

**Provinciale Staten van Noord-Holland**

Haarlem, 10 september 2019

**Onderwerp: Evaluatie MRA en MRA-Regiegroep**

**Kenmerk: 921516-1263306**

**Bijlagen: 5**

**1. Inleiding**

Op 18 oktober 2019 zal de halfjaarlijkse vergadering plaatsvinden van de Regiegroep van de Metropoolregio Amsterdam (MRA). PS wordt voorgesteld kennis te nemen van de vergaderstukken die aldaar voorliggen, en wensen en opvattingen desaan gaande naar voren te brengen. Die kunnen vervolgens door de vertegenwoordigers namens de provincie Noord-Holland in deze vergadering van de Regiegroep worden ingebracht.

De Regiegroep zal spreken over het evaluatierapport dat de externe evaluatiecommissie heeft opgeleverd over de MRA-samenwerking. Daarnaast liggen er enkele reguliere jaarstukken ter vaststelling voor. Conform afspraken in het MRA-convenant moet in de vergadering van de Regiegroep van oktober 2019 het MRA Werkplan en de Begroting 2020 worden vastgesteld. Deze stukken zijn de uitwerking van de globale begroting die op 18 april 2019 in de Regiegroep is vastgesteld. De globale MRA-begroting is in maart 2019 door ons College aan uw Staten verzonden (als nummer 53 op de lijst ingekomen stukken van de maand maart 2019, zoals gevoegd bij de vergaderstukken van PS van 27 mei 2019).

De Regiegroep van 18 oktober 2019 zal besluiten nemen over de jaarstukken, rekening houdend met de opvattingen die zijn binnengekomen vanuit de betrokken gemeenten en vanuit de provincies Flevoland en Noord-Holland.

**2. Achtergrond en opzet van het evaluatietraject**

In de Regiegroep-vergadering van 10 oktober 2018 is de wens geuit om de MRA-samenwerking te evalueren, die plaatsvindt op basis van de afspraken uit het begin 2017 afgesloten convenant. In het convenant zelf is (in artikel 13) bepaald dat na verloop van tijd ook een evaluatie van de samenwerking dient plaats te vinden. De evaluatie is in de periode februari-juni 2019 verricht door een onafhankelijk team van deskundige externen, bestaande uit de heren Ralph Pans en Staf Depla en mevrouw Hannie te Grotenhuis. Vanuit de Regiegroep hebben de voorzitter (burgemeester Femke Halsema) en de beide vicevoorzitters (CdK Arthur

van Dijk en burgemeester Franc Weerwind) gefungeerd als opdrachtgevers voor de evaluatie. Voor de conclusies en aanbevelingen is de evaluatiecommissie zelf verantwoordelijk.

De evaluatie bestond uit een gespreksronde langs bestuurders en andere stakeholders die bij de MRA-samenwerking zijn betrokken, uit deskresearch en uit een vergelijking met vergelijkbare bestuurlijke samenwerkingsnetwerken elders. De volgende hoofdvraag stond daarbij centraal:

*‘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?’*

Op 26 juni 2019 heeft de evaluatiecommissie in een extra vergadering van de Regiegroep mondeling toegelicht. Halverwege juli is vervolgens het evaluatierapport *Meer richting en resultaat. Evaluatie bestuurlijke samenwerking Metropoolregio Amsterdam* aan de Regiegroep opgeleverd.

### **3. Uitkomsten van de evaluatie**

De regionale samenwerking in de Metropoolregio Amsterdam heeft een lange voorgeschiedenis. In 2017 zijn in een convenant samenwerkingsafspraken en bestuurlijke spelregels afgesproken. In het evaluatierapport wordt gesteld dat de MRA-samenwerking belangrijke resultaten heeft opgeleverd. De MRA wordt gewaardeerd, en bij buurgemeenten is het gevoel gegroeid dat ‘de stad meer van ons allemaal is’. Overheden weten elkaar makkelijker te vinden. Dat zijn belangrijke ‘procesresultaten’. Daarnaast zijn ook concrete resultaten behaald. De evaluatiecommissie wijst onder meer op afspraken over bedrijventerreinen en kantoren (Plabeka), maatregelen over de spreiding van toeristen en de regionale afstemming bij diverse infrastructurele projecten. De evaluatiecommissie constateert echter ook dat kansen worden gemist en dat de samenwerking nog beter zou kunnen. Er is een gebrek aan effectiviteit naar buiten en een gebrek aan slagvaardigheid.

Volgens de evaluatiecommissie ervaren veel betrokkenen bestuurlijke drukte, terwijl de te grote papierstroom wordt geheld. Gelet op het grote – zelfs nationale – (economische) belang van de Metropoolregio Amsterdam, zou de MRA-samenwerking nog een stuk moeten verbeteren, bijvoorbeeld qua doorzettingsmacht, en ook ten aanzien van de inhoudelijke scherppte en focus. De evaluatiecommissie stelt dat de diverse MRA-gremia teveel hun eigen gang gaan, dat een inspirerende visie ontbreekt, en dat Amsterdam onvoldoende een leidende rol vervult. In het rapport komt naar voren dat raads- en Statenleden tot dusverre onvoldoende grip en sturing zeggen te hebben op de MRA-samenwerking. De deelregio’s vullen hun rol binnen de MRA onvoldoende in. Terwijl de ambtelijke ondersteuning (van onder andere het MRA-bureau) wordt gewaardeerd, vinden veel gesprekspartners van de evaluatiecommissie dat er teveel papier wordt geproduceerd, en dat in de ambtelijke voorbereiding teveel dilemma’s en discussiepunten worden ‘weggemasseerd’.

Op basis van de (hierboven beknopt geschetste) diagnose presenteert het evaluatierapport (in hoofdstuk 4) een serie aanbevelingen. Die luiden, in het kort, als volgt:

- Maak, onder procesleiding van Amsterdam, een inspirerende en koersbepalende regionale visie.
- Formuleer, op basis van die visie uitvoeringsprogramma's met daarin vergaande resultaatsafspraken. De evaluatiecommissie denkt zelf aan uitvoeringsprogramma's ten aanzien van energietransitie, duurzame woningbouw, vitale economie en vervoerregio.
- Laat Amsterdam nadrukkelijker de leiding nemen binnen de MRA-samenwerking.
- Stroomlijn de besturing ('governance') van de MRA. De evaluatiecommissie doet diverse aanbevelingen over de rol en taken van de Regiegroep, de Agendacommissie, de bestuurlijke platforms en de portefeuille-overleggen.
- De Vervoerregio zou naar de mening van de evaluatiecommissie op de schaal van de MRA gebracht moeten worden.
- De deelregio's zouden hun positie binnen de MRA-samenwerking moeten versterken.
- Ditzelfde geldt ook voor de positie voor raden en Staten.
- Het regionale investeringsfonds Invest-MRA verdient krachtige ondersteuning.
- Binnen de MRA moet de samenwerking met kennisinstellingen, bedrijven ('triple helix') zoals binnen de Amsterdam Economic Board, meer structurele aandacht krijgen en beter geborgd worden.

#### **4. Beoordeling van de aanbevelingen uit de evaluatie**

De evaluatie heeft zich primair gericht op het functioneren van de bestuurlijke samenwerking. In het kader van de evaluatie zijn dan ook geen inhoudelijke dossiers diepgravend geanalyseerd. Vanwege de gekozen onderzoekaankpak, waarbij veel informatie is vergaard door middel van gesprekken met betrokkenen, presenteert het evaluatierapport veel subjectieve waarnemingen en 'beelden'. Dat is ook niet vreemd, omdat de gesprekspartners de MRA-samenwerking vanuit hun eigen perspectief bezien en waarderen.

Dit betekent niet dat deze evaluatie geen waardevolle inzichten heeft opgeleverd. De MRA-samenwerking is van nationaal belang, gezien het grote belang van de Metropoolregio voor de Nederlandse economie. De evaluatiecommissie stelt terecht dat die samenwerking gedurende de achterliggende jaren tot belangrijke resultaten heeft geleid. Er is bij de betrokken gemeenten en provincies een gevoel van regionale gezamenlijkheid gegroeid, waarop verder gebouwd kan worden. Dat is ook nodig, want om de sterke economische en sociale dynamiek rond Amsterdam in goede banen te kunnen leiden, is de komende jaren een intensivering van de bestuurlijke samenwerking nodig. De vraag is wel of de aanbevelingen die de evaluatiecommissie doet, daartoe bijdragen. In het onderstaande lopen we de aanbevelingen langs.

##### *Zorgvuldigheid voorop*

In de Regiegroep van 18 oktober 2019 zal blijken in hoeverre de conclusies en aanbevelingen van de evaluatiecommissie door de betrokken MRA-gemeenten en provincies worden gedeeld. Op dat moment kan ook in kaart worden gebracht welke vervolgacties er ondernomen kunnen

worden. Naar onze mening is het van belang om daarbij zorgvuldig en niet overhaast te werk te gaan. De aanbevelingen uit het evaluatierapport zijn namelijk niet overal even duidelijk geformuleerd. Er is daarom eerst een nadere analyse en verdieping nodig. Wij kunnen ons voorstellen dat de Regiegroep opdracht geeft aan enkele ambtenaren om daarmee aan de slag te gaan.

#### *Uitvoeringsprogramma's en governance*

Wat daarbij dan in elk geval verduidelijking verdient, is de verhouding tussen de bestaande bestuurlijke platforms en de nieuwe uitvoeringsprogramma's die de evaluatiecommissie bepleit. In het evaluatierapport wordt geschreven over vier uitvoeringsprogramma's: voor energietransitie, voor duurzame woningbouw en voor vitale economie, terwijl men ook de Vervoerregio kennelijk als een uitvoeringsprogramma beschouwt (wat dan eigenlijk een heel andere opzet van de Vervoerregio zou vragen). Het is de bedoeling om in deze uitvoeringsprogramma's resultaatafspraken te verankeren, waarbij slechts die partijen participeren die bij de uitvoering betrokken zijn. Bij de huidige bestuurlijke MRA-gremia zijn echter alle MRA-partijen (via de deelregio's) betrokken. Bovendien is niet duidelijk hoe deze uitvoeringsprogramma's zich verhouden tot nu al lopende MRA programma's en MRA platforms. Daarmee ontstaat het risico dat de uitvoering van grote MRA opgaven –ongewild– ingewikkelder wordt dan die op dit moment al is.

Het is zinvol om bij alle opgaven na te gaan wat er op MRA-niveau moet worden afgesproken en wat beter op het niveau van deelregio's en gemeenten kan worden afgesproken. Dat zou dan op een flexibele manier moeten gebeuren, omdat niet alle vraagstukken precies passen binnen de regio-indeling die we in MRA-verband hanteren. De vorm die voor de MRA gekozen is, biedt ook een flexibel antwoord op de opgaven die er zijn.

Het is echter wel de vraag of de aanbevelingen van de evaluatiecommissie ten aanzien van de uitvoeringsprogramma's gevolgd moeten worden. Het evaluatierapport besteedt veel woorden aan allerlei aanpassingen van bestaande overlegvormen, maar er wordt niet overtuigend aangetoond waarom hetgeen wordt voorgesteld heel veel beter zou zijn dan wat er nu al bestaat aan overlegvormen binnen de MRA. Nadere analyse is hier noodzakelijk. Bij die analyse moet nadrukkelijk worden gekeken naar de inhoud van de (nog vast te stellen) nieuwe MRA Agenda en de Verstedelijkingsstrategie – juist de uitvoering daarvan moet centraal staan in de organisatie van de MRA.

#### *Koersbepalende visie*

Wat naar onze mening in elk geval niet nodig is, is het opstellen van een nieuwe MRA-visie, zoals de evaluatiecommissie bepleit. Het lijkt ons beter om aan te sluiten bij diverse vergelijkbare trajecten die reeds in gang zijn gezet of recentelijk zijn afgerond. Het gaat dan om de omgevingsvisie, de verstedelijkingsstrategie, het programma Samen Bouwen aan Bereikbaarheid, de visie op het metropolitane landschap, de Regionale Energiestrategieën en de nieuwe MRA Agenda. Het is al lastig genoeg om deze lopende trajecten op een logische manier op elkaar aan te laten sluiten. Daar dan nog weer een nieuwe MRA-visie aan toe voegen, leidt alleen maar tot onduidelijkheid, en zou ervoor kunnen zorgen dat er een ongewenste vertraging ontstaat in de reeds lopende bestuurlijke trajecten. Onze indruk is ook dat er over de hoofdlijnen van de visie, zoals bijvoorbeeld ook in onze omgevingsvisie is vastgelegd, weinig

verschil van mening bestaat. De vraag waar nieuwe strategische vragen liggen, geeft wellicht meer energie.

#### *Vervoerregio en MRA*

De evaluatiecommissie pleit ervoor om de Vervoerregio op de schaal te brengen van de MRA. Het is ons College niet duidelijk waarom dit nodig zou zijn. Naar de mening van alle partners werkt de Vervoerregio momenteel goed. Dat wordt ook door de evaluatiecommissie zelf onderschreven.

Op dit moment maken 15 (van de 32) MRA-gemeenten deel uit van de Vervoerregio, die functioneert op basis van een gemeenschappelijke regeling ten behoeve van regionale mobiliteit en daarvoor een aanzienlijke Rijksfinanciering ontvangt (van circa 400 miljoen euro per jaar). De evaluatiecommissie heeft opgetekend dat een deel van de overige MRA-gemeenten, die dus niet tot de Vervoerregio behoren, een meer rechtstreekse invloed zou willen hebben op het regionale mobiliteitsbeleid. Nu worden zij daarin bestuurlijk vertegenwoordigd door de provincie.

Van het MRA-platform Mobiliteit maken op dit moment de gemeenten Amsterdam en Almere, de beide provincies Flevoland en Noord-Holland en een vertegenwoordiger van de Vervoerregio deel uit. De evaluatiecommissie beveelt aan om ook vertegenwoordigers vanuit de deelregio's bij dit platform Mobiliteit te laten aansluiten. Uiteindelijk zal naar de mening van de evaluatiecommissie het werkingsgebied van de huidige Vervoerregio moeten worden uitgebreid tot de gehele MRA.

Ons College is er niet van overtuigd dat het nodig is om de Vervoerregio uit te breiden, wanneer je de deelregio's beter bij het regionale mobiliteitsbeleid in de MRA zou willen betrekken. Een wijziging van de gemeenschappelijke regeling op basis waarvan de Vervoerregio functioneert, zal een juridisch gecompliceerd en langjarig proces worden, waarbij ook het Rijk moet worden betrokken. De Vervoerregio is ingesteld in artikel 36b van het Besluit personenvervoer 2000, een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Op een kaart in de bijlage bij die AMvB is het voormalig gebied van de Stadsregio Amsterdam (gelijk aan het huidige gebied van de Vervoerregio) aangegeven. De Vervoerregio ontvangt een specifieke uitkering van het Rijk op grond van de Wet BDU verkeer en vervoer. De taken van het openbaar lichaam dat OV-concessies mag verlenen en BDU-middelen ontvangt, zijn wettelijk begrensd: het openbaar lichaam moet zijn ingesteld met als enig belang de behartiging van taken op het terrein van verkeer en vervoer. Een eventuele wijziging van de AMvB zal dus eerst moet worden voorgehangen in Tweede en Eerste Kamer. Voorts zal op Rijksniveau een herverdeling moeten plaatsvinden tussen de BDU-uitkering waarmee de Vervoerregio door het Rijk wordt gefinancierd en het Provinciefonds.

Ons College vraagt zich af of het verstandig is een dergelijk gecompliceerd en tijdrovend proces te gaan doorlopen. Stroomlijnen van de bestaande overlegprocessen is overigens wel een goede zaak. Wanneer het erom gaat dat gemeenten een meer directe zeggenschap zouden willen hebben in het mobiliteitsbeleid van de MRA, dan valt daar op een pragmatische manier zeker een mouw aan te passen.

### *Leidende rol van Amsterdam en positie Provincie Noord-Holland*

Het evaluatierapport besteedt terecht veel aandacht aan de cruciale positie van Amsterdam als grootste gemeente en centrale figuur binnen de MRA. De evaluatiecommissie concludeert dat Amsterdam tot dusverre nog onvoldoende een leidende, sturende rol in de regionale samenwerking speelt, terwijl er door veel andere MRA-gemeenten wel om die rol wordt gevraagd. Het evaluatierapport stelt dat de sterke (economische) aantrekkingskracht van de stad Amsterdam een leidende rol van Amsterdam bij het MRA-beleid noodzakelijk maakt, overigens zonder daarvoor een concrete aanbeveling te doen.

In elk geval lijkt de leidende rol van Amsterdam niet alleen te kunnen bestaan uit bestuurlijke participatie van Amsterdamse wethouders en de burgemeester. De gevraagde leidende rol zou toch ook ambtelijke invulling moeten krijgen. Meer structurele betrokkenheid van de ambtelijke top van de gemeente Amsterdam bij de MRA-samenwerking is noodzakelijk.

Daar kan overigens aan toegevoegd worden dat de succesvolle uitbouw van de MRA-samenwerking, die al teruggaat tot de jaren negentig van de vorige eeuw, voor een belangrijk deel is gefundeerd in een soepele samenwerking tussen Amsterdam en de provincie Noord-Holland. De verdere uitbouw van de MRA-samenwerking vereist dan ook niet alleen een leidende rol van Amsterdam, maar ook een voortgezet strategisch partnerschap tussen de hoofdstad en de provincie Noord-Holland.

In meer algemene zin is het spijtig dat het evaluatierapport zo weinig aandacht besteedt aan de specifieke rol van de provincie binnen de MRA-samenwerking. Dat Statenleden niet zijn bereikt met de enquête, is een gemiste kans. Provincies hebben andere taken dan gemeenten en een andere positie: ze zijn ook in staat om besluiten te nemen waar de gemeenten aan gebonden zijn. Waar nodig zou de provincie de laatste 'free rider' of dwarsligger kunnen *overrulen*. Ook ligt het in de taakopdracht van de provincie dat er kennis en menskracht geïnvesteerd wordt in regionale opgaven. Daarmee is de aanwezigheid van twee provincies in de MRA een kans die benut kan worden.

## **5. Overige vergaderstukken Regiegroep 18 oktober**

### *Begroting*

Bij de vergaderstukken voor de Regiegroep van 18 oktober 2019 zijn ook het MRA Werkplan voor 2020 en de Begroting 2020 (samengevoegd in één document). De Begroting voor 2020 blijft grotendeels gelijk aan de begroting van het voorgaande jaar 2019. Wel is het zo dat in een later stadium wijzigingen kunnen optreden vanwege de uitwerking van de MRA-evaluatie (zie hierboven) of de verdere concretisering van de MRA Agenda 2020-2024, waaraan momenteel wordt gewerkt en die begin 2020 gereed zal zijn.

De MRA Begroting 2020 kent voor wat betreft de provincie Noord-Holland een licht stijgende tendens. De vaste bijdrage die Noord-Holland levert ten behoeve van het Platform Economie blijft ook voor 2020 ongewijzigd, net als in voorgaande jaren. Het gaat hier om een bedrag van 1,43 miljoen voor het regionaal budget innovatie, waarbij het Amsterdam Economic Board

betrokken is. Dit is een begrotingspost die voortvloeit uit afspraken die al voor het MRA-convenant uit 2017 zijn gemaakt en waar Noord-Holland ook toen al financieel aan bijdroeg.

Twee andere redenen maken dat de gevraagde bijdrage van Noord-Holland met bijna 37.000 euro stijgt. In de eerste plaats wordt in de MRA-samenwerking het uitgangspunt gehanteerd dat de financiering geschiedt op basis van een vast bedrag per inwoner. Daarbij is afgesproken dat de beide deelnemende provincies (Noord-Holland en Flevoland) evenveel betalen als de inliggende grootste gemeente (Amsterdam respectievelijk Almere). Omdat het aantal inwoners binnen de MRA-regio stijgt, en met name in Amsterdam, vertoont ook de contributie een (bescheiden) stijgende tendens.

Daar komt dit jaar nog iets bij. Het voorstel is namelijk om het vaste 'contributiebedrag' per inwoner van 1,50 euro te corrigeren voor inflatie. Als reden daarvoor wordt genoemd de verwachting dat een aantal kostenposten in de begroting (zoals huisvesting van het MRA-bureau) wel wordt geïndexeerd voor inflatie. Het voorstel is daarom om de staffel per inwoner te verhogen naar 1,53 euro. Omdat op dit moment nog niet duidelijk is in welke mate de verwachte kostenstijgingen zich ook daadwerkelijk in 2020 gaan voordoen, worden deze extra inkomsten vooralsnog in een algemene reserve opgenomen. Voorgesteld wordt ook om dit bedrag weer naar de MRA-deelnemers terug te storten, indien deze gelden uiteindelijk niet (of slechts deels) gebruikt hoeven te worden.

Ons College is niet overtuigd van de noodzaak om de inwonersbijdrage te verhogen naar 1,53 euro. Het stijgende inwoneraantal leidt immers al tot een verruiming van de beschikbare geldmiddelen. Daar dan nog een contributieverhoging bovenop leggen, lijkt ons onnodig, ook gelet op de ervaring van vorig jaar, toen uiteindelijk geld overbleef. In elk geval is het nodig om de MRA-contributie ook voor de langere termijn goed te borgen. In de Kaderbrief 2019-2022 was (onder regel M) de deelnemersbijdrage van de provincie voor een bedrag van 1,3 miljoen euro gedekt. Het blijft nodig om onze contributiebijdrage ook langjarig te borgen.

#### *Werkplan*

Onderdeel van de vergaderstukken voor de Regiegroep is het MRA Werkplan voor 2020. Dit Werkplan wordt opgebouwd vanuit de inhoudelijke acties uit de lopende MRA Agenda, waarbij telkens is aangegeven welke resultaten er in 2020 behaald dienen te worden, welke financiering daarvoor gereserveerd is en welke bestuurders en ambtenaren daarbij betrokken zijn.

#### *Bestuurlijke representatie van Noord-Holland*

Aan het document 'Werkplan en begroting' is een bijlage gevoegd waarin een overzicht wordt gegeven van de bestuurlijke vertegenwoordiging in de diverse MRA-gremia. De vertegenwoordigers vanuit Noord-Holland en Flevoland zijn daarop nog niet ingevuld. In de vorige Statenperiode was de provincie Noord-Holland bestuurlijk sterk vertegenwoordigd in de diverse MRA-gremia. Dit weerspiegelde de sterke inhoudelijke en financiële inbreng van onze provincie in de MRA-samenwerking. Het streven van ons College is erop gericht om ook in de komende bestuursperiode een belangrijke verantwoordelijkheid te nemen voor de verdere ontwikkeling van de MRA, en daarom ook sterk vertegenwoordigd te willen blijven in de opnieuw samen te stellen Platforms. Dat geldt evenzeer voor het geval de diverse gremia naar aanleiding van de MRA-evaluatie van samenstelling zouden veranderen.

## 5. Voorstel

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig het bijgaande ontwerpbesluit.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

dhr. A.Th.H. van Dijk, voorzitter

mw. R.M. Bergkamp, provinciesecretaris

## Ontwerpbesluit

Nr. 921516-1263306

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van Gedeputeerde Staten van 10 september 2019;

## besluiten:

1. Kennis te nemen van de vergaderstukken voor de vergadering van de Regiegroep Metropoolregio Amsterdam van 18 oktober 2019.



2. Wensen en opvattingen desaangaande naar voren te brengen, die door de vertegenwoordigers van de provincie Noord-Holland ingebracht kunnen worden in de vergadering van de Regiegroep Metropoolregio Amsterdam van 18 oktober 2019.

Haarlem,

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, statengriffier