

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem, 31 augustus 2021

Onderwerp: Samenwerkingsafspraken MRA

Kenmerk: 921516-1663002

Bijlagen: 4

1. Inleiding

De Regiegroep van de MRA heeft op 12 juli 2021 de conceptversie van de samenwerkingsafspraken verzonden aan raden en Staten, die verzocht worden om in september 2021 hun wensen en bedenkingen naar voren te brengen. Vervolgens zal de Regiegroep op basis van het binnengekomen commentaar een definitieve versie van de samenwerkingsafspraken samenstellen, die later in het najaar ter besluitvorming zal worden voorgelegd aan de raden en Staten.

In deze voordracht informeert het College u over haar visie op het voorliggende conceptdocument, ten behoeve van de behandeling daarvan in de commissie en de plenaire vergadering van uw Staten.

Het College stelt u voor, om de opinie van uw Staten door middel van een brief van het College aan het MRA-secretariaat te doen toekomen. Op basis van de eigen opmerkingen heeft het College reeds een conceptbrief opgesteld. Die treft u als bijlage bij deze voordracht aan. Door middel van moties kan uw Staten voorstellen doen om de inhoud van deze conceptbrief te wijzigen.

2. Aanbevelingen uit de MRA-evaluatie

In een eerdere Statenvoordracht (921516-1371788) is reeds uitgebreid stilgestaan bij het evaluatietraject van de bestuurlijke samenwerking van de MRA. Het evaluatierapport *Meer richting en resultaat* (verschenen in de zomer van 2019), formuleerde de volgende aanbevelingen:

- Laat Amsterdam nadrukkelijker de leiding nemen binnen de MRA-samenwerking.
- 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.
- 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.

- Breng de Vervoerregio op de schaal van de MRA.
- Versterk de positie van de deelregio's binnen de MRA-samenwerking.
- Vergroot de betrokkenheid van raden en Staten bij de MRA-samenwerking. Dit is cruciaal voor het politieke draagvlak van deze regionale samenwerking op langere termijn.
- Het regionale investeringsfonds Invest-MRA verdient krachtige ondersteuning.
- Binnen de MRA moet de samenwerking met kennisinstellingen en bedrijven ('triple helix') zoals binnen de Amsterdam Economic Board, meer structurele aandacht krijgen en beter geborgd worden.

Na publicatie van het evaluatieonderzoek is in de Regiegroep afgesproken dat de aanbeveling inzake de 'triple helix' zou worden opgepakt door de gemeente Almere. Voor de uitwerking van de aanbeveling inzake de relatie tussen de MRA en de Vervoerregio Amsterdam werd de provincie Noord-Holland als trekker aangewezen. De gemeente Amsterdam nam het voortouw bij de uitwerking van de overige aanbevelingen.

In de periode daarna is een veelheid aan activiteiten ondernomen, waarbij de coronabeperkingen overigens wel zeer belemmerend hebben gewerkt. De coördinatie van deze uitwerking is belegd bij een 'transitiecommissie', die wordt voorgezeten door burgemeester Halsema van Amsterdam. Vanuit de provincie Noord-Holland heeft de CdK daarin zitting. De ambtelijke ondersteuning is verzorgd door het MRA-bureau.

Er is naar gestreefd om raadsleden en Statenleden nadrukkelijk te betrekken bij het opstellen van de samenwerkingsafspraken. Daartoe zijn door het MRA-bureau in het afgelopen voorjaar diverse informatiebijeenkomsten en werksessies georganiseerd.

3. Visie op regionale samenwerking

Het is zinnig om, alvorens nader in te gaan op de inhoud van de voorliggende concept-samenwerkingsafspraken, eerst enkele opmerkingen te maken over regionale samenwerking, de reikwijdte daarvan en de specifieke aandachtspunten die daarbij voor gemeenten en voor de provincie aan de orde zijn.

De MRA kent een lange voorgeschiedenis. In de omgeving van Amsterdam wordt al decennialang samengewerkt door gemeenten en provincies. Wel is het zo dat regionale samenwerking inmiddels (zeker niet alleen rond Amsterdam, maar in heel Nederland) steeds frequenter plaatsvindt en intensiever is geworden. Verschillende ontwikkelingen hebben daaraan bijgedragen.

Door de decentralisaties in het sociaal domein (vanaf 2015) zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor jeugdzorg, werk en inkomen en voor de zorg aan langdurig zieken en ouderen. Om deze taken adequaat en kostenefficiënt uit te kunnen voeren, zagen gemeenten zich vervolgens genoodzaakt om de krachten te bundelen en op regionale schaal met buurgemeenten samen te werken. Dit heeft geleid tot een omvangrijk geheel van regionale samenwerkingsconstructies in allerlei vormen (uitvoeringsinstanties, stichtingen, gemeenschappelijke regelingen etcetera). Deze bestuurlijke wirwar is zeker voor gemeenteraden lastig te doorgronden. Nu kent de MRA zelf weliswaar geen 'sociale' portefeuillehoudersoverleggen, maar de aan de MRA deelnemende gemeenten zijn stuk voor stuk betrokken bij een groot aantal regionale overleggen die al dan niet samenvallen met de deelregio's van de MRA.

Eind vorige eeuw ontstond de MRA-samenwerking vanwege de noodzaak tot grootschalige woningbouw. In de jaren daarna heeft de MRA zich verbreed naar onderwerpen als economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening en mobiliteit (waarbij de MRA samenwerkt met de Vervoerregio Amsterdam). Het gaat hier om thema's waarvan het zwaartepunt de laatste jaren steeds nadrukkelijker naar het regionale schaalniveau is verschoven. Wonen, werken, reizen en recreëren geschiedt binnen een *daily urban system*, waarbij bestuurlijke grenzen in het dagelijks leven van mensen en bedrijven volstrekt irrelevant zijn. De toenemende regionale vervlechting dwingt lokale en provinciale overheden tot regionale afstemming.

Daar kan nog aan worden toegevoegd dat ook enkele andere vraagstukken die inmiddels bovenaan de politieke agenda staan, naar hun aard een regionaal karakter dragen. Denk bijvoorbeeld aan klimaattransitie (met de Regionale Energiestrategieën), de stikstofreductie en aan de duurzaamheidsopgaven in de landbouw. De uitwerking van de ingrijpende Europese en landelijke ambities die hier aan de orde is, kan uitsluitend in regionaal verband geschieden. Het gemeentelijk schaalniveau is daarvoor simpelweg te klein.

Dat gemeenten en provincies steeds intensiever regionaal samenwerken, is dus onontkoombaar en logisch. De vraag is vervolgens *hoe* die samenwerking er dan uit zou moeten zien. In elk geval niet in de vorm van een formele regionale bestuurslaag met eigen bevoegdheden. Voor constructies als een 'stadsprovincie' bestaat geen enkel draagvlak, en aan nog meer gemeenschappelijke regelingen is weinig behoefte. Ook het herindelen en opschalen van kleine gemeenten biedt geen oplossing. Weliswaar kan herindeling het strategisch vermogen en de lokale bestuurskracht versterken, maar ook grotere gemeenten zullen toch nog steeds regionaal moeten samenwerken.

Tegen die achtergrond is een netwerkachtige regionale samenwerking van zelfstandige overheden die hun eigen bevoegdheden behouden, - zoals de MRA - de enige levensvatbare variant. Vertrouwen speelt daarbij een cruciale rol – tussen bestuurders onderling, maar ook tussen bestuurders en raadsleden/Statenleden. Toch houdt een dergelijke informele structuur altijd iets ongrijpbaars, omdat wat onduidelijk blijft hoe beslissingen na regionaal overleg precies tot stand zijn gekomen. Voor raadsleden en Statenleden is het lastig om zicht te houden op het regionale samenwerkingsproces en daarin hun rol te bepalen.

Het kan daarom geen kwaad nog eens op te merken dat de MRA-samenwerking uitsluitend een *aanvulling* vormt op het eigen beleid van de provincie Noord-Holland en het beleid van andere betrokken overheden. De MRA neemt niets weg, er komt alleen iets bij. De autonomie van de deelnemende overheden wordt niet ingeperkt. De eigen provinciale kaders (zoals onder meer verwoord in ons coalitieakkoord *Duurzaam doorpakken*) blijven leidend. Uitgaande van onze eigen provinciale ambities willen we in MRA-verband verbindingen tot stand brengen en beleidsinitiatieven van gemeenten en provincies op regionale schaal aan elkaar knopen.

De nieuwe samenwerkingsafspraken, die nu in een conceptversie voorliggen, zijn op ditzelfde fundament gegrondvest. Ze verschillen dan ook niet wezenlijk van het eerdere MRA-convenant, op basis waarvan sinds 2017 wordt samengewerkt.

4. Beoordeling van het voorliggende concept

Bij de inhoudelijke bespreking van de conceptafspraken willen we ons concentreren op de vraag in hoeverre daarin elementen vernieuwd en aangepast zijn ten opzichte van het MRA-convenant uit 2017. Eerst memoreren we de aandachtspunten die voor de provincie Noord-Holland specifiek van belang zijn.

Allereerst stellen we met instemming vast dat de voorliggende conceptafspraken neerkomen op een doorontwikkeling van de in de loop der jaren gegroeide verhoudingen. Er is geen sprake van een geheel nieuwe structuur of van een organisatorische breuk met de huidige samenwerkingspraktijk. De bestaande platforms (Mobiliteit, Economie en Ruimte) en portefeuillehoudersoverleggen (bouwen&wonen, metropolitaan landschap, duurzaamheid en kunst, cultuur en erfgoed) blijven het inhoudelijke fundament van de samenwerking. Dat is een goede zaak, omdat het evaluatierapport naar onze mening toch wat te weinig oog had voor de bestaande MRA-samenwerking die wel degelijk tot goede resultaten heeft geleid. Het bestuur en de algemene vergadering krijgen in de samenwerkingsafspraken de taak om de coördinatie tussen de diverse inhoudelijke programma's te verzorgen en de integraliteit te bewaken. Deze functies zijn op dit moment belegd bij de Regiegroep en de agendacommissie, maar komen in de praktijk inderdaad niet optimaal uit de verf. De evaluatiecommissie adviseerde om de vergaderfrequentie van het MRA-bestuur te verhogen (de huidige Regiegroep vergadert slecht tweemaal per jaar) en de omvang daarvan te verkleinen. In de conceptafspraken wordt dit advies gevolgd. Vanzelfsprekend zal de praktijk moeten uitwijzen of de samenhang tussen de vele MRA-activiteiten en de resultaatgerichtheid daarvan ook inderdaad versterkt worden.

In de tweede plaats is voor ons College de relatie tussen de MRA en de Vervoerregio relevant. Eerder is met u besproken waarom het geen goed idee is om de Vervoerregio en de MRA in formele zin samen te voegen, zoals het evaluatierapport uit 2019 bepleitte. Dit zou overigens ook praktisch gezien uitermate gecompliceerd zijn. Er is namelijk onder meer een wetswijziging nodig om de gemeenschappelijke regeling te wijzigen op basis waarvan de Vervoerregio functioneert. We stellen met genoegen vast dat in de voorliggende concept-samenwerkingsafspraken geen sprake is van enigerlei vorm van formele samenvoeging. De voorgestelde structuur van de MRA (=dagelijks bestuur, algemeen bestuur, platforms en portefeuillehoudersoverleggen) blijft in wezen dezelfde, ook voor wat betreft het regionaal mobiliteitsbeleid. Het is ook niet zo dat de positie van de Vervoerregio geprononceerder wordt gemaakt dan nu reeds het geval is. In het MRA-convenant nam de Vervoerregio deel aan de vergaderingen van de Regiegroep (maar was formeel geen lid), en leverde daarnaast de voorzitter (of vicevoorzitter) van het platform mobiliteit. In de nieuwe concept-samenwerkingsafspraken heeft een vertegenwoordiger vanuit de Vervoerregio zitting in het algemeen bestuur. Het is niet langer zo dat een bestuurder vanuit de Vervoerregio per definitie het (vice-)voorzitterschap van het platform mobiliteit bekleedt.

Een derde aandachtspunt van ons College betreft de positie van de deelregio's in de MRA. Die positie wordt in de concept-samenwerkingsafspraken versterkt. Dat is een goede zaak. De MRA bestaat uit deelregio's die in allerlei opzichten van elkaar verschillen. Die veelkleurigheid draagt juist veel bij aan de kracht en de aantrekkelijkheid van de MRA. Daarnaast kan een beter functionerende deelregio de betrokkenheid van individuele gemeenten bij de MRA vergroten. Voorgesteld wordt dat elke deelregio een vertegenwoordiger afvaardigt naar het dagelijks bestuur en naar de drie platforms. Daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan de al langer bestaande en

ook begrijpelijke wensen van de deelregio's Zuid-Kennemerland, IJmond en Gooi- en Vechtstreek, om directer betrokken te willen zijn bij het regionale mobiliteitsbeleid in de MRA. Ons College kan zich vinden in deze pragmatische oplossing voor een situatie die door deze deelregio's reeds langere tijd als een probleem werd ervaren.

Een vierde aspect dat naar de mening van ons College specifieke aandacht verdient bij de MRA-samenwerking, is de positie van raden en Staten. Hier is ook door uw Staten bij herhaling aandacht voor gevraagd, onder andere in de motie van 17 mei 2021. We stellen vast dat de concept-samenwerkingsafspraken hier uitgebreid aandacht aan besteden. Het is een goede zaak dat rollen en verantwoordelijkheden, procedures en termijnen nu expliciet op papier zijn gezet. Dit draagt bij aan de transparantie van het samenwerkingsproces. Daarnaast is het positief dat de positie van de MRA-raadtafel aanzienlijk wordt versterkt. De raadtafel krijgt het recht om advies te geven aan het bestuur en de algemene vergadering van de MRA over de processen waarbij raden en Staten betrokken moeten worden.

In de samenwerkingsafspraken wordt onder B3 aangegeven dat inzet vanuit de deelnemers van de MRA voortaan 'om niet' ter beschikking wordt gesteld aan de MRA voor zowel de directie als de flexibele schil. Voor de provincie heeft dit geen consequenties, omdat dit al de praktijk is.

Op basis van het bovenstaande kan ons College instemmen met de voorliggende concept-samenwerkingsafspraken. In de uitwerking zijn er nog diverse zaken die verduidelijkt kunnen worden. Daar gaan we in het onderstaande nader op in.

5. Verbeterpunten

- De concept-samenwerkingsafspraken beogen het doel van de MRA, de nieuw in te stellen gremia, hun verantwoordelijkheden en rollen, alsmede de werkprocedures, uitputtend te beschrijven. Dit levert een lijvig document op. Daarin schuilt het risico dat de lezer het overzicht verliest. In de definitieve versie zouden de hoofd- en bijzaken beter gescheiden kunnen worden, bijvoorbeeld door het document te beginnen met een inleiding over het doel van de MRA. Diverse procedurele passages kunnen vervolgens uit de hoofdtekst verschoven worden naar de bijlage, waarin de werkafspraken/procedures worden geschetst. Ook zou een professionele eindredacteur de tekst nog eens moeten nalopen op onduidelijkheden, dubbellingen en taalfouten.
- De bijlage met werkafspraken biedt een behoorlijk compleet overzicht. Dat is vanuit de –zo gewenste– transparantie een goede gedachte. Deze volledigheid zou ten koste kunnen gaan van flexibiliteit en snelheid. De MRA moet kunnen blijven inspringen op nieuwe kansen en ontwikkelingen, bijvoorbeeld bij het Rijk. Daarnaast zal het elke twee jaar opstarten van een proces om ofwel de MRA agenda ofwel de samenwerkingsafspraken aan te passen, veel ambtelijke capaciteit vragen. Dit kan ten koste gaan van de resultaatgerichtheid. Zoals al wordt aangegeven zijn de werkafspraken in de bijlage een voorzet en zal in de praktijk moeten blijken hoe ze uitpakken.
- Het eigenlijke inhoudelijke werk vindt plaats in de platforms en in de portefeuillehoudersoverleggen van de MRA. Conform het huidige MRA-convenant leveren de platforms een jaarverslag op. Hier gaat in de nieuwe samenwerkingsafspraken het nodige veranderen. Over de voortgang van de MRA-activiteiten zal, tegen het licht van de

drie overkoepelende MRA-thema's, teruggemeld gaan worden in een 'Voortgangsnota' en een termijnagenda. Het voordeel hiervan kan zijn dat het zodoende beter mogelijk wordt om met raden en Staten het gesprek te voeren over de hoofdlijnen van de MRA-samenwerking. Het is de bedoeling meer integraliteit te verkrijgen in plaats van in details te blijven steken. Een risico is wel dat het inhoudelijke werk van de platforms en portefeuillehoudersoverleggen verder af komt te staan van raadsleden en Statenleden. Wij verwachten daarom dat ook in de voortgangsnota en de termijn agenda voldoende ruimte zal worden gemaakt voor inhoudelijke aandachtspunten.

- De MRA-samenwerking wordt intensiever en neemt aan belang toe. De evaluatiecommissie concludeerde in 2019 dat de MRA nog teveel een 'papieren samenwerking' was en resultaatgerichter zou moeten worden. De voorliggende conceptafspraken bepleiten in het kader daarvan een bestuur van tien leden dat 'minimaal' eens per maand vergadert, plus een zeer breed samengestelde algemene vergadering die 'ten minste' vier keer per jaar bijeen komt. Het is de vraag of deze hoge vergaderfrequenties realistisch zijn.
- De MRA bestaat uit zeven deelregio's, zo staat vermeld op p.12. Voor de volledigheid wijzen wij erop dat de MRA bestaat uit zeven deelregio's, twee provincies (Noord-Holland en Flevoland) en de Vervoerregio AmsterdamOverigens wordt dit verderop in de samenwerkingsafspraken (zoals bij de samenstelling van de diverse gremia binnen de MRA) wél op een juiste manier uitgewerkt.
- De deelregio's vormen (samen met provincies en de Vervoerregio) de basis van de MRA, hebben veel autonomie en kunnen zelf bepalen hoe ze hun onderlinge intergemeentelijke afstemming vormgeven. Tegen die achtergrond is het wat curieus om in de conceptafspraken te lezen (in paragraaf B.3) dat *'het niet mogelijk is om deelregio's op te splitsen'*. Vanuit de bestuurlijke grondgedachte van de MRA vinden wij het beter om het aan gemeenten zelf over te laten hoe en met wie men zich wenst te organiseren. Het streven van de MRA zou er op gericht moeten zijn om de positie van de deelregio's te versterken.
- We zien het als een vooruitgang dat de positie van de raadtafel wordt versterkt. De conceptafspraken stellen (in paragraaf C.1) dat *'Het Bestuur en de Algemene Vergadering zich laten adviseren door de MRA Raadtafel. Deze geeft het MRA Bestuur en de AV gevraagd en ongevraagd advies over de processen, die de raden en Staten aan gaan, waaronder de jaarlijkse Termijnagenda en het proces van 'wensen en opvattingen.'* Wij zien de raadtafel als een orgaan dat voorafgaand aan een traject advies geeft op het proces om te komen tot een eindproduct. Het inhoudelijke gesprek over de MRA kan op elk moment gevoerd worden met de verantwoordelijk bestuurder.

6. 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. 48-2021

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van Gedeputeerde Staten van 31 augustus 2021;

besluiten:

1. Kennis te nemen van de concept-samenwerkingsafspraken betreffende de Metropoolregio Amsterdam van 12 juli 2021.
2. Wensen en opvattingen desaangaande naar voren te brengen, die door de vertegenwoordigers van de provincie Noord-Holland in de Regiegroep Metropoolregio Amsterdam zullen worden ingebracht bij de verdere uitwerking van deze samenwerkingsafspraken, die later in het najaar opnieuw aan Provinciale Staten zullen worden voorgelegd.

Haarlem, 13 september 2021

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, statengriffier