



Toekomst Regionale Samenwerking Amsterdam

Discussienotitie

***Definitief
24 februari 2012***

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Één krachtige regio	4
3. Samenwerken in de regio: vele varianten	5
3.1. Democratische legitimiteit en draagvlak	6
3.2. Schaalniveau.....	6
3.3. Naar een nieuwe regionale samenwerkingstructuur	7
3.4. Het proces	8
Bijlagen	9

1. INLEIDING

Per 1-1-2006 is de zogenaamde Wet gemeenschappelijke regelingen + (Wgr+) in werking getreden, die de bestaande samenwerking van de 16 gemeenten in de stadsregio Amsterdam extra instrumenten bood, met name op het gebied van jeugdzorg, verkeer & vervoer en volkshuisvesting.

Het huidige Kabinet heeft aangekondigd de Wgr+ weer in te trekken en wel met ingang van 1-1-2013. Daarmee zou de huidige samenwerking haar extra instrumentarium kwijt raken. In reactie op dit voornemen hebben de zestien gemeenten van de Stadsregio op 30 september 2011 in de Amsterdamse Rembrandtoren met elkaar afgesproken de regionale samenwerking in Wgr-verband ook zonder de + te continueren en de Regionale Agenda voor deze bestuursperiode zoveel mogelijk te handhaven (zie bijlage 1).

De maatschappelijke realiteit, nl. een samenhangend stedelijk gebied met sterk samenhangende vraagstukken, is met het intrekken van de Wgr+ namelijk niet verdwenen. De onderlinge verbondenheid is een gegeven en veel vraagstukken kunnen alleen effectief worden opgepakt en opgelost in regionaal verband. Bij het gezamenlijk oppakken van publieke taken hoort een heldere politiek-bestuurlijke structuur in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (Wgr), waarmee regionale afspraken en activiteiten voldoende lokaal geborgd en gelegitimeerd zijn.

Regionale samenwerking is in onze regio een absolute noodzaak. Omdat uiteenlopende vraagstukken zich op uiteenlopende schaalniveaus manifesteren, zijn in de praktijk inmiddels meerdere samenwerkingsvormen ontstaan.

Zo krijgt de samenwerking op Noordvleugelschaal – zeker op het gebied van Economisch Beleid en Ruimtelijk Ordening – inmiddels nadrukkelijk vorm (zie bijlage 3), is er al jaren de informele samenwerking binnen de Metropoolregio Amsterdam en wordt er ook steeds vaker en intensiever op subregionale schaal op vele terreinen samengewerkt. Tenslotte komt er mogelijk een infra-autoriteit.

Dit alles maakt het er uiteraard niet eenvoudiger op voor gemeenten, die in de regio hun lokale belangen willen behartigen en versterken. Vandaar dat het van belang is om in ieder geval voorlopig de huidige samenwerking in de stadsregio te continueren en tegelijkertijd in reactie op de diverse ontwikkelingen te bezien welke nieuwe vorm van samenwerking hier op kan inspelen. Enige haast is geboden om voor die nieuwe situatie per 1 januari 2013 klaar te zijn, want er moet snel gestart worden met het opstellen van een begroting 2013, werkplannen, formeel-juridische stappen etc. (zie bijlage 2).

Voor een nieuwe vorm van samenwerken zijn verschillende varianten van regionaal samenwerken denkbaar, waarbij de variabelen zowel de inhoudelijke dossiers zijn (wat), als het schaalniveau (wie) en de wijze waarop (hoe). De komende tijd moeten deze ‘wat, wie en hoe-vragen’ gemeenten en de overige MRA-partners verder uitwerken om de samenwerking te vernieuwen en verbreden.

In de voorliggende notitie wordt nader ingegaan op nut & noodzaak van regionale samenwerking, de mogelijke varianten daarbij, de dilemma's en het proces naar een uiteindelijke concretisering van de vorm, inhoud en schaalniveau van de regionale samenwerking. Het resulteert in een procesvoorstel, dat als essentie heeft om voor de korte termijn (de huidige bestuursperiode) de samenwerking binnen de Stadsregio Amsterdam te borgen om van daaruit de toekomstige regionale samenwerking verder vorm te geven.

2. ÉÉN KRACHTIGE REGIO

De regio Amsterdam als niet expliciet afgebakend geografisch gebied vormt met Schiphol, de Amsterdamse Haven, de Zuidas en de Greenport Aalsmeer de grootste economische motor van het land. De regio is een hele sterke groeiregio in de zin van arbeidsplaatsen, woningbehoefte en mobiliteit.

De regio Amsterdam behoort tot het selecte gezelschap van Europese topregio's met een plaats binnen de top vijf volgens de toonaangevende 'European Cities Monitor'. Zoals het Centraal Planbureau aangeeft in zijn studie 'The Netherlands of 2040' gaan de stedelijke agglomeraties met hun sterke kennisintensieve clusters een steeds grotere bijdrage leveren aan de concurrentiekracht van Nederland. Deze internationale concurrentiekracht wordt sterk bepaald door de hoge kwaliteit van het Amsterdams vestigingsklimaat, waarbij de externe bereikbaarheid (Schiphol) hoog aangeslagen wordt. Ook het hoge opleidingsniveau van de beroepsbevolking (40% is hoog opgeleid, 38% middelbaar) maakt de regio tot een steeds grotere magneet.

Met een bruto regionaal product van circa 88 miljard (2010), levert de regio Amsterdam 17 procent van het bruto nationaal product en 14 procent van de export. Belangrijker nog is de aantrekkingskracht op buitenlandse bedrijven: zo'n 2000 zijn er in de regio gevestigd, waaronder 400 Europese hoofdkantoren.

De aantrekkingskracht van de regio als woon- en werkplek, komt ook tot uitdrukking in de meest recente woningbehoeften: tot 2040 zouden er zo'n 300.000 woningen bij moeten komen om te voldoen aan de vraag.

De dynamiek in de regio is goed zichtbaar in de pendelstromen, zowel binnen de regio, als van buiten de regio naar de grote werklocaties in de regio. Zo komt circa 40% van de in Amsterdam bezette arbeidsplaatsen van buiten de stad: iedere dag gaat het hier om zo'n 200.000 mensen.

De stad Amsterdam en de omliggende gemeenten (van de kust tot Lelystad, van Purmerend tot de Kaag) zijn in de afgelopen decennia steeds meer uitgegroeid tot een regio met één samenhangend 'daily urban system'. Het is hierbij niet meer alleen de centrale stad waar mensen vanuit de regio naar toe gaan om te werken, winkelen, studeren of van cultuur te genieten. Ook andere kernen binnen de regio vervullen die functies steeds meer. Purmerenders en Almeerders werken op Schiphol, er gaan Amsterdammers in Haarlem of Amstelveen winkelen en Hoofddorpse bedrijven werken nauw samen met collega's uit Amsterdam en Zaandam bij de ontwikkeling van nieuwe producten. En steeds vaker zien we toeristen fietsen vanuit Amsterdam naar Marken. Kortom, op allerlei manieren zijn de inwoners, ondernemers, bezoekers en organisaties in de regio Amsterdam nauw met elkaar verweven en gebruiken ze de gehele regio als hun habitat.

Ook bestuurlijk is de regio Amsterdam steeds meer vervlochten geraakt. Op verschillende dossiers, op uitlopende schaalniveaus en op allerlei manieren hebben de gemeenten elkaar de afgelopen jaren goed gevonden. Niet slechts om samen beleid te formuleren en afspraken te maken, maar zeker ook om zaken écht voor elkaar te krijgen.

De Stadsregio Amsterdam is één van die regionale samenwerkingsverbanden: 16 samenwerkende gemeenten in een formele Wgr structuur. Een hechte structuur, die succesvol is gebleken, zoals ook in meerdere recente evaluaties is beschreven.

3. SAMENWERKEN IN DE REGIO: VELE VARIANTEN

De Stadsregio Amsterdam heeft de afgelopen jaren als formeel samenwerkingsverband van 16 gemeenten een centrale rol vervuld in de samenwerking. Soms als een verbindende spil, vaak als een inspirerende aanjager of een betrouwbare uitvoerder. De combinatie van heldere bestuurlijke structuren en een klein, flexibel ambtelijk apparaat heeft niet alleen de samenwerking tussen de 16 gemeenten geïntensiveerd, maar ook bijgedragen aan samenwerkingsverbanden op andere schaalniveaus.

De gemeenten hebben de afgelopen decennia een traditie ontwikkeld van het elkaar opzoeken, van geven en nemen en het samenwerken op basis van vertrouwen. Deze aanpak heeft veel succes opgeleverd voor zowel de regio als de gemeenten individueel.

Samenwerking beperkt zich in de regio inmiddels niet meer tot de stadsregio. Gemeenten participeren in wisselende samenstellingen in diverse gemeenschappelijke regelingen, zoals de Veiligheidsregio's, maar ook op gemeentelijke uitvoeringstaken als de afvalverwerking of bijvoorbeeld sociaal-maatschappelijke taken. Ook op concrete dossiers zijn er samenwerkingsstructuren ontstaan, zoals Amsterdam in Business (AiB), waarin de gemeenten Almere, Amsterdam, Amstelveen en Haarlemmermeer intensief samenwerken op het gebied van de internationale acquisitie.

Daarnaast zijn er de meer informele vormen van samenwerking, waarvan de Metropoolregio Amsterdam een goed voorbeeld is. In MRA verband werken 36 gemeenten, 2 provincies en de stadsregio samen op met name de dossiers Ruimtelijke Ordening, Verkeer&Vervoer en Economische Zaken. Belangrijke functie van de MRA is de beleidsontwikkeling op deze dossiers en het gezamenlijk optrekken richting het rijk.

Ook op het schaalniveau van de sub-regio's zien we steeds meer dat gemeenten gezamenlijk beleid ontwikkelen, zoals in de Waterlandse regio (ISW), Amstelland en De Meerlanden, en het Noordzeekanaalgebied. Op dit schaalniveau zijn er weer andere mogelijkheden voor samenwerking en afstemming tussen gemeenten.

Van recente datum is de samenwerking tussen de Amsterdamse regio en de regio Utrecht. In een brief aan minister Spies hebben Almere, Amsterdam, Utrecht, de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en de stadsregio's Amsterdam en Utrecht aangegeven de komende jaren de samenwerking op de economische- en ruimtelijke dossiers te gaan versterken. Ten aanzien van het verkeer en vervoerbeleid is die helderheid er dus nog niet, waarmee de integraliteit van beleid op Noordvleugel-schaal nog niet optimaal is.

Ook de ambtelijke samenwerking wordt intensiever. In AiB werken de acquisitie-ambtenaren uit de deelnemende gemeenten al samen in één organisatie en worden de secretariaten van MRA-gremia bemensd door ambtenaren uit verschillende deelnemende partijen. Het meest verregaand is de voorgenomen integratie van de ambtelijke apparaten van de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer en de samenwerking tussen Wormerland en Oostzaan (OVER-gemeenten).

Tenslotte zien we ook dat andere partners zich op regionale schaal organiseren en dat er steeds vaker samenwerkingsverbanden ontstaan tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De Amsterdam Economic Board,

waarin het regionaal bedrijfsleven, regionale opleidings- en kennisinstellingen en regionale overheden participeren is hiervan een voorbeeld, net als de gezamenlijke bereikbaarheidsaanpak van Beter Benutten en Ontspits. Maar ook woningcorporaties en maatschappelijke- en welzijnsorganisaties bewegen zich steeds vaker op het regionale schaalniveau.

3.1. Democratische legitimiteit en draagvlak

De essentie van een regionale samenwerking van gemeenten is ‘verlengd lokaal bestuur’. Dat geldt ook voor de Stadsregio, die een groep van samenwerkende gemeenten is en géén nieuwe bestuurslaag. Dit betekent dat het primaat van de politieke besluitvorming ligt bij de gemeenteraden. De huidige werkwijze – waarin de raden vertegenwoordigers afvaardigen naar de Regioraad als hoogste besluitvormend orgaan – blijkt in de praktijk niet altijd afdoende om de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de besluitvorming optimaal te laten zijn. De vraag hoe deze betrokkenheid verbeterd kan worden, is nog niet eenduidig opgelost. Wél heeft de ervaring inmiddels geleerd, dat juist het betrekken van de gemeenteraden bij de beleidsvoorbereiding, niet alleen de participatie van raden vergroot, maar zeker ook bijdraagt aan een betere kwaliteit en inbedding van het beleid. Deze aanpak zal dus integraal onderdeel moeten gaan uitmaken van de werkwijze van de Stadsregio.

Wel kunnen wij vaststellen dat de betrokkenheid van gemeenten adequaat functioneert langs de weg van ambtelijke voorbereiding, portefeuillehouders-overleggen van leden van colleges van B&W. De meerwaarde hiervan is groot. De burgemeesters en wethouders zijn ook aan te spreken voor hun inzet in portefeuillehoudersoverleggen.

Het vraagstuk van de betrokkenheid van de gemeenteraden is geen uniek probleem van onze regio. In andere regio's wordt geëxperimenteerd met andere vormen van besluitvorming – maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat zich vooralsnog geen aansprekende voorbeelden lijken aan te dienen.

De wijze waarop besluitvorming moet plaatsvinden, hangt natuurlijk ook in sterke mate af van de onderwerpen en de status van de daarbij horende regionale afspraken. Ook het functioneren van de stadsregio binnen andere bestuurlijke structuren is van invloed op de wijze waarop de besluitvorming transparant en efficiënt georganiseerd moet gaan worden.

Uitgangspunt bij de legitimiteit van besluitvorming en de betrokkenheid van de gemeenteraden, is dat de huidige structuur van de stadsregio als minimum-variant geldt. De komende maanden zal in nauw overleg met de Raadscommissie Bestuurlijke Toekomst en de portefeuillehouders Algemene Zaken het model van besluitvorming en betrokkenheid van de gemeenteraden vorm gegeven gaan worden. Zeker de informatievoorziening richting de raden kan verder verbeterd worden. De stadsregio zal de komende jaren op vernieuwende wijzen de relaties met de gemeenteraden gaan onderhouden. Een jaarlijkse Regiodag, voor de raadsleden uit de inliggende gemeenten, subregionale bijeenkomsten, thematische conferenties en het intensiever gebruikmaken van social media kunnen hier onderdeel van gaan uitmaken.

3.2. Schaalniveau

Het is in deze notitie al een paar keer geconstateerd: de regionale samenwerking op – en binnen – verschillende beleidsdossiers kent verschillende schaalniveaus. De uitdaging ligt in het oppakken van de juiste activiteiten op het juiste schaalniveau, en met de daarbij horende adequate besluitvorming.

Hiermee raken we een dilemma. Als elk beleidsdossier op een ander schaalniveau wordt opgepakt komt de onderlinge samenhang tussen deze dossiers (de integraliteit) onvoldoende tot stand en is de transparantie voor de aangesloten partijen ver te zoeken.

Omdat de huidige samenwerking van 16 gemeenten zich bewezen heeft en in staat is geweest om efficiënt en concreet de regionale samenwerking invulling te geven is er veel voor te zeggen om deze samenwerking vooralsnog te borgen en te continueren in een Wgr.

Tegelijkertijd zien we dat verschillende dossiers, ook in hun onderlinge samenhang, zich manifesteren op het schaalniveau van de Metropoolregio Amsterdam. Dat zou er voor kunnen pleiten om de huidige Wgr-samenwerking van de gemeenten te verbreden met andere Metropoolregio-partners. Dit zou een stevige basis opleveren voor de regio Amsterdam om de samenwerking ook op hogere schaalniveau's te zoeken, bijv. met de regio Utrecht in Noordvleugelverband.

Duidelijk is dat het geschetste dilemma zich niet op korte termijn laat oplossen en dat het debat over de regionale samenwerking wel gevoerd moet worden maar ook nog wel even zal aanhouden. Daarom is het des te belangrijker om de huidige Wgr samenwerking te borgen, met voldoende flexibiliteit om zowel in takenpakket als in samenstelling mee te bewegen op de dynamiek van de toekomstige regionale samenwerking.

3.3. Naar een nieuwe regionale samenwerkingstructuur

Bovenstaand – niet uitputtend – overzicht van huidige vormen van regionale samenwerking maakt duidelijk dat de concrete invulling van de regionale samenwerking op velerlei manier vorm zou kunnen krijgen. Tegelijkertijd ligt er de uitkomst van de conferentie op 30 september in de Rembrandttoren waar de gemeenten van de Stadsregio uitspraken met elkaar in Wgr-verband verder te willen. Hiermee is dus een vertrekpunt gemarkeerd. Het eindpunt de concrete invulling van de toekomstige samenwerking nog niet. Juist omdat er aan de ene kant nog veel onzekerheden zijn met name omtrent de infrastructuurautoriteit en anderzijds het wenselijk is om de toekomstige regionale samenwerking op basis van zorgvuldigheid en betrokkenheid van zoveel mogelijk partijen vorm te geven. Het ligt het voor de hand om dit vertrekpunt te markeren met de afspraak om de vastgestelde Regionale Agenda zoveel mogelijk uit te voeren en daartoe de samenwerking binnen de stadsregio als Wgr (vooralsnog) voort te zetten, om vandaar uit de toekomstige samenwerking vorm te gaan geven.

Dit geeft ruimte om de komende twee jaar verder te werken aan een nieuwe invulling van de regionale samenwerking in de regio Amsterdam mede in relatie tot andere ontwikkelingen (o.a. Infrastructuurautoriteit en provinciale-samenwerking) en schaalniveaus. Om te komen tot een integrale ruimtelijk en economische ontwikkeling is het wenselijk dat de groep van samenwerkende gemeenten als bestuurlijk partner in de nieuwe infrastructuurautoriteit participeert en daarmee ook zorgt voor de verbinding tussen de infrastructuurautoriteit en de gemeenten.

De afgelopen jaren hebben al duidelijk gemaakt dat regionaal samenwerken een dynamisch proces is, dat iedere keer weer om nieuwe vormen en werkwijzen vraagt. De kracht van regionaal samenwerken ligt erin, dat deze van 'onderop' – dus vanuit de gemeenten – wordt vormgegeven. En juist omdat de komende jaren ook de gemeenten voor ingrijpende veranderingen staan als gevolg van bezuinigingen en de komst van nieuwe taken door de doorzettende

decentralisatie, lijken nieuwe arrangementen van regionale samenwerking in de komende jaren onvermijdelijk.

In de komende tijd zullen de verschillende varianten van regionaal samenwerken verder uitgewerkt gaan worden. De hierboven geschetste verbanden zullen hierbij betrokken gaan worden. Een aantal uitgangspunten hierbij:

- Belangrijke rol van gemeenten;
- Voldoende mate van democratische legitimiteit;
- Geen nieuwe bestuurslaag maar verlengd lokaal bestuur waarin samenwerkende gemeenten een netwerk vormen;
- Bijdragen aan een transparanter en efficiënter bestuur.

De mogelijkheden van de toekomstige structuur kunnen dan variëren (waarbij voor alle varianten ook nog geldt dat de geografische reikwijdte kan verschillen): Voorbeelden van mogelijke structuren kunnen zijn:

- een regionale structuur zonder “plus”-taken (deze taken gaan dan naar de infrastructuurautoriteit resp. de gemeenten), functionerend als een gewone Wgr;
- een regionale structuur die een belangrijk deel van de verkeer en vervoer beleidsvoorbereiding blijft doen (uitsluitend de uitvoering van verkeer en vervoer beleid wordt dan aan de infrastructuurautoriteit overgedragen; een regionale structuur van samenwerkende gemeenten is mede opdrachtgever van de infrastructuurautoriteit);
- een regionale structuur, die aanvullend op het bestaande pakket van de stadsregio ook nieuwe samenwerkingsprojecten oppakt (bv. delen van de lokale sociaal-maatschappelijke of duurzaamheidsagenda of het faciliteren en ondersteunen van de ambtelijke uitvoering van gemeenten);
- een regionale structuur, waarbij de stadsregio geleidelijk aan opgaat in een nieuwe Wgr op Metropoolregioschaal (stadsregio en metropoolregio samen).

3.4. Het proces

De weg naar een nieuwe regionale samenwerkingstructuur is vooralsnog geplaveid met (externe) onzekerheden en meerdere varianten. Daarbij moeten we er vooralsnog van uit blijven gaan dat het kabinet voornemens is om de ‘plus-status’ per 1 januari 2013 te beëindigen. Wil de stadsregio op 1 januari 2013 klaar zijn voor de nieuwe situatie dan moet dus vroegtijdig gestart worden met het opstellen van een begroting, werkplannen, formeel-juridische stappen etc. In de komende maanden moet daarom duidelijkheid komen over de wijze van samenwerken in de stadsregio in 2013 en het proces om te komen tot vernieuwing en verbreding van de samenwerking.

Zoals al eerder geconstateerd is het beginpunt helder: vooralsnog een samenwerking in Wgr verband van de huidige Stadsregio-gemeenten om de vigerende Regionale Agenda af te ronden. Dit impliceert een voortzetting van de huidige samenwerking ook zonder “plus”-taken tot en met in ieder geval 2014. Om tot een ordentelijke voorbereiding en behandeling van begroting en werkplannen te komen voor deze periode, zal hiertoe in juni besluitvorming moeten plaatsvinden. Ter voorbereiding op dit besluit van de regioraad bepalen de gemeenteraden in de periode maart – juni 2012 hun standpunten hieromtrent. Dit betekent dat in de regioraad van 13 maart 2012 deze discussienotitie wordt vrijgegeven. De komende twee jaar kan dan met alle betrokken partijen – aan de hand van de verschillende varianten gewerkt worden aan de nieuwe vorm van regionale samenwerking in de volgende bestuursperiode.

BIJLAGEN

Losse bijgevoegde bijlagen

1. **Bouwstenen voor een inhoudelijke agenda**
 2. **Brief “Consequenties mogelijke intrekking Wgr-plus per 1-1-2013”**
van het Dagelijks Bestuur van de stadsregio Amsterdam aan de ministers van Infrastructuur en Milieu en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzonden 26 januari 2012.
 3. **Brief “Samenwerking in de Noordvleugel”**
van de Noordvleugel partners aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzonden 3 februari 2012.
4. **Overzicht gesprekspartners**

Commissies, werkgroepen e.d:

- Bestuurlijke conferentie Rembrandtoren van 30 september
- Portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken met de Burgemeesters van de stadsregiogemeenten, periodiek.
- Regioraadscommissies bestuurlijke toekomst, periodiek.
- ambtelijke projectgroep bestuurlijke toekomst, periodiek.
- ambtelijke werkgroepen EZ, Verkeer&Vervoer, Ruimte&Wonen

Aparte gesprekken:

- Gesprek met voorzitter Regioraadscommissie Bestuurlijke Toekomst dhr. R. Pols
- Gesprek met A. Heiner (Purmerend) en T. van der Heijden (ISW gemeenten)
- Gesprek met S. van Voorn (Aalsmeer), M. Frowijn (Haarlemmermeer), E. van Rijn (Haarlemmermeer), M. Sinnema (Diemen)
- Gesprek met L. Heijlman (Ouder-Amstel), A. Humalda (Amstelveen), M. Voorhorst (Uithoorn)
- Gesprek met H. Quast (Amsterdam)
- Gesprek met H. Swen (Zaanstad)