

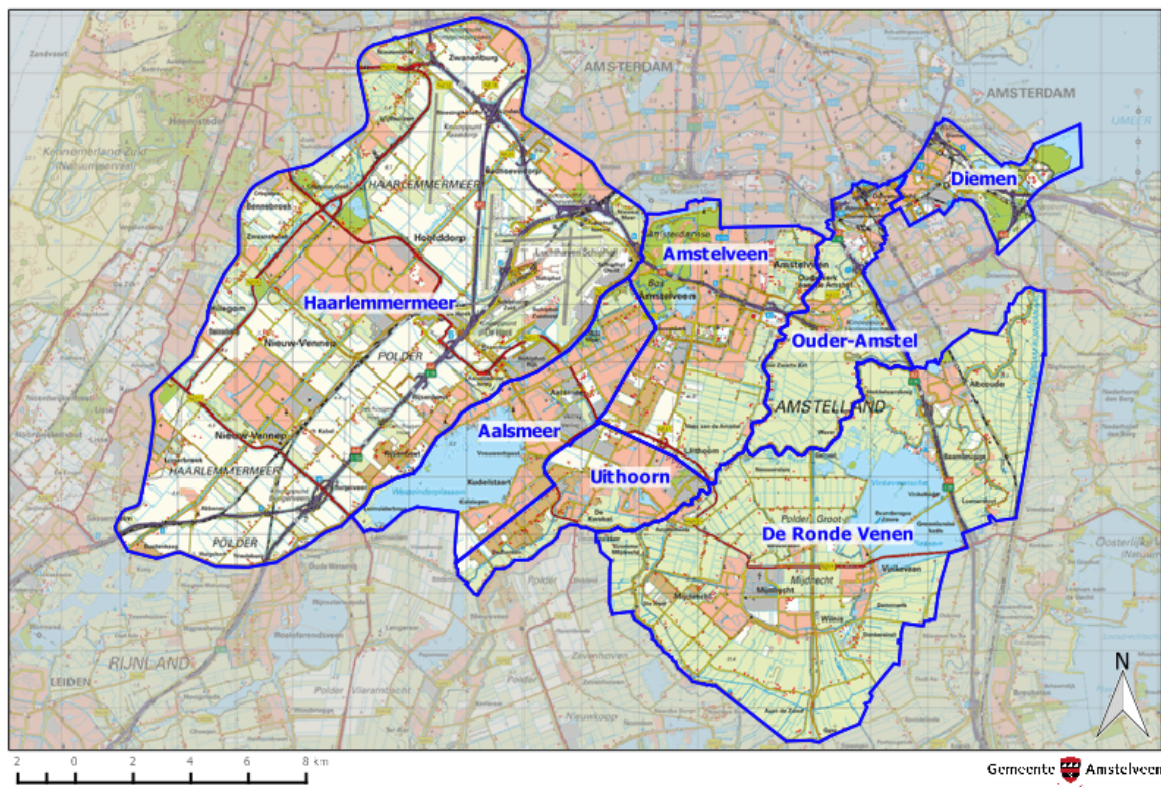
Bestuurlijke samenwerking in de zuidflank van Amsterdam

Een verslag van een bestuurlijke verkenning over de samenwerking in de regio Amstelland-Meerlanden

Door Bas Eenhoorn, burgemeester van Amstelveen

18 juni 2018

Topografische kaart regio Amstelland-Meerlanden en gemeente De Ronde Venen



1. Aanleiding

Per 1 oktober 2017 ben ik benoemd als waarnemend burgemeester van Amstelveen. Al snel werd het mij duidelijk dat het, om goed te functioneren, nodig was om historische kennis op het gebied van bestuurlijke samenwerking tussen de omliggende gemeenten op te doen.

Zoals in alle stedelijke agglomeraties in Nederland lijken de bestuurlijke ontwikkelingen sneller te gaan dan dat de bestuurlijke structuren zich aanpassen. Van oudsher hebben wij in Nederland tal van hulpstructuren bedacht, met name in de stedelijke gebieden. Een aantal van deze hulpstructuren zijn wettelijk vastgesteld, neem bijvoorbeeld de Veiligheidsregio.

Naast de noodzakelijke oriëntatie is er ook een andere aanleiding voor de verkenning. Onlangs gaf de commissaris van de Koning, de heer Remkes, aan vraagtekens te zetten bij de vraag of ambtelijke samenwerking op lokaal niveau een voldoende antwoord is op de versterking van de gemeenten.

Op z'n minst is bij mij de indruk ontstaan, dat daar waar ambtelijke samenwerking op de zuidflank van Amsterdam een feit is, er een reden bestaat te bezien hoe deze ambtelijke samenwerking zich verhoudt tot de bestuurlijke samenwerking in de regio. Daarnaast zien we ontwikkelingen en opgaven op ons afkomen waarbij schaalgrootte een rol zou kunnen spelen. Bijvoorbeeld dat de keuzes van de ene gemeente op het gebied van openbaar vervoer impact heeft op hoe de andere gemeente zijn openbaar vervoer kan aanbieden. Dat geldt ook voor de digitalisering, een ontwikkeling waar veel kleine gemeenten moeite hebben met het bekostigen van de stappen die gemaakt zouden moeten worden op het gebied van digitale middelen om de inwoners en bedrijven zo goed mogelijk van dienst te kunnen zijn. Ook in het sociaal domein is samenwerking en een zekere schaalgrootte van belang, bijvoorbeeld in relatie tot het beschikbaar houden en kunnen blijven financieren van hulp en ondersteuning. Ik verken graag in hoeverre de huidige bestuurlijke en ambtelijke samenwerking in deze regio toekomstbestendig is.

Om de indrukken te valideren heb ik gesproken met veel bestuurders waaronder burgemeesters en een enkele wethouder van de gemeenten Aalsmeer, Diemen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel, Uithoorn en De Ronde Venen. Tijdens deze gesprekken hebben de volgende vragen centraal gestaan:

- Wat is uw oordeel over de regionale bestuurlijke samenwerking zoals die zich nu manifesteert?
- Verwacht u in die samenwerking bepaalde ontwikkelingen?

Aan de hand van verschillende invalshoeken presenteer ik in deze notitie mijn bevindingen. De invalshoeken bieden een hulpmiddel om een samenwerking te bestuderen. Ik gebruik de volgende invalshoeken: het relationele aspect, de organisatie van de samenwerking, de belangen van de verschillende partijen die deelnemen aan de samenwerking en uiteraard de ambities. Deze onderdelen bepalen de structuur van deze notitie.

2. Huidige regionale bestuurlijke samenwerking

Tijdens de verkennende ronde heb ik de diverse bestuurders waaronder burgemeesters en een enkele wethouder van de gemeenten Aalsmeer (31.393 inwoners¹), Amstelveen (89.608 inwoners), De Ronde Venen (42.969), Diemen (27.362), Haarlemmermeer (146.332), Ouder-Amstel (13.465 inwoners) en Uithoorn (29.247 inwoners) gesproken. Op veel verschillende manieren liggen er samenwerkingsverbanden in deze regio. Alle zeven gemeenten nemen deel aan het Amstelland Meerlandenoverleg. Dit is een gemeenschappelijke regeling die al 30 jaar oud is en waar vanaf 2016 ook gemeente De Ronde Venen onderdeel van is.

¹ Bron: CBS, april 2017

Een andere (wettelijk verplichte) gemeenschappelijke regeling is de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Aan deze samenwerking nemen naast de gemeente Amsterdam de gemeente Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn deel. Gemeente De Ronde Venen ligt als enige in de provincie Utrecht en behoort daarom tot de Veiligheidsregio Utrecht. De gemeente Haarlemmermeer neemt deel aan de Veiligheidsregio Kennemerland.

Met uitzondering van de gemeente De Ronde Venen zijn alle gemeenten van de gesproken bestuurders onderdeel van de Metropoolregio Amsterdam (MRA). De MRA is het samenwerkingsverband van de colleges in het zuidwesten van de provincie Noord-Holland en Flevoland, de colleges van 33 gemeenten en het dagelijks bestuur van de Vervoerregio Amsterdam (zie bijlage 1 voor de geografische ligging van de MRA). De MRA is een bestuurlijk samenwerkingsverband op basis van een convenant en is geen gemeenschappelijke regeling. In dit convenant staan bestuurlijke afspraken over de samenwerking in de regio om Amsterdam heen. Daarnaast is een MRA- Agenda opgesteld met acties die bijdragen aan een krachtige en innovatieve economie, goede bereikbaarheid en leefbare ruimte voor wonen, werken en recreëren. Deze samenwerking heeft tot doel de Metropoolregio Amsterdam in de Europese top vijf van economisch sterke regio's te behouden en te versterken². Vanuit de Amstelland-Meerlanden regio (AM) wordt samengewerkt aan een goede vertegenwoordiging in de MRA. Hoe deze zich precies verhoudt is te zien in bijlage 2 'MRA structuur in verhouding tot AM-structuur'.

Daarnaast zijn nog andere nauwe samenwerkingsvormen. Sinds 2013 is de Centrumregeling ambtelijke samenwerking Aalsmeer en Amstelveen in gegaan. Binnen de AM-regio zal per 1 januari 2019 gemeente Haarlemmermeer en gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude fuseren. Daarnaast bestaat binnen de AM ook Duo+. Duo+ is een uitvoeringsorganisatie van en voor gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel en bestaat sinds enkele jaren.

Elders in de regio

Verder kijkend in de regio is eind maart 2018 door de gemeenteraad van Weesp besloten ambtelijk te fuseren met de gemeente Amsterdam. Dit zal naar verwachting over ongeveer een jaar gaan plaatsvinden. In de komende vier jaar, de nieuwe bestuursperiode, zal worden gesproken over een bestuurlijke fusie met Amsterdam. Wanneer Weesp volledig ondergebracht wordt bij de gemeente Amsterdam zorgt dat voor een vernieuwde geografische verdeling. Zoals op de topografische kaart op het voorblad van deze notitie te zien betekent deze verandering dat Diemen vanaf dat moment ingesloten wordt door de gemeente Amsterdam. Dit zou effect kunnen hebben op de bestuurlijke samenwerking in de AM regio.

2.1 Vanuit de relationele invalshoek

In de regionale bestuurlijke samenwerking spelen veel verschillende relaties een rol. De onderlinge relaties tussen de bestuurders in Amstelland-Meerlanden (AM), de relaties tussen de bestuurders AM en Amsterdam, de relaties tussen de AM en de MRA.

Uit meerdere gesprekken werd duidelijk dat de bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten onderling in de AM veel afhangt van de personen die deelnemen. In de regio is momenteel veel wisseling qua burgemeesters, tevens zijn na de verkiezingen nieuwe colleges aangetreden (met uitzondering van de Haarlemmermeer waar de verkiezingen in november plaatsvinden). Dit maakt dat de relaties onderling weer opgebouwd moeten worden. Daarnaast ligt volgens enkele burgemeesters te veel nadruk op persoonlijke belangen in plaats van de inhoud van de overleggen.

² Brochure: Samenwerken aan de toekomst. Een overzicht van de samenwerking in de Metropoolregio Amsterdam in 2018

Zoals hierboven beschreven hebben de gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie Duo+. Door deze samenwerking zijn zij in zekere mate afhankelijk van elkaar. Over deze samenwerking wordt aangegeven dat het een complexe samenwerking is die soms ingewikkelde situaties met zich meebrengt. Dit heeft met name te maken met drie verschillende gemeenten qua inwoneraantal, qua financiële positie/middelen, qua burgemeester en qua politieke kleuren in de coalitie. Alle drie de burgemeesters geven aan dat het nog niet functioneert zoals zij zouden willen.

In sommige gesprekken met bestuurders in de regio wordt aangegeven dat de relatie van de gemeenten tot de gemeente Amsterdam niet altijd als gelijkwaardig wordt ervaren. Voorbeelden als de gang van zaken tijdens overleggen van Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, waarbij het voor overgrote deel over Amsterdamse kwesties gaat.

2.2 Vanuit de organisatorische invalshoek

Uit de verkennende ronde blijkt dat de organisatie van de bestuurlijke samenwerking in de regio aan de zuidflank van Amsterdam professioneel georganiseerd is in de vorm van de Amstelland-Meerlanden regio, de GR Amstelland-Meerlanden Overleg en de deelname aan de MRA. Deze samenwerkingen zijn formeel vastgelegd. Met name over de samenwerking binnen de MRA wordt aangegeven dat het niet altijd geheel duidelijk is wie er aan de touwtjes trekt en wie de koers bepaalt. Tijdens de gesprekkronde merkte ik dat dit betreurd wordt en ervaren als niet-transparant en niet neutraal. Dit werkt verschillende kanten op. Ik krijg de indruk dat de kleinere gemeenten en bestuurders eerder naar elkaar toe trekken in het MRA verband.

Tijdens een aantal gesprekken is naar voren gekomen dat de ambtelijke fusie van Amstelveen en Aalsmeer niet altijd positief wordt ervaren. Als voorbeeld werd aangehaald dat de bestuurders van deze beide gemeenten soms een front vormen omdat zij hetzelfde geadviseerd worden door de gezamenlijke ambtelijke organisatie.

Organisatie van het AM-overleg en wie welke rol exact heeft is formeel vastgelegd en er is een voorzitter en vicevoorzitter benoemd. Echter wordt mij duidelijk dat informeel de rollen en taken anders worden gezien en de meningen verdeeld zijn over de exacte invulling van de bestaande rollen.

2.3 Vanuit de invalshoek belangen

In de regionale bestuurlijke samenwerking spelen veel verschillende belangen. Logischerwijs wil ieder bestuur het beste voor haar of zijn gemeente en is het daarbij niet altijd even gemakkelijk om het gezamenlijke belang van de regio op gelijke hoogte te plaatsen. Hierbij kan gedacht worden aan verschillende belangen op het gebied van openbaar vervoer over buslijnen bijvoorbeeld.

Uit de gesprekken blijkt dat sommige bestuurders van mening zijn dat hun lokale belangen niet goed vertegenwoordigd worden in de MRA. Echter, het idee van de samenwerking in de MRA is dat iedere deelnemer zijn eigen belangen in de regio zelf of via de deelregio (bijvoorbeeld AM) zou moeten vertegenwoordigen. Daarnaast heeft het te maken met de schaalgrootte van de gemeente in hoeverre de belangen van die gemeente ook gehoord worden.

2.4 Vanuit de invalshoek ambities

Tijdens de verkennende gesprekken is voor mij duidelijk geworden dat iedere burgemeester de ambitie heeft de samenwerking in de regio optimaal te benutten. Iedereen geeft aan de regio min

of meer nodig te hebben om de huidige opgaven aan te kunnen. Dit blijkt alleen al uit de hoeveelheid gemeenschappelijke regelingen, maar ook kennisuitwisseling tussen de gemeenten op meer informele wijze kan een bijdrage leveren aan de opdrachten die de gemeenten allemaal hebben, bijvoorbeeld binnen het sociaal domein, met betrekking tot duurzaamheid en veiligheid.

Daarnaast is in bijna ieder gesprek duidelijk aangegeven dat men de MRA ziet als een belangrijk platform voor samenwerking. Een gedeelde ambitie is een serieuze speler te zijn in de MRA, volwaardig meedoen in deze samenwerking. En dan met name als Amstelland-Meerlanden regio.

Het lijkt erop dat de meeste gemeenteraden de ambitie hebben zelfstandig te opereren en dat de situatie zo zou moeten blijven zoals die nu is. Gemeenteraden voelen zich soms te kort gedaan of vinden het niet duidelijk wat hun rol/positie is in relatie tot de MRA. Echter, dit is niet in ieder gesprek even nadrukkelijk aangegeven en is niet aan de gemeenteraden zelf gevraagd.

3. Toekomstige regionale bestuurlijke samenwerking

Hoe wordt er gekeken naar een regionale bestuurlijke samenwerking binnen de zuidflank van Amsterdam in de (nabije) toekomst? Dit was de tweede centrale vraag van de gesprekken die ik heb gevoerd met de buurgemeenten.

3.1 Vanuit de relationele invalshoek

Veel bestuurders geven aan dat de onderlinge relaties veel invloed hebben op de regionale bestuurlijke samenwerking. De aanstaande wisseling van burgemeesters in de AM wordt met veel aandacht bekeken en hebben naar verwachting veel invloed op de samenwerking.

Daarnaast wordt verwacht dat het belang van relaties en samenwerkingen zoals in de MRA alleen maar toe zullen nemen. Opgaven zoals duurzaamheid, toerisme woningbouwopgave, digitalisering, mobiliteit& bereikbaarheid en vraagstukken binnen het sociaal domein (toegankelijk en betaalbaar houden van hulp en ondersteuning) zijn grensoverschrijdend. De noodzaak om binnen deze opgaven regionaal samen te werken wordt steeds manifester.

3.2 Vanuit de organisatorische invalshoek

Opvallend vind ik het dat aan de ene kant gezegd is dat het niet gewenst is in de toekomst meer gemeenschappelijke regelingen met elkaar aan te gaan. Aan de andere kant wordt aangegeven dat regionale samenwerking zoals binnen de MRA te licht is. Deze kennelijke tegenstelling dient mijn inziens verder uitgediept te worden.

Uit bijna alle gesprekken werd duidelijk dat veel bestuurders verwachten dat de gemeentelijke grenzen over 10 jaar anders liggen dan nu. Met andere woorden, zij verwachten organisatorische veranderingen in de zin van gemeentelijke herindelingen.

3.3 Vanuit de invalshoek belangen

We hebben als AM gemeenten allemaal belang bij een goede samenwerking met de buurgemeenten omdat veel opgaven zich niet laten inperken door gemeentelijke grenzen. Uit de gespreksronde komt duidelijk naar voren dat dit belang door iedereen wordt gezien. De gesprekken geven mij de indruk dat de meeste bestuurders de behoefte hebben om de belangen met betrekking tot de regionale bestuurlijke samenwerking verder met elkaar te bespreken.

3.4 Vanuit de invalshoek ambities

Op basis van de verkennende gespreksronde kan ik zeggen dat ik de indruk heb dat er gedeelde ambities voor de toekomst zijn. De meest uitgesproken ambitie is dat er meer uit de samenwerking in de MRA gehaald moet worden, en dat ook de beoogde versterkte positie van de AM binnen de MRA nog onvoldoende uit de verf komt.

4. Dilemma's

Wanneer ik vanuit de bovenstaande verschillende invalshoeken alles op een rijtje zet wordt een aantal dilemma's zichtbaar. Interessante vraagstukken die ik graag aan u voorleg. Hieronder beschrijf ik enkele dilemma's, die wellicht als uitgangspunt voor verdere gesprekken kunnen dienen

4.1 De natuurlijke positie van Amsterdam versus de relationele positie/het ondersneeuwen van de belangen van anderen

De verkennende gespreksronde is gevoerd met bestuurders waaronder burgemeesters en een enkele wethouder van de Amstelland-Meerlanden regio. Deze regio heeft veel te maken met de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam telt 853.312 inwoners (30 april 2017, bron: CBS), wanneer je dit aantal afzet tegen het aantal inwoners uit de gemeente Ouder-Amstel is de gemeente Amsterdam meer dan zestig keer zo groot. Het lijkt daarom niet vreemd dat Amsterdam een natuurlijk overwicht heeft. Op hetzelfde moment hoor ik dat deze natuurlijke positie van Amsterdam er in sommige gevallen voor zorgt dat de gemeenten uit de AM regio het gevoel hebben dat hun belangen ondergesneeuwd raken.

4.2 Autonomie versus één sterke gemeente Amstelland

Iedere burgemeester geeft in eerste instantie aan dat zijn/haar gemeente zelfstandig wil opereren. Ook de gemeenteraden hebben de ambitie zelfstandig te blijven. Maar op hetzelfde moment wordt door bijna iedere burgemeester aangegeven dat het realistisch lijkt dat over 10 jaar de gemeentegrenzen veranderd zijn. Ik stel mij voor dat op den duur één sterke gemeente Amstelland ontstaat.

4.3 Behoeftte aan gezamenlijke ambitie versus lokale belangen

Een soort gelijk dilemma als het dilemma autonomie versus één sterke gemeente Amstelland is het dilemma tussen aan de ene kant de behoefte aan gezamenlijke ambities en aan de andere kant de lokale belangen die vaak bovenaan de agenda's van de bestuurders staan. Zoals hierboven te lezen blijkt uit de gesprekken dat er een behoefte bestaat om gezamenlijke ambities te hebben, met name als deelregio in de MRA. Maar tegelijkertijd blijven lokale belangen en ambities hoog op de agenda's staan.

4.4 Afhankelijkheid versus onderlinge relaties

Eveneens in dezelfde categorie is het dilemma tussen afhankelijkheid van de buur/regio gemeenten en aan de andere kant de relaties. Vanwege de grote opgaven als duurzaamheid, woningbouwopgave, digitalisering, mobiliteit en bereikbaarheid etc. zien we allemaal dat we in bepaalde mate afhankelijk van elkaar zijn. Ik zie hiermee een vraag en tevens een dilemma

ontstaan op het gebied van het belang van de relaties tussen bestuurders. Worden relaties juist belangrijker of juist minder belangrijk?

4.5 Aversie tegen structuren/gemeenschappelijke regelingen versus de positie van raden

Er is meerdere malen aangegeven dat het niet de bedoeling is dat er nog meer gemeenschappelijke regelingen komen en nog meer samenwerkingsstructuren zoals de Veiligheidsregio of MRA. Daarnaast is door een enkele burgemeester ook aangegeven hoe belangrijk de gemeenteraden hierbij zijn. Er zijn verschillende signalen dat de betrokkenheid van de raden bij de samenwerking in de MRA bijvoorbeeld niet duidelijk is en dat zij zich daarmee niet serieus genoeg genomen voelen.

4.6 Aversie tegen gemeenschappelijke regelingen versus behoefte aan sterke regionale kracht

In het verlengde van de gezamenlijke ambities staat ook de behoefte aan het versterken van de positie van de regio. Met een sterke regio wordt dan een hechte samenwerking bedoeld op bijvoorbeeld thema's die binnen de MRA spelen. Een formele vorm van samenwerking zijn de gemeenschappelijke regelingen (GR) tussen de gemeenten. Er wordt echter verschillende keren aangegeven dat het niet de bedoeling is dat er meer gemeenschappelijke regelingen komen omdat er al zoveel zijn. Dit signaal is in het verleden ook gegeven door gemeenteraden.

4.7 Schaalvergroting versus balans in de regio?

Met name van één kant heb ik gehoord dat er momenteel een zekere balans is in de regionale samenwerking en dat dit op gespannen voet zou komen te staan wanneer gemeentegrenzen verschuiven. Een herindeling van de regio in de toekomst zou echter ook kunnen leiden tot het verhogen van de bestuurskracht.

5. Afsluitende woorden

We leven in een tijdperk waarin veel veranderingen plaatsvinden. Voor mij als bestuurder blijft het belangrijkste, juist in deze veranderende tijd, goed te blijven nadenken over of we als lokale overheid het juiste doen om onze inwoners te kunnen bedienen. De grote opgaven zoals energietransitie, woningbouwopgave, mobiliteit en bereikbaarheid, opgaven in het sociaal domein etc. kunnen we niet als kleine gemeenten alleen aanpakken, maar vereisen samenwerking. Bestuurders zouden hierover na moeten denken.

In zijn algemeenheid is het bevestigend dat enerzijds bij bestuurders de wens bestaat lokaal autonoom te blijven en anderzijds de onderlinge afhankelijkheid toeneemt om bepaalde doelen te kunnen realiseren.

Uit de verkennende gespreksronde met bestuurders waaronder burgemeesters en een enkele wethouder van de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, De Ronde Venen, Diemen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel en Uithoorn is het mij duidelijk geworden dat versterking en verbetering van de bestuurlijke samenwerking gewenst is. Uit de meeste gesprekken blijkt dat in eerste instantie zelfstandigheid van gemeenten voorop gesteld wordt, maar nadat het gesprek zich verder ontwikkelt het realistisch geacht wordt dat de huidige situatie niet toekomstbestendig is en een herindeling (van wellicht verkend moet worden. Eén gemeente Amstelland wordt niet uitgesloten. Daarnaast kunnen ontwikkelingen zoals de ambtelijke fusie van Weesp met Amsterdam invloed hebben op de regionale bestuurlijke samenwerking in AM-verband. De ambtelijke fusie van de

gemeente Amstelveen en Aalsmeer is ook meerdere keren aan de orde gesteld tijdens de gesprekken. Deze ambtelijke fusie wordt niet gezien als eindstation. Met andere woorden, de ambtelijke fusie kan een opmaat zijn naar een gemeentelijke herindeling. Ik ben mij daarbij zeer bewust van elementen zoals identiteit van een gemeenschap. Vaak wordt een herindeling van verschillende kleinere gemeenten gezien als bedreiging voor het behouden van eigen identiteit (denk aan Kudelstaart en de Kwakel). Er zijn echter tal van voorbeelden dat bestuurlijke herindelingen niets af hoeven te doen aan het behoud van eigen identiteit. Ik heb dit gezien bij de gemeentelijke herindeling van de gemeenten Alphen aan de Rijn, Boskoop en Rijnwoude in 2014.

Over het algemeen is het mij opgevallen dat iedereen openstond voor het gesprek over de regionale bestuurlijke samenwerking. Ook heb ik gesproken over de bestaande situatie en toekomstige ontwikkelingen. Bestuurders hebben aangegeven de ontwikkelingen met belangstelling te volgen.

Deze notitie is een aanzet zijn om een gesprek aan te gaan met bestuurders en raden over een bestuurlijke samenwerking tussen een aantal gemeenten in de AM. Nagedacht moet worden hoe dit gesprek het best plaats kan vinden. Uit een gesprek dat ik had met de portefeuillehouder bestuurlijke zaken van de provincie Noord-Holland bleek dat de provincie hierin wellicht het initiatief kan nemen, door raden uit te nodigen te reageren.

Bijlage 1: Geografische ligging Metropoolregio Amsterdam



In deze afbeelding is de geografische ligging van de MRA te zien. De MRA bestaat uit deelregio's: Almere-Lelystad, Amstelland-Meerlanden, Amsterdam, Gooi- en Vechtstreek, IJmond Zaanstreek-Waterland en Zuid Kennemerland.

Bijlage 2: MRA structuur in verhouding tot AM-structuur

