

**Onderwerp**

Samenwerkingsafspraken Metropoolregio Amsterdam concept d.d. 12 juli 2021

Gedeputeerde Staten stellen voor

1. Beslispunten

1. Kennis te nemen van de Samenwerkingsafspraken Metropoolregio Amsterdam concept d.d. 12 juli 2021;
2. De volgende wensen en opvattingen zoals verwoord onder punt 6 in dit voorstel mee te nemen, zijnde:

2a: De autonomie van Provinciale Staten, inclusief gerelateerde wet- en regelgeving wordt niet aangetast;

2b: Zakelijk bestuur in plaats van een bestuur op basis van vertegenwoordiging;

2c: Voorzitters platforms door provincie in plaats van vrije keuze voorzitters;

2d: Samenwerkingsafspraken zijn gedetailleerd van karakter; samenwerking vraagt ook om onderling vertrouwen;

2e: Samenwerkingsafspraken zijn niet vernieuwend en doen weinig recht aan aanbevelingen uit de evaluatie;

2f: -Zorg voor een duidelijke scheiding van hoofd- en bijzaken en een aantrekkelijke, visuele vormgeving van de Samenwerkingsafspraken;

2g: - Werk de manier waarop de inhoudelijke terugkoppeling en verantwoording vanuit de platforms naar de colleges en de raden/Staten plaatsvindt nader uit.

3. De wensen en opvattingen op de Samenwerkingsafspraken Metropoolregio Amsterdam concept d.d. 12 juli 2021 te verwerken in de gezamenlijke deelregionale reactie en deze vervolgens toe te sturen aan de Regiegroep van de Metropoolregio Amsterdam;

2. Doelstelling programmabegroting

De Provincie Flevoland neemt actief deel aan de Metropoolregio Amsterdam. In dit bestuurlijke netwerk stemmen we met de andere deelnemers de ruimtelijke ontwikkeling, economie en mobiliteit in het MRA-gebied af. Daarbij trekken we op met Almere en Lelystad om te komen tot een zo effectief mogelijke regionale samenwerking (hoofdstuk 7.1 Programmabegroting).

3. Eerdere behandeling

Tijdens een beeldvormende sessie van de Commissie Economie, Mobiliteit en Samenleving op 7 april is de voorloper van deze Samenwerkingsafspraken toegelicht. Vervolgens heeft op 14 april een oordeelsvormende sessie plaatsgevonden. En op 21 april was er een collectieve bijeenkomst met de deelregio Almere – Lelystad. Vervolgens vond op 28 april besluitvorming plaats, waarbij een amendement is ingediend waarvan de strekking o.a. was om meer aan de voorkant betrokken te worden.

Mede op basis van uw inbreng is een deelregionale reactie opgesteld, zie bijlage. Onze deelregionale reactie en de andere reacties vanuit de MRA zijn betrokken bij het opstellen van de nu voorliggende Samenwerkingsafspraken Metropoolregio Amsterdam concept d.d. 12 juli 2021.

Provinciale Staten

15 september 2021

Agendapunt

Lelystad

24 augustus 2021

Registratienummer

2835793

Afdeling/Bureau
EBES

Portefeuillehouder

Fackeldey, J.A.

Routing

Commissie Economie, Mobiliteit
en Samenleving:

1 september 2021

4. Bevoegdheden PS en doel behandeling

Provinciale Staten wordt verzocht om een reactie te geven op de nu voorliggende Samenwerkingsafspraken Metropoolregio Amsterdam concept d.d. 12 juli 2021. Het doel van de behandeling is kennis nemen van en een reactie geven op de nu voorliggende concept-afspraken.

5. Verdere behandeling PS

Op basis van de reacties vanuit alle MRA-deelregio's wordt een definitieve versie van de Samenwerkingsafspraken opgesteld. Deze nieuwe versie wordt begin oktober verzonden en wordt ter besluitvorming aan u voorgelegd.

6. Korte toelichting op voorstel

De Metropoolregio Amsterdam werkt aan een nieuwe governance. In opdracht van de Regiegroep heeft de Transitiecommissie eerder een voorstel op hoofdlijnen uitgebracht. In de nu voorliggende Samenwerkingsafspraken Metropoolregio Amsterdam concept d.d. 12 juli 2021 zijn deze nader uitgewerkt. Hieronder treft u de overwegingen en de inhoudelijke wensen en opvattingen vanuit het college op de nu voorliggende afspraken vanuit het college. De bijlage bevat een terugblik op het proces tot nu toe.

Overwegingen en inhoudelijke wensen en opvattingen vanuit het college van Gedeputeerde Staten

A. Achtergrond MRA samenwerking

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.

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.

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' is geen draagvlak, en aan nog meer gemeenschappelijke regelingen is weinig behoefte.

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 ingewikkelds, omdat wat onduidelijk blijft hoe beslissingen precies tot stand komen. Voor raadsleden en Statenleden is het dan lastig om zicht te houden op het regionale samenwerkingsproces en daarin hun rol te bepalen.

Het is daarom goed om nog eens te benadrukken dat de MRA-samenwerking een aanvulling vormt op het beleid van onze eigen provincie en van andere betrokken overheden. De MRA neemt niets weg, de MRA voegt toe. De autonomie van Provinciale Staten, inclusief gerelateerde wet- en

regelgeving, wordt niet aangetast. De nieuwe samenwerkingsafspraken, die nu in een conceptversie voorliggen, zijn vanuit deze gedachte opgesteld.

B. Zakelijk bestuur in plaats van een bestuur op basis van vertegenwoordiging

De Samenwerkingsafspraken Metropoolregio Amsterdam concept d.d. 12 juli 2021 wijken op twee cruciale punten af van het eerdere voorstel van de Transitiecommissie. Ten eerste is gekozen voor een bestuur op basis van vertegenwoordiging. Ten tweede is losgelaten dat de provincies de voorzitters van de platforms leveren (dit laatste punt wordt nader toegelicht onder C).

In de nu voorliggende samenwerkingsafspraken is gekozen voor een model dat uitgaat van een bestuur dat gebaseerd is op deelregionale vertegenwoordiging. Het bestuur bestaat daardoor uit 10 leden: naast de burgemeester en de twee Commissarissen van de Koning is iedere deelregio vertegenwoordigd.

Er is niet gekozen voor een zakelijk bestuur zoals de Transitiecommissie in haar voorstel op hoofdlijnen voorstelde. In het huidige model zit daardoor volgens ons een spagaat. Enerzijds is er geen overdracht van bevoegdheden, want de raden en Staten zijn en blijven het bevoegde gezag. Anderzijds is de kans groot dat ieder lid van het bestuur namens zijn deelregio de eigen belangen gaat behartigen en vanuit zijn deelregio ook daartoe het mandaat heeft. En er daardoor minder focus is op wat goed is voor de MRA als geheel.

De vraag is ook of een model dat gebaseerd is op deelregionale vertegenwoordiging tegemoet komt aan de wens van minder bestuurlijke drukte. Ook de voorgestelde frequentie van diverse overleggen is daarbij niet helpend.

Advies: het college is geen voorstander van een bestuur op basis van vertegenwoordiging zoals opgenomen in de huidige Samenwerkingsafspraken. Andere gremia, waaronder de Algemene Vergadering, worden wel ingevuld op basis van vertegenwoordiging. Dan is het juist van belang dat er een zakelijk bestuur is dat krachtig kan optreden en coördineren. Het college pleit daarom voor een zakelijk bestuur zoals de Transitiecommissie in haar voorstel heeft gepresenteerd.

C. Voorzitters platforms door provincie in plaats van vrije keuze voorzitters

In het voorstel van de Transitiecommissie was iedere deelregio met minimaal 1 afgevaardigde vertegenwoordigd. De provincies leverden de voorzitters van de platforms. In het voorliggende model is elke deelregio in elk platform vertegenwoordigd met één bestuurder - beide provincies hebben elk één gedeputeerde in ieder platform. De Vervoerregio Amsterdam heeft enkel zitting in het Platform Mobiliteit. Platforms kunnen zelf besluiten per deelregio meer bestuurders deel te laten nemen.

Omdat de agenda's van de platforms voor een groot deel over provinciale bevoegdheden gaan, kan de keuze voor een voorzitter (niet zijnde van de provincie) leiden tot spanning. Een aantal deelregio's heeft echter met succes gepleit voor een vrije keuze. Zij vinden dat ook wethouders voorzitter kunnen zijn. Je kunt dan echter de situatie krijgen dat de wethouder als voorzitter van een platform in overleg treedt met het Rijk, maar zonder de bijbehorende bevoegdheden omdat die belegd zijn bij de provincie (de gedeputeerde). De gedeputeerde kan – indien er sprake is van verschil van mening – de wethouder overrulen en zelf het gesprek aangaan met het Rijk. Daarom had de Transitiecommissie gekozen voor een gedeputeerde als voorzitter van een platform (uitkomst platform is dan de boodschap aan het Rijk, bovendien heeft de voorzitter dan ook mandaat en de juiste bevoegdheid om met het Rijk te onderhandelen).

De vrije keuze voor een voorzitter betekent ook dat de opschalingsmogelijkheid verdwijnt. De bedoeling was dat – indien men op platform niveau niet tot overeenstemming komt – dat dan opgeschaald kan worden naar het bestuur. En anderzijds dat de platforms het bestuur inhoudelijk

voeden en ook zaken kunnen agenderen. De belangenbehartiging vindt plaats op het niveau van de Algemene Vergadering (waar iedereen aan tafel zit). Maar als iedere deelregio ook al vertegenwoordigd is in het bestuur dan rijst de vraag wat de toegevoegde waarde en de rol van de Algemene Vergadering (nog) is? En hoe kan de AV dan het bestuur controleren? Het neigt dan erg naar de sla-ger die zijn eigen vlees keurt. Immers, het zijn dezelfde bestuurders/gemeenten die al aan het be-stuur deelnemen.

Advies: het college is geen voorstander van een vrije keuze van de voorzitters van de platforms. Om-dat de agenda's van de platforms voor een groot deel over provinciale bevoegdheden gaan, voor-zien we een ongewenste spanning. En de opschalingsmogelijkheid verdwijnt. Het college pleit er daarom voor dat de provincies de voorzitters van de platforms leveren.

Verder vindt ons college dat de zinsnede dat platforms zelf kunnen besluiten om het aantal bestuur-ders per deelregio wordt uitgebreid (pagina 19 onder bullet 3 van de Samenwerkingsafspraken) wordt geschrapt. Het college wil dit standpunt ook verwoorden in de deelregionale reactie.

D. Samenwerkingsafspraken zijn gedetailleerd van karakter, maar samenwerking vraagt ook om onderling vertrouwen

De samenwerkingsafspraken kennen een gedetailleerd karakter. Aan de ene kant scheidt dit helder-heid; Aan de andere kant gaat het bij een informele samenwerking vooral om houding en gedrag tussen de diverse deelnemers, om een gedeelde samenwerkingscultuur. En cultuur is moeilijk vast te leggen in een document. Cultuur is wat er zich afspeelt tussen de deelnemers van een netwerk. Het gaat erom dat die spelers opereren vanuit een gedeeld gezamenlijk belang en niet zozeer van-uit het eigen belang. De focus moet zijn "What's in it for us" in plaats van "What's in it for me". Voor deze gezamenlijke focus is onderling vertrouwen nodig. Als dat vertrouwen er is, hoeft niet iedere bestuurder aan een overlegtafel aan te schuiven zoals dat in de huidige situatie bijvoorbeeld bij de Regiegroep wel het geval is. En waarvan in het evaluatierapport werd geconstateerd dat deze orga-nisatiestructuur vooral leidde tot besluiteloosheid en stroperigheid.

Advies: De samenwerkingsafspraken zijn erg gedetailleerd van karakter. Het college vraagt zich af of op die manier wordt bijgedragen aan het streven om met elkaar te handelen en denken van uit het perspectief "What's in it for us" in plaats van "What's in it for me".

E. Samenwerkingsafspraken zijn niet vernieuwend en doen weinig recht aan aanbevelingen uit de evaluatie

De samenwerkingsafspraken zijn niet vernieuwend, dat wil zeggen: door de keuze voor deelregio-nale vertegenwoordiging blijft veel zoals het was. Dat is aan de ene kant jammer, omdat het mo-mentum voor een verandering die meer aansluit bij de aanbevelingen van de evaluatie niet is aan-gegrepen. Aan de andere kant is de huidige positie van onze deelregio niet ongunstig. Die blijft min of meer intact. In ieder geval blijven we inzetten om de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking in de deelregio verder te verdiepen.

Advies: Het college vindt het jammer dat het momentum voor verandering niet ten volle wordt aan-gegrepen voor een echt structurele verandering van de MRA. Het college vindt dat de nu voorlig-gende samenwerkingsafspraken te weinig recht doen aan de aanbevelingen uit de evaluatie.

Het college zal de bovenstaande adviezen inbrengen bij de MRA. Daarnaast ziet het college nog ruimte voor onderstaande verbeterpunten.

Verbeterpunten

F. 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 uitgebreid en gedetailleerd 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. Ook zou een professionele eindredacteur de tekst nog eens moeten nalopen op onduidelijkheden, dubbellingen en taalfouten. Of wellicht kunnen de afspraken in een aantrekkelijke visuele vorm worden gepresenteerd (korte animatie, infographic), dat meer uitnodigt tot kijken of lezen.

- G. Veel inhoudelijk werk vindt plaats in de platforms en de portefeuillehoudersoverleggen van de MRA. In het conceptvoorstel wordt hier nauwelijks bij stil gestaan. In het huidige MRA-convenant leveren de platforms een jaarverslag op. Dit lijkt in de nieuwe samenwerkingsafspraken niet meer nodig te zijn. Zo blijft wat onduidelijk hoe precies de inhoudelijke terugkoppeling en verantwoording plaatsvindt vanuit de platforms naar de colleges en de raden/Staten.

7. Beoogd effect

Met de nu voorliggende Samenwerkingsafspraken wil de Metropoolregio Amsterdam de bestuurlijke samenwerking in het netwerk verbeteren. De bedoeling van deze nieuwe afspraken is te komen tot meer slagkracht en resultaat en een gedeelde visie op waar de regio voor staat.

8. Argumenten

De samenwerking binnen het MRA netwerk is een *aanvulling* op het beleid van onze eigen provincie en van andere betrokken overheden. De MRA neemt niets weg, de MRA voegt toe. De autonomie, inclusief gerelateerde wet- en regelgeving, van het college van Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en andere deelnemende overheden wordt niet aangetast. De eigen kaders blijven leidend. De nieuwe samenwerkingsafspraken, die nu in een conceptversie voorliggen, zijn vanuit deze gedachte opgesteld.

9. Kanttekeningen

De samenwerkingsafspraken zijn niet vernieuwend, dat wil zeggen: door de keuze voor deelregionale vertegenwoordiging in de verschillende gremia blijft veel zoals het was. Dat is aan de ene kant jammer, omdat het momentum voor een verandering die meer aansluit bij de aanbevelingen van de evaluatie niet is aangegrepen. Aan de andere kant is de huidige positie van onze deelregio niet ongunstig. Die blijft min of meer intact.

10. Bijlagen

Naam stuk:	eDocs nummer:	Bijgevoegd of periode ter inzage
Bijlage behorende bij Statenvoorstel Samenwerkingsafspraken Metropoolregio Amsterdam concept d.d. 12 juli 2021	2838052	
Oplegger Samenwerkingsafspraken 20210712	2822674	
Samenwerkingsafspraken MRA 20210712	2822675	
Deelregionale reactie op voorstel Transitiecommissie	2794581	