten worden op hun relatie met en gevolgen voor een 'inclusieve samenleving' en dat de groei ook kan worden gebruikt om die tweedeling juist tegen te gaan.

De inhoudelijke agenda bevat erg veel thema's en actiepunten, zo vindt iedereen. Maar het voordeel daarvan weegt bij velen uiteindelijk op tegen het nadeel, want nu zit er voor iedere gemeente, groot en klein, iets in. Er is in het algemeen geen diepe behoefte om de agenda klein(er) te maken, hoewel velen voor meer focus pleiten. De enkeling die wel een kleinere agenda wil, weet geen onderwerpen te noemen die eruit kunnen. Verschillende bestuurders menen dat er meer onderscheid kan worden gemaakt tussen onderwerpen die bestuurlijke aandacht nodig hebben en onderwerpen die evengoed door ambtenaren kunnen worden verder gebracht.

Dit raakt aan een ander punt. Regionale samenwerking kan verscheidene functies vervullen: 1) netwerken, kennisuitwisseling en afstemming, 2) analyse, visie- en strategievorming, 3) uitvoering en realisatie, 4) incubator en 5) lobby. Deze functies worden binnen de MRA, zo blijkt uit de gesprekken, onvoldoende onderscheiden en lopen door elkaar heen. Dit versterkt het onbehaaglijke gevoel dat er geen middelpunt is, geen maatvoering die past bij wat urgent en/of belangrijk is.

Impliciet is er zeker wel een gedeelde opvatting over de belangrijkste thema's voor de regionale ontwikkeling: interne en externe bereikbaarheid, woningbouw, een duurzame economische ontwikkeling, energietransitie en behoud van het karakteristieke landschap. Maar betrokkenen

missen, zoals gezegd, een verbindende en sturende richting: wat voor regio willen we als MRA zijn, welke plek of functie heeft elke deelregio daarin, hoe lossen we de grote en samenhangende uitdagingen op het terrein van wonen, werken, bereikbaarheid, energietransitie en landschap op, mede in het licht van ons regionale toekomstbeeld? Nu worden de inhoudelijke domeinen vanuit de verschillende bestuurlijke platforms en portefeuille-overleggen ingevuld. Omdat er niet één samenhangende visie is, ontbreekt ook een integrale koers.

2.3.2 Besturing

Het informele karakter van de MRA-samenwerking wordt door vrijwel alle gesprekspartners als een belangrijk pluspunt van de MRA beschouwd. De mix van elkaar kennen, regelmatig ontmoeten en uitwisseling van kennis en ervaringen is het vertrouwenwekkende bindmiddel voor de samenwerking. Die biedt iedereen, klein en groot, een plek onder de zon en zorgt voor een bevredigende afstemming. Maar vervolgens is er, zoals gezegd, veel commentaar op de governance.

Wie stuurt er eigenlijk op visie en koers? Wie is de opdrachtgever, wie is de opdrachtnemer en wat is het beoogde resultaat? Wie monitort de uitvoering en resultaten? Wat is ieders taak en bijdrage in het geheel? Hoe wordt besluitvorming georganiseerd en wie voelt zich daarvoor verantwoordelijk? Op papier staat het allemaal bijzonder uitvoerig beschreven, getuige het convenant en een recente notitie¹ van 28 pagina's. Functies en taken zijn helder omschreven en belegd. In de praktijk echter lijkt elk gremium min of meer z'n eigen gang te gaan. Hieronder alle opvattingen op een rij.

Regiegroep

- Is te groot ('Poolse landdag'), komt te weinig bijeen (tweemaal per jaar), is te veel een club van burgemeesters, en het gaat er te vaak over 'posities', 'macht' en deelbelangen (provincies, kleine versus grote gemeenten, deelregio's)
- Ambtenaren verzuchten: 'Wat zetten we deze keer weer op de agenda van de Regiegroep?'
- Kortom: de Regiegroep voert geen regie

¹ Werkwijze Metropoolregio Amsterdam. Uitwerking van de afspraken uit het Convenant Versterking Samenwerking Metropoolregio Amsterdam. Conceptnotitie MRA Bureau (1 februari 2019).

Agendacommissie

- Idee was dat deze commissie als een soort van dagelijks bestuur zou functioneren, maar het vervult deze functie niet. Zou voor de inhoudelijke verbindingen tussen de drie bestuurlijke platforms moeten zorgen, maar heeft die positie niet ingenomen

Bestuurlijke platforms en portefeuille-overleggen

- Gaan hun eigen gang en functioneren wisselend. Platform Mobiliteit functioneert het beste, maar heeft dan ook de Vervoerregio bij zich. Platform Ruimte functioneert het minst: veel onderzoek en intenties, weinig actie en daden. Terwijl er juist op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling veel op het spel staat
- Er is te weinig lijn tussen het werk in de platforms en het werk in de portefeuille-overleggen. De collectief te bereiken resultaten worden niet centraal afgesproken; een structurele feedback-loop ontbreekt.
- Er is veel waardering voor het feit dat klein en groot in de platforms en portefeuille-overleggen hun plek vinden, elkaar ontmoeten, kennis uitwisselen en onderling afstemmen

Vervoerregio

- Bestuurders binnen de Vervoerregio zijn tevreden over het functioneren daarvan. 'De VRA heeft geld, daar kunnen we dingen doen.' De meerwaarde van een apart bestuurlijk MRA-platform Mobiliteit wordt door de bestuurders uit de Vervoerregio niet erg gezien.
- De meeste bestuurders vinden dat alle gemeenten deel moeten uitmaken van bestuurlijk overleg over mobiliteit. Bereikbaarheid, zo zeggen zij, is één van de meest urgente en relevante MRA-thema's. Nu oefent een deel van de gemeenten geen rechtstreekse invloed uit op de koers, maar worden zij vertegenwoordigd door de provincie. Bovendien: verkeer en vervoer hangen nauw samen met de inrichting en het gebruik van de ruimte en hebben daarmee een sterke relatie met de overige grote MRA-thema's. Die integraliteit vraagt van colleges en deelregio's dat zij op alle onderdelen aangesloten zijn en direct vertegenwoordigd zijn

Amsterdam Economic Board

- Wordt door velen als 'iets van Amsterdam' en niet 'van de regio' beschouwd. Staat vrij los van de MRA; alleen de directeur zit als toehoorder in het Directeurenoverleg Economie en een andere vertegenwoordiger neemt deel aan het Platform Economie. De Economic Board

voert een eigen agenda met eigen projecten. Is daarmee één van de vele gremia of 'tafels'

- Wordt wel zeer aantrekkelijk gevonden omdat de Board gemeenten, kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijke ondernemingen samen brengt. Bestuurders zouden daarom best meer van de Economic Board willen profiteren

Raden²

- Raadsleden vinden dat de MRA aan het 'syndroom van Brussel' lijdt: een algeheel gevoel dat de MRA bepaalt wat er moet gebeuren, en Raden daar achteraan hobbelen. Raadsleden willen dit niet, maar de MRA voelt ver van hun bed. Ze hebben er geen grip op en kunnen er niet op sturen. Ruim 60% van de raadsleden die de enquête invulden, vindt dat zij onvoldoende in staat worden gesteld om hun rol te vervullen
- En dat terwijl raadsleden er over willen gaan. Ze zijn spits op de democratische legitimatie van besluitvorming die de gemeenten direct raakt, en tegen werkwijzen of instrumenten die de raad buiten spel zetten
- De MRA is belangrijk, zo zeggen raadsleden. Net als bestuurders missen ook raadsleden de Amsterdamse collega's: 'Jammer dat Amsterdam nooit bij dit soort bijeenkomsten is'
- De regionale samenwerking biedt – in principe - schaalvoordelen en genereert lobbykracht, leidt tot kennisuitwisseling en innovatie. Maar eigenlijk weten raadsleden niet goed wat de resultaten van de MRA-samenwerking zijn. Ze vinden de terugkoppeling door de eigen bestuurders onvoldoende, en ook dat hun te weinig om input wordt gevraagd. Er is waardering voor bestuurders die werk maken van terugkoppeling en het betrekken van de raad bij de MRA
- Verschillende raadsleden menen dat de MRA niet te veel moet willen en keuzes moet maken. Dan kan de betrokkenheid van raden ook gemakkelijker worden georganiseerd. Evidente MRA-thema's volgens raadsleden zijn: bereikbaarheid, wonen, economische ontwikkeling en energietransitie. En die thema's vanuit 'inclusiviteit' benaderen
- Zorg voor transparante besluitvorming. Als dat goed wordt gedaan, groeien gemeenteraden uiteindelijk ook wel toe naar meer bindende

² Wij hebben zowel onder raads- als Statenleden een enquête uitgezet en hen voor een collectief gesprek uitgenodigd. Hierop hebben 113 raadsleden enquêtevragen ingevuld (waarvan 72 alle vragen) en 18 raadsleden hebben aan het gesprek deelgenomen. Eén Statenlid van Flevoland heeft de enquête ingevuld; geen Statenleden hebben deelgenomen aan het gesprek. Wij kunnen in ons rapport daarom geen uitspraken doen over Provinciale Staten. In de bijlage staat een link naar de volledige enquêteresultaten.

afspraken, zo werd gezegd. Want raadsleden zien wel dat de samenwerking nu erg vrijblijvend is, en dat dat voor bepaalde onderwerpen zoals wonen eigenlijk niet kan

- In de enquête geeft ruim de helft van de raadsleden aan dat een overkoepelende visie voor de regio nodig is. Ruim een derde vindt dat niet nodig en de overige raadsleden kunnen hier geen antwoord op geven
- Wat het maken van bindende afspraken betreft, lijken de raadsleden op hun bestuurders. Ruim een derde van de respondenten meent dat bindende afspraken gemaakt moeten worden over concrete uitvoeringsprojecten; evenveel raadsleden zijn het hiermee oneens

Deelregio's

- De deelregio's vullen hun rol binnen de MRA verschillend in, en ook is er geen vanzelfsprekende en algemeen erkende opvatting over wat die rol binnen de MRA moet zijn. In sommige deelregio's wordt de inbreng in de MRA tot op het niveau van portefeuillehouders afgestemd, in andere deelregio's gebeurt dit niet. Sommige deelregio's hebben een gemeenschappelijke regeling, andere niet. Sommige deelregio's organiseren actief de betrokkenheid van de gemeenteraden, andere deelregio's doen dat niet. In sommige deelregio's heeft de grootste stad een erkende verbindende rol, in de andere deelregio's is de rol van de centrumgemeente minder duidelijk geregeld of geaccepteerd
- Tegelijkertijd menen bestuurders dat de deelregio's een cruciale schakel zijn in de MRA-samenwerking. Op het niveau van de deelregio zou de inbreng in de MRA-gremia afgestemd en afgesproken moeten worden en zouden de MRA-afspraken op hun gevolgen voor en doorwerking naar de deelregio's en inliggende gemeenten vertaald moeten worden
- Gemeenten vinden dat de grootste gemeente in de deelregio's de verantwoordelijkheid heeft en/ of moet krijgen om deze verbindende rol in te nemen

Provincies

- Provincies en gemeenten zien de deelname van provincies in de MRA als vanzelfsprekend en noodzakelijk. Beide provincies vullen hun rol wel verschillend in. Discussiepunt vormt de positie van de provincies rondom mobiliteitsvraagstukken

Ambtelijke ondersteuning

- De ambtelijke ondersteuning bestaat uit een klein bureau van 11 mensen met daaromheen een betrokken en actieve ring van ambtenaren van gemeenten en provincies, die bovendien steeds hechter wordt. Er is een Directeurenoverleg Economie, Mobiliteit en Ruimte. In die drie overleggen worden de stukken behandeld voordat die naar de bestuurders gaan
- Doordat ambtenaren nauw samenwerken voor en in de MRA kennen zij elkaar steeds beter en wisselen zij kennis, ideeën en ervaringen uit waar de eigen organisatie dan weer zijn voordeel mee doet. Kleinere gemeenten kunnen hierin minder meedoen dan de grotere gemeenten en de provincies omdat zij minder mensen kunnen leveren. Dat wordt jammer gevonden door de kleinere gemeenten
- Kwaliteit van de ondersteuning is goed. Maar twee punten van kritiek zijn veel te horen. Het eerste is dat er te veel papier wordt geproduceerd. Het aantal stukken en de hoeveelheid weg te werken informatie zijn overweldigend. Het tweede punt van kritiek (en waarschijnlijk hangt dit samen met het eerste punt) is dat er ambtelijk een sterke neiging is om kwesties en dilemma's die op de bestuurstafel horen en de bestuurlijke discussie ten goede komen, in de ambtelijke voorbereiding 'weg te masseren'. Bestuurders willen richting geven en dilemma's op de bestuurlijke tafel hebben; ze pleiten voor minder 'ambtelijke voorwas'

2.3.3 De rol van Amsterdam

Er wordt naar een leidende rol van Amsterdam verlangd. Natuurlijk omdat Amsterdam verreweg de grootste gemeente is en dé factor voor het succes van de MRA. In de bijeenkomst met raadsleden werd wat heen en weer gesproken over branding van de MRA, waarop uiteindelijk één van de aanwezigen zei: 'Wat zitten we toch te doen? Is Amsterdam niet gewoon onze brand?'

Maar de roep om een leidende rol van Amsterdam is meer dan de stad de plek geven die hij verdient. Het verraadt ook de machteloosheid die velen op dit moment ervaren om tot de zo gewenste volgende stap in de samenwerking te komen.

Er is veel lof te horen voor de rol die in 2015 en 2016 door burgemeester Van der Laan is ingenomen. Met zijn ziekte en overlijden is in eerste instantie een vacuüm ontstaan. Er bestaat bij alle gemeenten de wens en goede hoop dat burgemeester Halsema haar rol van voorzitter en

boegbeeld met verve zal oppakken zodra haar opstartperiode in Amsterdam voorbij is. Een sterke rol van de burgemeester van Amsterdam is immers een cruciale succesfactor.

In december 2018 stuurde het college van Amsterdam de MRA-deelnemers een brief³ die een flinke schokgolf veroorzaakte. Er werd gemopperd over het medium en de toon van de boodschap, er was bezorgdheid over het commitment van Amsterdam, maar er was ook begrip. Want Amsterdam raakte met de brief een gevoelige snaar: het enorm aantal bestuurlijke overleggen, niet alle onderwerpen hebben bestuurlijke aandacht nodig, en er zijn onderwerpen die meer prioriteit verdienen dan andere. Op zijn minst was deze brief een schitterende aanleiding voor een goed gesprek.

Dat is er (nog) niet geweest, wat past bij het feit dat bestuurders sowieso weinig schurende gesprekken hebben met elkaar. Op dit moment leeft bij een aantal gemeenten het gevoel dat Amsterdam vooral thuis geeft als het iets kwijt moet (toeristen, bepaald type bedrijven). Voor het overige gaat Amsterdam erg zijn eigen gang (Haven-Stad, fietsbrug over het IJ en de A9; ontwikkelingen Westallee/ A10.) De ergernis die dit soort acties oplevert, wordt wel kenbaar gemaakt, maar de onderliggende dilemma's of zorgen worden onvoldoende gedeeld, geanalyseerd en tot een gezamenlijk vraagstuk gemaakt.

Overigens erkennen deze bestuurders tegelijkertijd: 'We gebruiken de MRA waar het ons uitkomt en waar het niet uitkomt gaan we ons eigen gang.' In deze zin lijken Amsterdam en de andere gemeenten dus wel op elkaar, zo geeft men toe.

De bestuurders beseffen maar al te goed dat leiding nemen door de grootste gemeente helemaal niet zo gemakkelijk is. Enerzijds vragen gemeenten om het leiderschap van Amsterdam (regionaal, landelijk en internationaal), anderzijds wil men niet dat Amsterdam de gang van zaken bepaalt of te veel ruimte inneemt.

Dat is ook precies hoe Amsterdam het zelf ervaart, en deze ambivalente opstelling brengt de stad in een spagaat. Wanneer doe je het goed als Amsterdam? De bestuurders voelen een dagelijkse urgentie om meters

³ In deze brief maakte het college van Amsterdam bekend dat het niet langer alle 44 bestuurlijke overleggen in de regio zou bijwonen, en dat het vaker via ambtelijke vertegenwoordiging zou deelnemen. Het college maakte duidelijk dat de regionale agenda veel thema's bevat die voor Amsterdam geen prioriteit hebben; daarop benoemde het zijn eigen samenwerkingsprioriteiten: wonen, bereikbaarheid, energietransitie, arbeidsmarkt en toerisme.

te maken, maar het betrekken van de regio en het vinden van draagvlak en afstemming kosten veel tijd. Hoe breng je deze twee bij elkaar? De stad wil kunnen doorpakken, maar ervaart terugtrekkende bewegingen op het moment dat het echt op besluiten en afspraken aankomt. Hoe doorbreek je dit patroon?

Zeker, Amsterdam opereert soms zeer onhandig en 'we kunnen af en toe wel wat genereuzer zijn'.

Maar is er voldoende begrip voor de nijpende kwesties van de stad en is er bereidheid om in het belang van de regionale ontwikkeling over de grenzen van het eigenbelang heen te kijken?

2.4 Dát alsjeblieft niet!

In de interviews stelden wij bestuurders en ambtenaren de vraag: 'Wat moeten we als evaluatieteam zeker **niet** adviseren?' De antwoorden luiden:

- Veranderingen in samenstelling van de MRA
- Fundamentele veranderingen in besturing en inrichting
- Gemeentelijke herindeling
- Sterke formalisering of gemeenschappelijke regelingen
- Een MRA waarin groot en klein uiteenlopende posities innemen

We kunnen hier rustig stellen dat de regio beter weet wat zij niet wil dan wat zij wél wil.

2.5 De blik van buitenstaanders

We hebben ruim 20 personen gesproken die geen deel uitmaken van de MRA maar er wel op uiteenlopende wijze bij betrokken zijn (geweest). Uit deze gesprekken kwam een duidelijke lijn tevoorschijn:

- Externe betrokkenen zijn blij met de MRA, want hebben belang bij regionale samenwerking in dit deel van de Randstad en bij één regionaal geluid;
- Ze zien de worsteling van gemeenten om eensgezind regionaal te denken en te handelen. Daarom is er wel enige twijfel te horen of de gemeenten in staat zijn om over de urgente kwesties onderling echt afspraken te maken en die ook uit te voeren;
- Bij het Rijk bestaat het beeld dat de MRA uit deelverzamelingen bestaat die bij keuzes of verdeling van middelen als eerste voor zichzelf gaan; besluitvorming wordt dan ingewikkeld. Rijkspartijen zien te vaak een houding van 'United we stand, divided we fight';

- Ook in meer algemene zin missen externen regionaal denken. Gemeenten hebben een sterke neiging vanuit het lokale belang te denken, terwijl juist denken vanuit het regionale belang nodig is om betekenisvolle besluiten te kunnen nemen. Men zou zichzelf en elkaar vaker de vraag moeten stellen: wat levert het meeste op voor de gehele MRA-samenleving?;
- Als urgente kwesties in de MRA worden wonen (aantallen, betaalbaarheid en bouwsnelheid), bereikbaarheid en (OV-)infrastructuur, energietransitie en krapte op de arbeidsmarkt genoemd. Verschillende externe gesprekspartners waarschuwen daarbij voor het onbetaalbaar en onbereikbaar worden van woningen en werk voor mensen met lagere en middeninkomens, en voor te grote contrasten binnen de MRA. Men benadrukt dat de toekomst vernieuwende concepten en oplossingsrichtingen vraagt, waarbij er een krachtig functionerende samenhang wordt aangebracht tussen wonen, werken en mobiliteit. Ook wijst men op het grote belang van zowel economische innovatie als de ontwikkeling van 'menselijk kapitaal'. Wat dat laatste betreft, worden drie typen interventies genoemd: verhoog de graad van arbeidsparticipatie, zorg dat alle inwoners zich deel kunnen voelen van het MRA-succes en investeer structureel in de ontwikkeling van mensen;
- Externe betrokkenen hebben de indruk dat zij de urgentie en het grote belang van de regionale vraagstukken meer voelen dan de MRA zelf. Ze merken dat ontwikkelingen in en rondom Amsterdam stagneren, en menen dat de MRA dat laat gebeuren. 'Ik mis het vuur', zo zegt één van hen. 'Ze sukkelen in slaap', meent een ander;
- In dit verband wordt ook wel gewezen op de verantwoordelijkheid die de MRA heeft voor de welvaart in het hele land. Wanneer de MRA minder bereikt dan zou kunnen, heeft het hele land daar nadeel van. Is dit besef wel bij de MRA aanwezig?;
- Sommigen brengen ook de schaal van de MRA op tafel. Enerzijds is de geografische omvang van de MRA te groot, stellen zij, omdat agglomeratievoordelen zich voordoen dichter rondom Amsterdam. Anderzijds waarschuwt men voor 'te klein' denken: bezie de mogelijkheden en oplossingsrichtingen mede in relatie tot omringende regio's. En positioneer je nadrukkelijk in het Europa van de regio's;
- Men vindt dat de MRA te weinig investeert in partnerschappen met het Rijk en niet-overheden. Inspireer en mobiliseer partijen die samen met de MRA grote maatschappelijke uitdagingen zoals bereikbaarheid of energietransitie kunnen aangaan. 'De regio komt niet naar ons toe', zo zei een woordvoerder van een groot bedrijf. 'Je merkt niets van de

MRA', zei een volgende. En een derde riep de MRA op: 'Bekijk andere actoren niet met wantrouwen, maar mobiliseer ze voor MRA-vraagstukken.' Niet-overheidspartijen, maar ook het Rijk, zijn nodig en inzetbaar voor informatie en denkkraft, lobby, geld, experimenten en concrete uitvoering. Op al die aspecten kunnen partijen worden aangesproken, maar alleen als ze ook partner zijn en vanaf het begin mogen meepraten;

- Voor buitenstaanders is de governance onhelder en complex. Bij het Rijk vraagt men zich soms af: 'Met wie maken we nu eigenlijk afspraken?' En anderen vragen zich af wie ze waarvoor moeten hebben.

Het is opvallend dat de verwachtingen van buitenstaanders een stuk hoger liggen dan die van de MRA-bestuurders. Misschien verwacht de buitenwereld te veel van de MRA. Maar het kan ook zijn dat de MRA te weinig van zichzelf vraagt.

3. Beschouwing

In ons voorwoord schreven we: 'De urgentie en complexiteit van de uitdagingen is groot. Overheden en hun beleid doen er toe. Daarom heeft de MRA bevlogen en geëngageerde bestuurders nodig die eensgezind en capabel de handen aan de ploeg slaan. Deze noodzakelijke mix van samenwerkingsingrediënten hebben wij in ons onderzoek naar de MRA-samenwerking echter te weinig aangetroffen. We zagen daarentegen een opvallende verdeeldheid in allerlei vormen, afgewisseld met handelingsverlegenheid.'

In dit hoofdstuk lichten we, bij wijze van beschouwing, deze kernboodschap nader toe voordat we naar onze aanbevelingen gaan.

3.1 Bevlogen urgentiebesef

Eén van de externe gesprekspartners reikte ons een brief aan die de MRA ten tijde van de kabinetsformatie in 2017 naar de Informatie stuurde. Later stuurde de MRA nog een 'propositie' rondom de thema's wonen en energietransitie⁴. De ambitie en het enthousiasme die in beide brieven doorklonk, troffen ons. Deze geestdrift bedoelen we als we schrijven dat de MRA bevlogen en geëngageerde bestuurders nodig heeft, die eensgezind en capabel ongekende uitdagingen tegemoet treden. Wat wel opvalt is, dat de MRA geen opvolging heeft gegeven aan deze voorstellen.

De uitdagingen waarmee de MRA zich geconfronteerd ziet, vragen actie op korte termijn en tegelijkertijd oplossingsrichtingen die toekomstbestendig zijn. Woningbouw, infrastructuur voor verkeer en openbaar vervoer, energietransitie en duurzaamheid, en een evenwichtige sociaal economische ontwikkeling hebben samenhangende analyses, innovatieve concepten en slagvaardige, integrale uitvoering nodig. Met name verdringingseffecten als gevolg van de oververhitte woningmarkt en daarmee het risico van maatschappelijke tweedeling hebben ons inziens meer aandacht nodig dan ze nu krijgen. Want maatschappelijke cohesie en een vanzelfsprekend investeren in mensen betekenen niet alleen een leefbare, ontspannen samenleving, maar zijn ook een belangrijke vestigingsfactor voor (internationaal) talent en bedrijven.

⁴ Het betreft hier: 'Inbreng Kabinetsformatie Metropoolregio Amsterdam' (6 maart 2017) en 'Inbreng Kabinetsformatie Metropoolregio Amsterdam – Uitwerking Woningbouwopgave en Energietransitie vanuit Proeftuin Maak Verschil' (27 maart 2017).

Oude oplossingen volstaan niet meer en de aard van de uitdagingen vereist nieuwe werkwijzen, zoals ontwerpend onderzoeken⁵ of het van meet af aan samenwerken in publiek-private consortia.

Leren van eerdere successen is overigens een andere goede manier om voort te gaan. Neem bijvoorbeeld Plabeka, waarover velen enthousiast zijn. Het heeft wel iets van een Gideonsbende. De succesfactoren zijn in wezen simpel: deelnemende bestuurders ervoeren allemaal urgentie. Er werden harde, meetbare afspraken gemaakt. Zij waren gemotiveerd om de kwestie op te lossen en zich er persoonlijk voor in te zetten. Zij wisten dat besluitvorming in de eigen gemeenteraad van doorslaggevend belang was en daarom werden raadsleden goed aangesloten. In feite zien we hier voorwaarden die er altijd moeten zijn, wanneer bestuurlijk vakmanschap ertoe doet.

3.2 Bedrijfsverzamelgebouw op toplocatie

Eerder schreven we: “(..) een groot deel van de gesprekspartners – en vrijwel alle externe gesprekspartners - (is) kritisch is over de geboekte resultaten. Zij vinden dat de opbrengst van de samenwerking niet in verhouding staat tot de aard en urgentie van de regionale opgaven.”

De MRA heeft goud in handen, maar lijkt nu meer op een bedrijfsverzamelgebouw op toplocatie dan op een stedelijke agglomeratie die in de gewenste ontwikkeling wordt geleid door een groep van bestuurders die weten aan welke knoppen ze moeten draaien. Verbindend leiderschap, analyse, visie en een intelligente koers of strategie zijn onontbeerlijk voor een regio die zo'n cruciale rol vervult in de nationale economische ontwikkeling en die een blijvende toppositie kan innemen binnen Europa.

Waar de regio naar toe wil en wat daarvoor nodig is, zit in de hoofden van een paar mensen, maar staat (nog) niet op papier, laat staan dat het een sturend en inspirerend kader is voor alle deelnemers. Op dit moment wordt door een kleine groep gewerkt aan een verstedelijkingsstrategie. Dat is een eerste, goede zet. Maar analyse, visie en koers vragen meer, zoals een breed draagvlak en een diep gevoelde verantwoordelijkheid. Tevens is borging gewenst met instrumenten die juridische zekerheden bieden.

⁵ Ontwerpend onderzoeken is een creatieve methode die wordt ingezet ten behoeve van toekomstgericht beleid in een context die veranderlijk en onzeker is. Atelier IJmeer en Panorama Nederland zijn voorbeelden van ontwerpend onderzoeken.

3.3 De spagaat van Amsterdam

Urgentie wordt, algemeen gesproken, het sterkst gevoeld door Amsterdam. De druk die Amsterdamse bestuurders ervaren om resultaten te bereiken, staat op gespannen voet met de tijd en inspanningen die nodig zijn om regionale partners mee te krijgen en aan opgaven te binden. Amsterdam kan en moet voorop gaan, maar als zij dat doet krijgt zij snel het verwijt arrogant te zijn of eigengereid. Amsterdam kan wel wat geneuzer zijn, maar als zij dat is wordt zij gemakkelijk gewantrouwd. De balans tussen een leidende rol van Amsterdam en door de regio gesteunde oplossingen voor de grote regionale uitdagingen moet nog worden gevonden. Dat is een leerproces voor zowel de bestuurders van Amsterdam als de overige bestuurders dat veel omvat. Zoals regionaal denken, eigentijdse procesregie, structureel investeren in de kwaliteit van de onderlinge relaties, en gezond ruzie maken. Maak de olifant in de kamer bespreekbaar!

3.4 De kwetsbaarheid van een lichte structuur

Het informele karakter van de samenwerking wordt door velen geprezen, en vrijwel niemand wil naar bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling. Maar het informele karakter maakt de regio kwetsbaar. Blijvende voorspoed en duurzaam succes van de regio zijn afhankelijk van de realisatiekracht die de regio bij de cruciale opgaven weet vrij te maken. Realisatiekracht die zich niet verdraagt met vage resultaatsafspraken die onvoldoende worden geborgd. De toekomst van de MRA hangt af van de mate waarin gemeenten en provincies dit dilemma van een lichte structuur enerzijds en nut en noodzaak van verplichtende afspraken anderzijds weten op te lossen.

3.5 Verpletterende versplintering

Als we één ding zouden moeten noemen wat ons het meest opvalt aan de MRA, dan is het een verpletterende versplintering. Dé verzuchting die we vele keren hebben gehoord luidt: 'Er zijn zoveel tafels, maar er gebeurt zo weinig.'

De verpletterende versplintering doet zich op tal van manieren voor:

- In de MRA-gremia die los van elkaar 'hun ding doen', zonder een integrerende visie of strategie, zonder een 'opdrachtgever';
- In de veelheid aan thema's, deelvisies, onderzoeken, plannen, projecten en acties zonder dat er een centrale bedoeling of koers is, of een eenduidig onderscheid tussen hoofd- en bijzaken;

- In het grote aantal overleggen en clubjes, binnen de MRA en tussen MRA en andere partijen die allemaal hun eigen agenda's hebben;
- In de 'bypasses' die met nieuwe groepjes (de zes grote steden; de groep van de verstedelijkingsstrategie) worden georganiseerd;
- In de wijze waarop gemeenten naar eigen inzicht en smaak de deelregio's organiseren en met de MRA-agenda verbinden of hun raden informeren en betrekken;
- In de wijze waarop afstemming wordt omgezet in concrete besluiten en daden;
- In de niet te onderdrukken neiging om uit het eigen belang te denken en te handelen, in plaats van uit een regionaal belang;
- In uiteenlopende opvattingen over hoe de samenwerking kan worden verbeterd.

Hieruit blijkt dat de MRA sturing ontbeert. Verspilling van kostbare tijd en energie en ondoorzichtigheid zijn het gevolg. Maar bovenal: het staat aansprekende resultaten in de weg.

3.6 Onderschatting van de gemeenteraden

Raadsleden erkennen het belang van de MRA. Zij willen er invloed op kunnen uitoefenen, maar zien ook wel in dat dit een regionaal denken vereist dat zij zichzelf nog moeten aanleren. Zij zijn op dit moment slecht aangesloten op de MRA, weten onvoldoende wat de MRA-samenwerking tot stand brengt en hoe zij hun rol kunnen vervullen. Colleges hebben hier als eerste een schone taak te vervullen. Maar de taak is meer dan 'schoon'. Hij is cruciaal voor politiek draagvlak op langere termijn. En dit geldt ongetwijfeld evenzeer voor Provinciale Staten.

Op dit moment is voor de raden ondoorzichtig hoe besluiten tot stand komen. Als de ambitie bestaat om als MRA strategische keuzes te maken op prioritaire gebieden, dan is een zorgvuldig en transparant proces voor het samenspel tussen MRA en de aangesloten gemeenten en provincies een absolute eis. Van een dergelijke procesregie is op dit moment geen sprake.

3.7 Onderbenutting van externe partijen

Overheden doen ertoe in de ontwikkeling van regio's, zo toont onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving aan. Ze hebben verschillende knoppen tot hun beschikking, waar ze aan kunnen draaien. Essentieel hierbij is dat bestuurders en ambtenaren de handen ineen slaan met

zowel andere overheden als bedrijfsleven en maatschappelijke ondernemingen, kennis- en onderwijsinstellingen.

Externe partijen verbazen zich erover dat de MRA hen niet mobiliseert, aanvuurt en inzet. Het is inderdaad opvallend dat de MRA geen triple helix heeft georganiseerd met bedrijfsleven en kennis- en onderwijsinstellingen. In andere belangrijke regionale samenwerkingsverbanden in Nederland wordt hier juist actief en bewust op gestuurd, omdat men erkent dat regionaal succes afhankelijk is van samenwerking met deze partijen. De enige uitzondering vormen de vier waterschappen die via één van de dijkgraven in het bestuurlijk Platform Ruimte zijn vertegenwoordigd.

Structureel partnerschap met externe partijen is nodig om de grote opgaven rondom bereikbaarheid, woningbouw, economie en energietransitie verder te brengen. Op losse onderdelen, zoals House of Skills en Plabeka, wordt die samenwerking wel georganiseerd, zo zien we. Maar wat een meer structurele relatie met die partijen betreft, wordt door MRA-bestuurders met enige jaloezie naar de Amsterdam Economic Board gekeken. Daar zijn die andere partijen wel structureel aangehaakt.

Maar ook de relatie met het Rijk kan (z)inniger. Net als bij elke andere relatie geldt ook hier dat voortdurend in de kwaliteit van de relatie moet worden geïnvesteerd; daar hoort oprechte belangstelling bij voor de ander en jezelf laten kennen. Samenwerken heeft vertrouwen nodig en is per definitie halen én brengen, delen en vermenigvuldigen. De relatie tussen de MRA en het Rijk kan op al deze facetten nog groeien. Wat overigens een leer- en gewenningsproces aan beide kanten veronderstelt.

3.8 Vervoerregio en Amsterdam Economic Board

Rondom de MRA zijn organisaties aan het werk in en voor de regio. We noemen hier met name de Amsterdam Economic Board en de Vervoerregio. De vraag is hoe deze nevenorganisaties van grotere betekenis kunnen worden voor de gehele MRA.

De Vervoerregio is weliswaar convenantpartner, maar wordt niet beleefd als 'van iedereen'. Slechts 15 van de 32 gemeenten maken – naar alle tevredenheid - deel uit van de Vervoerregio. De overige gemeenten worden in de Vervoerregio en in het bestuurlijk Platform Mobiliteit door de provincie vertegenwoordigd. Mobiliteit is echter een prioritair thema, dat bovendien nauw samenhangt met de andere majeure opgaven. Het is dan zeer

vreemd dat slechts een deel van de gemeenten directe invloed kan uitoefenen op dit zo belangrijke onderwerp. Bovendien draagt deze situatie bij aan de belastende versplintering.

De Amsterdam Economic Board is een op zichzelf staande club van mensen uit overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke ondernemingen en onderwijs- en kennisinstellingen. Anders dan de naam suggereert zit de Economic Board niet in het hart van de economische strategie. De Economic Board voert een eigen agenda, organiseert activiteiten en bijeenkomsten, en probeert beweging te ontketenen rondom energietransitie en circulaire economie. De werkrelatie met de MRA komt ogenschijnlijk ad hoc tot stand, afhankelijk van personen en toevallige samenloop van omstandigheden. Mede in het licht van de triple helix is het raadzaam de Amsterdam Economic Board dichter naar de MRA te halen.

4. Aanbevelingen

4.1 Kies voor samenwerking die ertoe doet

Ons advies is niet: alles moet over de kop. Ons advies is uitdagender: kies voor samenwerking die ertoe doet. Samenwerking waar je trots op kunt zijn.

4.1.1 *Schep vreugde in het maken van een regionale visie*

De MRA ziet zich geconfronteerd met ongekende uitdagingen op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling vanwege de forse woningbouwopgave, de toenemende mobiliteit en energietransitie, waarbij tegelijkertijd de hoge kwaliteit van leven, de vitale economie en de maatschappelijke cohesie moeten worden gekoesterd en gefaciliteerd. Deze inspanning heeft een richtinggevende visie nodig, een aantrekkelijke stip aan de horizon die bepalend is voor de koers die de komende jaren wordt gevolgd.

Onze eerste aanbeveling is om onder bezielende procesleiding van Amsterdam zo'n regionale visie te maken. Deze vormt de samenhangende en inspirerende koers van de regio voor de komende jaren. De verstedelijkingsstrategie die op dit moment wordt ontwikkeld, is een goede aanzet, maar de visie die wij voor ogen hebben behelst meer.

De visie geeft antwoord op vier hoofdvragen: Welke ontwikkelingen, kansen en bedreigingen komen op ons af? Wat zijn onze sterktes en zwaktes? Wie of wat willen we zijn als MRA? Wat wordt dan onze koers en strategie voor de komende jaren?

Het zou een uitdaging zijn om deze visie te laten uitmonden in het eerste hoofdstuk van de Omgevingsvisies die de provincies en gemeenten toch al gaan opstellen⁶. Op die manier wordt werk met werk gemaakt én worden de uitgangspunten en leidende principes geborgd.

Uit bovenstaande blijkt dat wij een visie voorstellen die geen optelsom is van lokale en deelregionale visies, wensen en belangen. Integendeel. De schaal van de MRA, alsmede de positie van de MRA in Nederland en Europa, is ons inziens het vertrekpunt voor de visievorming. De visie

⁶ Regio Leiden heeft onlangs hetzelfde gedaan. Leiden nodigde de gemeenten in de omgeving uit om samen een visie te maken. Daar is een document uit voortgekomen dat de basis vormt voor alle lokale omgevingsvisies.

bevat een verbeelding van een gewenste toekomst alsmede een heldere richting, dat wil zeggen: een set van uitgangspunten en doelen waaruit vervolgens elke deelregio, gemeente en provincie op basis van complementariteit zijn eigen koers kan afleiden.

Schep vreugde in het tot stand brengen van deze visie door er een sprankelend proces van te maken, gevoed door bijvoorbeeld de Rijksbouwmeester die het proces kan laden met verbeeldingskracht, onorthodoxe ideeën en innovatieve concepten. Neem er de tijd voor – ervaring leert dat het proces minstens zo belangrijk is als het uiteindelijke resultaat.

Bewerkstellig dat de visie zich in de hoofden en harten van alle convenantpartners kan nestelen, en dat ook de leden van de gemeenteraden en Provinciale Staten deze visie gaan omarmen en verinnerlijken. Betrek er van meet af aan uw externe partners bij. Op deze wijze ontstaat common ground voor de regio.

4.1.2 Stuur op koers en resultaten

Stel vanuit de visie een beperkt aantal – wij denken nu aan vier - uitvoeringsprogramma's op, met daarin vergaande resultaatsafspraken. De uitvoeringsprogramma's betreffen de uitdagingen die urgent en belangrijk zijn. Alles wat niet in die categorie valt, wordt op een andere en meer vrijblijvende wijze opgepakt. In de loop der tijd kunnen uitvoeringsprogramma's eindigen en nieuwe starten.

De vier uitvoeringsprogramma's waar wij nu aan denken zijn: energietransitie, duurzame woningbouw, vitale economie en vervoerregio. De programma's worden geleid door de beste mensen - verbindende ambtelijke en bestuurlijke procesregisseurs die het arsenaal aan procesmethodieken en het beschikbare financiële en juridische instrumentarium door en door kennen en beheersen. Zowel overheden als niet-overheden kunnen deelnemen in het programma, bijvoorbeeld via publiek-private consortia. Voorwaarde voor deelname is dat de participant daadwerkelijk een deel van de realisatie voor zijn rekening neemt.

In de uitvoeringsprogramma's worden afspraken verankerd over onder meer:

- Het in aanbouw nemen van ruim 100.000 woningen in de komende vijf jaar
- Betaalbaarheid van woningen

- Ruimte en strategie voor de ontwikkeling van (clusters van) bedrijven en kennisinstellingen waar de regio sterk in is of kan worden (bijvoorbeeld een cluster health en life sciences of het reeds bestaande cluster op de Zuidas) en transformatie van werklocaties
- Bereikbaarheid – als eerste de vervoersbewegingen rondom Amsterdam en Schiphol en als tweede nieuwe infrastructuur in relatie tot grootschalige woningbouw
- Aantrekken, opleiden, behouden en permanent ontwikkelen van de beroepsbevolking
- Behoud van karakteristieke landschappen

4.2 Leiderschap van Amsterdam

Voordat we naar de governance kunnen gaan, hebben we de positie van Amsterdam als centrumgemeente van de MRA volstrekt helder te maken. Amsterdam veroorzaakt de buitengewone economische groei die de MRA kenmerkt. Door Amsterdam voert de MRA Europese toplistjes aan. De recente Economische Verkenningen MRA 2019 tonen aan dat alle deelregio's voordeel hebben van de Amsterdamse aantrekkingskracht. Het kan dan ook niet anders dan dat Amsterdam – net zoals overigens alle centrumgemeenten in betekenisvolle regio's - de leiding neemt voor de bepalende processen van ontwikkeling in de MRA. Deze leidende rol brengt evenwel ook verantwoordelijkheid met zich mee, de verantwoordelijkheid namelijk voor transparante en zorgvuldige processen en voor een evenwichtige regionale ontwikkeling.

Amsterdam levert de voorzitter. Zij is de primus inter pares, die deze taak echter alleen maar kan waarmaken als zij in haar werk geschraagd wordt door haar collega's in de Regiegroep. Samen vormen zij een team. Geen team kan functioneren zonder een hechte basis van vertrouwen. Vertrouwen bewijst en versterkt zichzelf als mensen gedrag laten zien dat overeenkomt met wat zij zeggen en afspreken.

Bestuurders van Amsterdam zullen in de majeure processen vaak het initiatief nemen of voorop gaan. Maar ook hier geldt dat zij die taken alleen maar kunnen waarmaken als zij daarin geschraagd worden door collega-bestuurders uit de deelregio's. Geen enkele gemeente of deelregio kan 'op de bagagedrager' zitten of alleen vanuit eigen belang meedoen. Steeds zal in alle openheid de vraag gesteld en beantwoord moeten worden: wat kunnen wij doen om de gezamenlijk gestelde MRA-doelen te realiseren en doen we dat ook?

4.3 De besturing

De MRA-samenwerking heeft dringend behoefte aan stroomlijning van de besturing of governance. Deze stroomlijning zal ertoe leiden dat de Regiegroep daadwerkelijk sturing geeft aan de bedoeling en het functioneren van de MRA-samenwerking. Dat de Agendacommissie richting geeft aan de inhoud van het werk. En dat uitvoering en realisatie veel centraler komen te staan. Daarbij zal, zo verwachten wij, de stroomlijning energie vrijmaken en meer plezier en voldoening geven.

In de herijkte situatie worden de vijf functies van de samenwerking goed onderscheiden en daar belegd waar ze thuishoren:

1. Netwerken, kennisuitwisseling en afstemming in de bestuurlijke platforms
2. Analyse, visie en strategiebepaling in de Agendacommissie
3. Realisatie in een beperkt aantal uitvoeringsprogramma's
4. Incubator in de bestuurlijke platforms
5. Lobby vanuit de Regiegroep

In onderstaande figuur wordt dit beeldend samengevat:



We gaan hieronder nader in op de verschillende MRA-gremia.

Regiegroep

- Is opdrachtgever voor de regionale visie
- Is opdrachtgever voor het jaarlijkse MRA-congres
- Bepaalt welke uitvoeringsprogramma's er moeten komen
- Stelt de MRA Agenda en de begroting vast
- Voert regie op de werking en het functioneren van de MRA als geheel
- Voert regie op de lobby
- Ziet toe op de betrokkenheid en kaderstellende en besluitvormende rol van de raden en Staten
- Ziet toe op het commitment van de 35 MRA-deelnemers
- Ziet toe op het functioneren van de deelregio's in de MRA
- Vergadert vier keer per jaar
- Bestaat uit:
 - de burgemeester van Amsterdam als voorzitter
 - de Commissaris van de Koning van beide provincies
 - één of twee vertegenwoordigers van elke deelregio, van wie in elk geval één van de centrumgemeente
 - de voorzitter van de Agendacommissie
- Voorzitter van de MRA en de directeur van het MRA Bureau vormen een tandem en werken op die manier samen

Agendacommissie

- Is opdrachtnemer van de regionale visie. Het is daarmee de Agendacommissie waar de functie van analyse, visie en strategiebepaling als eerste is belegd
- Zet de regionale visie om naar een heldere koers en uitvoeringsagenda. Bewaakt en bevordert de inhoudelijke en thematische samenhang van al het werk
- Is opdrachtgever voor de uitvoeringsprogramma's en bestuurlijke platforms, maakt afspraken over de taken en resultaten van de uitvoeringsprogramma's en bestuurlijke platforms, ziet toe op de voortgang in de programma's en platforms
- Is adviseur van de Regiegroep
- Staat onder voorzitterschap van een 'onafhankelijk' bestuurder, dat wil zeggen een bestuurder die geen trekker is van een bestuurlijk platform of uitvoeringsprogramma. De voorzitter werkt samen met een buitengewoon competente secretaris die in staat is te zien wat bijvoorbeeld de uitvoeringsprogramma's nodig hebben

- Bestaat verder uit:
 - de voorzitters van de bestuurlijke platforms
 - de voorzitter van de Vervoerregio
 - twee leden van de Amsterdam Economic Board, één afkomstig van bedrijfsleven en één van een kennisinstelling
 - en zodra de uitvoeringsprogramma's er staan, de bestuurlijke kartertrekker van de betreffende programma's

Uitvoeringsprogramma's

Hierboven hebben we al het een en ander gezegd over de uitvoeringsprogramma's. Op deze plaats willen we een drietal elementen benadrukken, zodat duidelijk is dat de uitvoeringsprogramma's een breuk met het verleden betekenen. In de uitvoeringsprogramma's nemen alleen die interne en externe partijen deel, die een deel van de concrete realisatie voor hun rekening nemen. Er zitten dus geen partijen in de uitvoeringsprogramma's die niets uit te voeren hebben. Aan de uitvoeringsprogramma's liggen bindende afspraken ten grondslag over taken, resultaten en bekostiging, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. Elk uitvoeringsprogramma beschikt over een eigen begroting en budget, en legt verantwoording af over de besteding van middelen.

Bestuurlijke platforms

- Er komen drie bestuurlijke platforms: Economie, Ruimte en Mobiliteit
- De bestuurlijke platforms hebben de onmisbare functie van ontmoeting, uitwisseling, afstemming en signalering. Ook zijn het de bestuurlijke platforms waar de incubator-functie tot z'n recht kan komen
- De platforms nemen de uitvoering van de overige delen van de MRA Agenda voor hun rekening, als opdrachtnemer van de Agenda-commissie
- In de bestuurlijke platforms zitten bestuurders uit kleine en grotere gemeenten; representativiteit en een goede vertegenwoordiging vanuit alle deelregio's is essentieel

Geschiktheid boven positie

Stroomlijning van de besturing betekent ons inziens ook een opnieuw samenstellen van de verschillende gremia. Geef waar nodig voorrang aan geschiktheid (competenties, tijd, motivatie) boven positie en vertegenwoordiging. Er zijn functies zoals voorzitter Agendacommissie of trekker van een uitvoeringsprogramma waar de persoon echt het verschil kan maken. Stel een kleine commissie in die ten eerste vaststelt wat de

sleutelposities zijn, welk functieprofiel daarbij hoort en hoe de bemensing van deze en andere posities wordt georganiseerd. Op die manier ontstaat een transparant proces van werving en selectie. Aansluitend kan deze commissie de feitelijke samenstelling van de gremia tot stand brengen.

Vervoerregio

- Breng de Vervoerregio op de schaal van de MRA. Daarvoor is medewerking van provincies en het Rijk nodig
- Zolang het zover nog niet is, adviseren wij alle gemeenten via vertegenwoordiging vanuit de deelregio's te laten deelnemen aan het Platform Mobiliteit
- De Vervoerregio vormt het uitvoeringsprogramma mobiliteit

Portefeuille-overleggen

De portefeuille-overleggen zijn niet langer nodig. Relevante onderdelen zoals wonen of Plabeka en die ook voortvloeien uit de regionale visie en prioritaire thema's gaan als deelprogramma's of projecten naar de uitvoeringsprogramma's over.

Natuurlijk kunnen portefeuillehouders ervoor kiezen om elkaar met zekere regelmaat te ontmoeten. Maar dat is dan een activiteit van een groep die geen deel uitmaakt van de formele MRA-governance

Deelregio's

- Vragen zich niet af wat de MRA(-samenwerking) voor hen kan betekenen, maar stellen zich de vraag wat zij kunnen bijdragen aan het succes van de MRA(-samenwerking)
- De centrumgemeente krijgt de verantwoordelijkheid om de gemeenten in de deelregio te verbinden op de MRA Agenda
- Op deelregioniveau wordt de inbreng binnen de MRA afgestemd en wordt het werk besproken en zo nodig verdeeld dat uit de MRA-afspraken voortvloeit.
- In de deelregio's worden ervaringen uitgewisseld over de betrokkenheid van raden en helpen bestuurders elkaar om het werk met de raden goed te doen

Raden en Staten

- De MRA-samenwerking is geen uitholling van de lokale autonomie, maar juist een versterking van lokale kracht. Breng als colleges raden en Staten in de positie om dit uitgangspunt samen met hun colleges tot praktijk te maken. Doe dat zo veel mogelijk in de reguliere

overleggen en via bestaande (lokale) structuren, zodat regionaal denken niet iets is wat er 'extra' bijkomt, maar zich als vanzelfsprekend kan nestelen in debatten en besluitvorming

- Neem raden en Staten zo voortdurend mee in de MRA-samenwerking: wat daar de gesprekken zijn, wat er gebeurt, hoe dat samenhangt met het gemeentelijke of provinciale beleid, hoe de onderlinge relaties zijn
- Maak hen en de rol die zij in onze lokale en provinciale democratie vervullen consequent onderdeel van de MRA-processen. Maak werk van hun inbreng bij de start van majeure processen, zoals bij de regionale visie. Zorg dat zij, daar waar dat nodig of gewenst is, hun besluitvormende rol goed en tijdig kunnen vervullen
- Denk niet voor de raads- en Statenleden, maar mét hen
- Zet veel minder papier en taaie stukken in en veel meer mondelinge informatieoverdracht en – uitwisseling en infographics
- Organiseer jaarlijks een MRA Congres dat niemand wil missen omdat er echt wat te brengen en te halen valt. Het is een dag waarop veel te zien en te beleven valt over wat zich in de MRA voordoet en wordt bereikt, maar tevens worden die dag belangrijke MRA-besluiten besproken en nieuwe ontwikkelingen toegelicht

Invest-MRA

- Op dit moment is een kwartiermaker bezig met het op- en inrichten van Invest-MRA, een regionaal investeringsfonds. Zet krachtig in op dit fonds, dat een belangrijk vehikel kan worden voor vernieuwing in de regio waar nu het geld en de power voor ontbreken
- Invest-MRA wordt een regionaal instrument en daarom adviseren wij de 32 gemeenten en 2 provincies om allen aandeelhouder te zijn van dit fonds

MRA Agenda

Hart van de MRA Agenda vormt de regionale visie en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma's. Uiteraard kan de agenda daarnaast uiteenlopende andere onderwerpen bevatten, maar maak daarbij een duidelijk onderscheid tussen de eerder genoemde vijf functies van de samenwerking. Maak bovendien onderscheid tussen onderwerpen die bestuurlijke aandacht nodig hebben en onderwerpen die evengoed ambtelijk kunnen worden verder gebracht.

Ambtelijke ondersteuning

Directeur MRA en secretaris Agendacommissie vormen in principe een

ijzersterk duo met respectievelijk de voorzitter van de MRA en de voorzitter van de Agendacommissie.

Omring Regiegroep, Agendacommissie en de uitvoeringsprogramma's met de beste ambtenaren, professionals die uitmunten op het vlak van analyse en visie, strategisch denken, procesregie en uitvoeringsintelligentie. Selecteer hen op die kwaliteiten en niet op toevallige beschikbaarheid.

4.3 Zet de luiken open

Haal ten eerste de Amsterdam Economic Board naar u toe en maak de Board belangrijker voor de regio. Ontdek al doende wat hier van beide kanten voor nodig is. Verzeker in elk geval de actieve betrokkenheid van bestuursvoorzitters van de grootste ondernemingen in de Amsterdamse regio. Geef de Board een actieve rol in de economische analyse en het bepalen van de economische strategie van de MRA. Laat de Economic Board deel uitmaken van de Agendacommissie en het bestuurlijk Platform Economie, zodat de lijnen veel korter zijn en wederkerigheid vanzelfsprekend wordt. Geef leden van de Economic Board een rol in de uitvoeringsprogramma's.

Investeer ten tweede in de kwaliteit van de relaties met kennis- en onderwijsinstellingen, private en publieke ondernemingen, en bouw tijdens de visievorming en in de uitvoeringsprogramma's aan structurele partnerschappen. Zie ook onze aanbeveling over het naar de MRA toehalen van de Economic Board. Maak kennis- en onderwijsinstellingen, private en publieke partijen volwaardig deelhebber aan de visie en de koers. Verken wat en hoe zij aan de realisatie kunnen bijdragen en maak hen mede realisator in de uitvoeringsprogramma's. Richt waar dat nodig is voor snelheid en slagkracht consortia of gezamenlijke projectorganisaties in.

Vorm ten derde met het Rijk coalities rondom de majeure opgaven, zodat een gecombineerde en eensgezinde denkkraft en inzet van instrumenten en middelen ontstaat. Dergelijk partnerschap vraagt horizontale samenwerking en het nemen van gedeelde verantwoordelijkheid; dat is een werkwijze waar ministeries en gemeenten zich nog niet het goede niveau van 'bewust bekwaam' hebben eigengemaakt. In de MRA ligt een mooie kans om in dit opzicht samen beter te worden.

4.4 Wees voortvarend

Ervaringen elders wijzen uit dat evaluaties tot beweging leiden als er snel mee aan de slag wordt gegaan. De interviews en presentaties van het

advies scheppen immers momentum: een kansrijke situatie voor verandering. Daarom adviseren wij de leden van de Regiegroep: treed voortvarend op en markeer een ambitieus moment in de tijd waarop veranderingen moeten zijn ingevoerd. Maak tegelijkertijd een start met zowel de regionale visie en de uitvoeringsprogramma's als met de stroomlijning van de governance en voorkom zo dat een energiegeevende verandering verwordt tot een energieslurpend debat over structuur en besturing. Zie de komende maanden als een oefening in creatieve procesregie, in het open en eerlijk bespreken van dilemma's en in het tonen van kwetsbaarheid. En vergeet hierbij de raden en Staten niet.

Bijlage 1 - Onderzoeksvragen

In het convenant is gesteld dat de evaluatie zich in elk geval zal moeten richten op de samenstelling en het functioneren van de bestuurlijke gremia (de Regiegroep, de Agendacommissie en de Platforms). De evaluatie zou zich qua reikwijdte echter niet uitsluitend moeten beperken tot alleen het proces. De MRA-samenwerking heeft, zoals ook blijkt uit de 'Overwegingen' bij het convenant, immers een duidelijk inhoudelijke focus.

Daarom wordt aan het evaluatieteam de volgende hoofdvraag gesteld: In hoeverre heeft het in 2017 ondertekende Convenant Versterking samenwerking Metropoolregio Amsterdam, en de werkwijze die daaruit voortvloeit, bijgedragen aan verwezenlijking van de ambities die in het Convenant zijn verwoord? En wat kan er worden gedaan om de regionale bestuurlijke samenwerking in de MRA-regio te versterken, inclusief de betrokkenheid van raden en Staten?

Deelvragen evaluatieonderzoek MRA Convenant

1. In de overwegingen A, B en E van het convenant werden de economische ambities en de nationale en internationale profilering van de MRA genoemd. Ga na in hoeverre deze inhoudelijke focus als richtsnoer van de samenwerking heeft gefunctioneerd en of inhoudelijke aanpassingen gewenst zijn.
2. Hoe ervaren de deelnemers de samenwerking in de vorm van een netwerkorganisatie in relatie tot de ambities van de MRA (wie zijn we, waar staan we, waar willen we naartoe)?
3. Werden de volksvertegenwoordigers over het algemeen goed en tijdig geïnformeerd en betrokken, zoals in overweging G en H van het convenant staat, en heeft dit voldoende waarborgen geboden voor een voldoende democratische legitimiteit van de MRA?
4. Hoe hebben de Regiegroep, de Agendacommissie en de Platforms zich tot elkaar verhouden en hoe is de samenwerking verlopen?
5. Hoe hebben de MRA en de Vervoerregio zich tot elkaar verhouden, en hoe is de samenwerking tussen beide partijen verlopen? Kijk hierbij

- specifiek naar de aansluiting met het Platform Mobiliteit.
6. Ga na of de samenstelling van de MRA heeft voldaan aan de ambities van de MRA. Hoe heeft de geografische indeling en deelregio-vertegenwoordiging van de MRA gefunctioneerd? Hebben de uitgangspunten voor toe- en uittreding, zoals beschreven in artikel 12 van het convenant, voldoende basis geboden voor wijzigingen in de samenstelling van de MRA?
 7. Maak een vergelijking met relevante andere regionale samenwerkingsverbanden in binnen- en (eventueel) buitenland, zodat ervaring en best practices meegenomen kunnen worden in de ontwikkeling van de samenwerkingsvorm van de MRA.
 8. Welke invloed is er in de praktijk uitgegaan van het feit dat er verschillen bestaan tussen grote en kleine gemeenten en verhoudingen in de MRA, ten opzichte van de volgende punten:
 9. Mate van beïnvloeding op de te maken afspraken?
 10. Grootte van het netwerk?
 11. Relevante resultaten voor gemeente/achterban?
 12. Hoe heeft het MRA Bureau gefunctioneerd als bureau dat ten doel had om de inhoudelijke samenwerking te ondersteunen, vanuit als kerntaken: de voorbereiding van de (bestuurlijke) overleggen, de borging van de integraliteit tussen de Platforms, de communicatie en goede uitvoering van het MRA Congres?
 13. In hoeverre waren de financiële afspraken uit het convenant toereikend en passend?

Bijlage 2 - Lijst gesprekspartners

MRA-gesprekspartners

- dhr. D. Bijl
- dhr. P. Broertjes
- mevr. S. Dijkma
- mevr. M. van Doorninck
- dhr. A. van Dijk
- mevr. F. Gordon
- mevr. F. Halsema
- dhr. J. Hamming
- dhr. O. Hoes
- dhr. W. Jaeger
- dhr. A. Joustra
- dhr. S. Katee
- mevr. L. Kroon
- dhr. U. Kock
- dhr. H. Krieger
- mevr. M. Ruigrok
- dhr. D.J. Pruijm
- dhr. L. Scholten
- dhr. P. Schot
- dhr. H. Schütt
- dhr. G. van den Top
- mevr. M. Veeningen
- dhr. L. Verbeek
- dhr. J. Verwoort
- dhr. F. Weerwind
- dhr. J. Wienen
- College van GS van Noord-Holland
 - dhr. J. Bond
 - dhr. A. van Dijk
 - mevr. J. Geldhof
 - dhr. J. van der Hoek
 - dhr. C. Loggen
 - dhr. A. Tekin
 - mevr. R. Bergkamp
- College van GS van Flevoland
 - dhr. J.N. Appelman
- dhr. J. Fackeldey
- dhr. H. Hofstra
- dhr. J. de Reus
- dhr. M. Rijsberman
- dhr. L. Verbeek
- dhr. Tj. Van der Wal
- Raadsleden
 - dhr. W. Advokaat
 - mevr. M. Ballieux
 - dhr. A. van den Berg
 - dhr. T. van den Berg
 - dhr. W. Botter
 - dhr. H. Grader
 - dhr. W. Holtslag
 - mevr. T. van 't Hull-Bettink
 - dhr. Ch. El Idrissi
 - dhr. J. Jägers
 - dhr. V. Koerse
 - dhr. F. Kool
 - mevr. M. Lemmens
 - mevr. R. Mathkor
 - mevr. Ch. van der Meij
 - dhr. E. Taams
 - mevr. S. Vermeulen
 - dhr. M. Wijngaard
 - mevr. R. Wijnen
 - dhr. G. Zagt.
- Medewerkers van het MRABureau
 - dhr. R. van Ark
 - dhr. A. Overbeek
 - dhr. M. Bekker
 - dhr. D. Quarles van Ufford
 - dhr. R. Rienties
 - dhr. M. Intres
 - dhr. S. de Looze
 - mevr. I. Dönmez
 - dhr. K. Faber

Niet-MRA-gesprekspartners

- dhr. J. van Aartsen (voormalig burgemeester van Den Haag en Amsterdam)
- dhr. F. Alkemade (Rijksbouwmeester)
- mevr. B. Baarsma (Economic Board/ Rabobank)
- dhr. W. Bos (Invest.nl)
- dhr. R. van Boxtel (NS)
- mevr. C. Gehrels (voormalig wethouder Amsterdam)
- dhr. F. Kalshoven (De Argumentenfabriek)
- mevr. J. Kramer (Economic Board)
- dhr. Chr. Kuijpers (Ministerie van BZK)
- dhr. M. Frequin (Ministerie van IenM)
- dhr. P. Gerretsen (Vereniging Delta Metropolen)
- dhr. A. van Gils (voormalig gemeentesecretaris Amsterdam)
- dhr. H. de Jong (Hogeschool van Amsterdam)
- dhr. B. Leeftinck (Voormalig DG ministerie van EZ)
- mevr. N. Tellegen (Economic Board)
- dhr. C. Teulings (hoogleraar economie)
- dhr. O. Rapse (PBL)
- dhr. J. Remkes (voormalig CvdK Noord-Holland)
- dhr. M. Schaafsma (Schiphol)
- dhr. K. Noorman (ORAM)

De resultaten van de enquête voor raads- en Statenleden kunt u vinden op de site van de MRA.

