

De provincie Noord-Holland, de MRA en de nieuwe MRA-Agenda

(versie 30 mei 2023)

Aanleiding en doel van deze notitie

De MRA Agenda vormt de inhoudelijke basis van de bestuurlijke samenwerking tussen ruim dertig overheden in de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Op dit moment verloopt de samenwerking langs de lijnen van de MRA Agenda 2020-2024. Het is de bedoeling om in 2024 een nieuwe MRA Agenda te presenteren voor de periode 2024-2028. Het MRA-bestuur is verantwoordelijk voor het totstandkomingsproces van deze nieuwe MRA Agenda. De 33 overheden die aan de MRA verbonden zijn, hebben het verzoek gekregen om dit najaar 'proposities' aan te leveren, die kunnen dienen als inhoudelijke bouwstenen voor de nieuwe MRA Agenda.

Om tot een inhoudelijk adequate en gedragen 'propositie' van de provincie Noord-Holland te komen, worden de Staten in de gelegenheid gesteld hun visie te geven op de aandachtspunten die voor de MRA van belang zijn, rekening houdend met hetgeen de provincie zelf reeds doet. Deze notitie kan daarbij als eerste vertrekpunt dienen.

Er worden eerste enkele achtergronden geschetst over het ontstaan van de MRA-samenwerking. Daarna wordt ingegaan op de bestuurlijke verhouding tussen de MRA en de provincie Noord-Holland.

Ontstaan van de samenwerking in de MRA

De bestuurlijke samenwerking tussen de grote stad Amsterdam, de omliggende kleinere buurgemeenten en de provincie gaat ver terug. Al vanaf de jaren 1960 werd door bestuurders van Amsterdam, buurgemeenten en de provincie gesproken over regionale thema's als infrastructuur, mobiliteit en werkgelegenheid.

Het bestaande informele overleg kreeg vanaf 1986 vorm in het 'Regionaal Overleg Amsterdam' (ROA) waar op een aantal beleidsterreinen, zoals volkshuisvesting, economische ontwikkeling en verkeer, portefeuillehouders uit Amsterdam en 16 omliggende gemeenten met elkaar probeerden tot afstemming te komen. In 1992 werd het Regionaal Overleg Amsterdam omgevormd tot een Regionaal *Orgaan* Amsterdam (ROA), compleet met statuten, een bestuur en een Regioraad bestaande uit raadsleden.

Ook rond Rotterdam en in andere stedelijke regio's in Nederland hadden zich vergelijkbare bestuurlijke overlegstructuren gevormd. Het kabinet kende dergelijke 'Kaderwetgebieden' bepaalde bevoegdheden toe op enkele thema's en speelde met de gedachte om deze stedelijke regio's op termijn door te ontwikkelen naar 'stadsprovincies'. Een dergelijke volwaardige regionale bestuurslaag is er echter nooit gekomen. Dit idee werd definitief ten grave gedragen in 1995, toen het voorstel om Amsterdam met de omliggende gemeenten om te vormen tot een 'stadsprovincie' in een referendum met meer dan 90% van de stemmen werd verworpen.

In de jaren na het referendum heeft de bestuurlijke samenwerking rond Amsterdam zich ontwikkeld langs twee sporen – een formeel en een informeel spoor. In de eerste plaats was er het Kaderwetgebied van de ROA als vorm van 'verlengd lokaal bestuur', met enkele formele taken (op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen) op het gebied van verkeer en vervoer, infrastructuur, ruimtelijke ordening, woningbouw en jeugdzorg. Daarnaast bestond er een groter informeel samenwerkingsverband als netwerk zonder bevoegdheden onder de naam Regionale Samenwerking Amsterdam (RSA), waarin vooral burgemeesters spraken over visies en ruimtelijke ontwikkelingen in de Noordvleugel van de Randstad. Diverse malen werden ook grote werkconferenties georganiseerd.

Situatie sinds 2015

Vanaf 2015 is de bestuurlijke samenwerking rond Amsterdam in twee opzichten veranderd. Allereerst zijn in januari 2015 de zeven bestaande Kaderwetgebieden door het Rijk afgeschaft, vanuit de opvatting dat het hier ging om een toch wat ondoorzichtige regionale bestuurslaag. In twee regio's is echter een 'afgeslankt' Kaderwetgebied blijven bestaan, om zich uitsluitend bezig te houden met concessieverlening en concessiebeheer van het regionaal openbaar vervoer: de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) en de Vervoerregio Amsterdam. De Vervoerregio beschikt als regionale vervoersautoriteit dus over formele bevoegdheden en ontvangt daartoe ook rechtstreeks geldmiddelen vanuit het Rijk. Van de Vervoerregio maken veertien gemeenten deel uit, hetgeen betekent dat slechts een deel van de MRA-gemeenten (deelregio's Zaanstreek-Waterland, Amsterdam en Amstelland-Meerlanden) daarbij is aangesloten.

In de tweede plaats kreeg de bestaande informele MRA-samenwerking rond Amsterdam in 2016 via de lancering van de (vierjaarlijkse) MRA Agenda nieuw élan. Daarin stond ook het streven naar een nieuwe vorm van samenwerking opgenomen. Zowel de Vervoerregio Amsterdam (VRA) als de Metropoolregio Amsterdam (MRA) bestaan sinds begin 2017

Eind 2021 heeft de MRA de huidige vorm gekregen via nieuwe bestuurlijke spelregels – de 'Samenwerkingsafspraken Metropoolregio Amsterdam'. Die zijn met ingang van december 2022 van kracht geworden. Deze Samenwerkingsafspraken zijn erop gericht de gang van zaken en de financiering transparanter te maken en daarmee de betrokkenheid van de raden en Staten van de deelnemende overheden te versterken.

Samenwerkingsafspraken

Als samenwerkende overheden in de MRA is voor de periode 2022-2026 een overkoepelende ambitie geformuleerd: *'We streven naar een Metropoolregio Amsterdam als een internationale economische topregio met hoge leefkwaliteit. Dat doen we door te investeren in een toekomstbestendige en evenwichtige metropool.'*

Tevens zijn drie thema's geformuleerd met een niet-limitatieve opsomming van onderwerpen waarop samenwerking in MRA-verband kan plaatsvinden:

De meest inventieve regio van Europa, met de best opgeleide bevolking
Creatief ondernemerschap

- Tech, Data, Artificial Intelligence
- Life sciences & Health
- Groene innovatie
- et cetera

Een regio voor iedereen, naar de menselijke maat

- Sociaal evenwichtig
- Open & divers
- Hoge leefkwaliteit (wonen, landschap, cultuur)
- Nabijheid van (publieke) diensten
- et cetera

Een duurzaam verbonden regio

- Internationaal knooppunt
- Systeemsprong haven, OV, luchtvaart, verduurzaming
- Digitale hub
- et cetera

MRA-Agenda en provinciaal beleid

De provincie Noord-Holland is een partner in de MRA-samenwerking, samen met de provincie Flevoland, Amsterdam zelf en nog 29 andere gemeenten. Ook de Vervoerregio neemt deel aan de MRA-samenwerking. De Samenwerkingsafspraken hebben de onderlinge werkwijze en de te volgen procedures verhelderd, maar het wezen van de MRA in stand gelaten: het blijft een netwerksamenwerking zonder eigen bevoegdheden. De deelnemende overheden proberen hun eigen bestuurlijke ambities op regionale schaal op elkaar af te stemmen, maar blijven autonoom. De gemaakte MRA-afspraken zijn niet in rechte afdwingbaar.

Voor de provincie Noord-Holland geldt dat ongeveer de helft van de Noord-Hollandse gemeenten participeert in de MRA, maar de andere helft niet. De provincie blijft daarom binnen het MRA-verband altijd gericht op de verbinding van het noordelijk met het zuidelijk deel van Noord-Holland. Voor de provincie Flevoland geldt overigens iets vergelijkbaars: Almere en Lelystad maken deel uit van de MRA, maar de vier andere Flevolandse gemeenten niet.

Net als voor de andere MRA-overheden, geldt ook voor de provincie Noord-Holland dat regionale samenwerking op MRA-schaal bij een aantal onderwerpen zeer voor de hand ligt, maar dat geen bevoegdheden zijn overgedragen aan de MRA en dat de regionale MRA-betrokkenheid altijd een aanvulling vormt op het eigen werk – en niet daarvoor in de plaats komt. Er zijn en worden geen bevoegdheden overgedragen. Voor de provincie is deelname aan de MRA-samenwerking een manier om de eigen provinciale ambities verder te brengen in het zuidelijk deel van de provincie.

Het in de provincie vastgestelde beleid blijft richtsnoer van het provinciaal handelen, zowel in MRA-verband als daarbuiten. De diverse MRA Agenda's die zijn (en zullen worden) opgesteld, zijn daarmee een regionale vertaling van (delen van) het provinciaal beleid. De inhoudelijke scope van de MRA Agenda is overigens ook minder breed dan het totaal van het provinciaal beleid.

De huidige MRA Agenda 2020-2024, en ook de voorgaande Agenda 2016-2020, beperken zich qua thematiek tot de onderwerpen regionale economie, wonen, ruimtelijke ordening en mobiliteit, hetgeen logisch is gezien het bovenlokale, regionale karakter van deze thema's. Dit weerspiegelt zich in de drie bestuurlijke platforms, die zich eveneens richten op ruimte, economie en mobiliteit.

Daarnaast telt de MRA vier portefeuillehoudersoverleggen ten aanzien van de thema's bouwen & wonen, metropolitaan landschap, duurzaamheid en kunst, cultuur en erfgoed.

De aankomende maanden wordt een begin gemaakt met het opstellen van een nieuwe MRA Agenda voor de periode 2024-2028. Dit proces loopt enigszins parallel met de collegeonderhandelingen voor een nieuw provinciebestuur. Het zal niet zo zijn dat in die nieuwe MRA Agenda zaken komen te staan die haaks staan op het provinciaal beleid. In het ideale geval is het daarvan een goede regionale uitwerking.

Discussievragen

Het gesprek dat Provinciale Staten voert over de inhoud van de nieuwe MRA Agenda en de bestuurlijke verhouding tussen de provincie en de Metropoolregio, dient zich in elk geval voor een deel te concentreren rond de volgende vragen:

- *Welke bestuurlijke verhouding is wenselijk tussen de provincie Noord-Holland en de MRA, tegen de achtergrond van het feit dat weliswaar iedereen doordrongen is van het belang van regionale samenwerking, maar niemand een vierde regionale bestuurslaag wenst met eigen bevoegdheden?*
- *Ligt het voor de hand dat de MRA zich, in aanvulling op de bestaande thema's economie, wonen, ruimtelijke ordening en mobiliteit, ook moeten bezighouden met andere of nieuwe onderwerpen, en wat zou dat dan betekenen voor de eigen activiteiten van de provincie Noord-Holland op die thema's?*
- *Hoe zouden Statenleden betrokken willen worden bij de bestuurlijke samenwerking in MRA-verband?*
- *Tot slot een vraag voor na de installatie van het nieuwe college: Wat verwachten ze van de gedeputeerden die in de diverse Platforms en portefeuillehoudersoverleggen actief zijn?*