



Seniorenconvent 17 juni 2020 Vormgeven aan de betrokkenheid van Provinciale Staten in de MRA

Aanleiding

De provincie Flevoland maakt sinds 1996 deel uit van het samenwerkingsverband Metropoolregio Amsterdam (vanaf hier: de MRA). De huidige vorm van de MRA (met een convenant) bestaat sinds 2017. De vorige en de huidige Staten hebben in meer of mindere mate geworsteld met het vinden van geschikte instrumenten en momenten om de aan haar toebedeelde rollen in dit samenwerkingsverband handen en voeten te geven.

Vragen die hierbij aan de orde komen of zijn geweest:

- wat is mijn wettelijke positie
- wat zegt het convenant hierover
- hoe verhouden onze wensen en opvattingen zich tot de mening van ons college en hoe uit zich dit?
- wie dient de wensen en opvattingen van de staten over te brengen aan de MRA.

Leeswijzer en proces

De memo concludeert dat sprake is van voldoende informatie aan de Staten en voldoende instrumenten voor de Staten om in dialoog met het college zich te positioneren in deze regionale samenwerking. Toch vindt de dialoog nog onvoldoende plaats en is de positionering nog onvoldoende. Deze memo zoekt langs twee lijnen een oplossing voor de geschetste dilemma's:

- A) Een proces waarbij de Staten eigenstandig 'wensen en opvattingen' aanleveren bij de MRA;
- B) Een weg via de inhoud (mandaten en controle), waarbij die inhoud wordt gevuld door de ambities van de Staten en het college, al dan niet in samenwerking in de deelregio Flevoland.

Uiteindelijk wordt de Staten gevraagd zich uit te spreken. De memo is aan de procedurecommissie voorgelegd, omdat zij betrokken wordt bij de uitwerking van de keuze die de Staten uiteindelijk maken. Aan de procedurecommissie is ook gevraagd of deze memo in voldoende mate het dilemma schetst. Hierna gaat het voorstel d.t.v. het seniorenconvent naar de Staten. In het statenvoorstel wordt de voorkeursvariant, of beide varianten opgenomen (inclusief uitwerking van het bijbehorende proces) met beslispunten.

Planning:

SC 17 juni;

PS 24 juni/bundel 11 juni (= nazending aan PS) of PS 1 juli = bundel 18 juni

Vragen aan Seniorenconvent

- 1) Schetst de memo voldoende het dilemma
- 2) Heeft u al een voorkeur voor één van de varianten, of heeft het de voorkeur de beide varianten zoals opgenomen in de memo te verwerken tot een statenvoorstel t.b.v. de Staten?



I Inleiding: ontstaansgeschiedenis en wettelijke positie

Ontstaansgeschiedenis

De provincie Flevoland maakt sinds 1996 deel uit van de Metropoolregio Amsterdam (vanaf hier: de MRA). De voorloper van de MRA heette 'de Noordvleugel'. De bestuurlijke kerngroep van de Noordvleugel besloot op 6 december 2006 tot het maken van één toekomstbeeld voor de Noordvleugelregio. Voor het eind van 2007 moest dit ontwikkelingsbeeld zijn vastgesteld ('wat de wil de regio worden' en 'hoe dit te realiseren').

Op 14 december 2007 werd het 'Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040' vastgesteld. Hierbij werd ook besloten de Noordvleugel in het vervolg Metropoolregio Amsterdam te noemen.

Op 22 februari 2008 wordt in Zaanstad het 'Ontwikkelingsbeeld 2040' als een gedeeld vertrekpunt voor de op te stellen structuurvisies gepresenteerd aan de raadsleden en statenleden van de gemeenten en provincies die samen de Metropoolregio Amsterdam vormen.

Wettelijke positie

De huidige vorm van de MRA (met een convenant) bestaat sinds 2017.

De MRA is een bestuurlijk en ambtelijk netwerk, gericht op inhoudelijke samenwerking, met een lichte governance-structuur zonder bevoegdheidsoverdracht. Dit in tegenstelling tot andere vormen van publieke samenwerking, zoals een gemeenschappelijke regeling, waarbij wel bevoegdheden worden overgedragen. Overigens is de gemeenschappelijke regeling wel de -tot op heden- wettelijke enige voorgeschreven vorm waarin publiekrechtelijke samenwerking met overheveling van bevoegdheden is toegestaan. Daarbij zij overigens aangetekend dat ook de wetgever heeft begrepen dat de wet gemeenschappelijke regelingen aan vernieuwing toe is en in dat verband worden allerlei experimenten aangegaan en aangemoedigd.

Het is van belang deze omschrijving over de aard van de publiekrechtelijke samenwerking in het achterhoofd te houden nu deze belangrijke aanknopingspunten geeft over hoe door een statenlid invloed kan worden aangewend op deze samenwerking.

Hoe past nu de volksvertegenwoordiging in deze netwerkorganisatie?

De idee achter de gekozen vorm impliceert dat in de MRA geen besluiten kunnen worden genomen: besluitvorming vindt plaats door de deelnemende bestuursorganen. Er zijn immers geen bevoegdheden overgedragen. Met andere woorden: Aan de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol kan op de reguliere wijze invulling worden gegeven, tenminste: indien hiertoe de juiste informatie, op het juiste moment, op de juiste plek belandt. De vraag is dus: welke informatie heeft de Staten op welk moment nodig en waar wordt deze geagendeerd om aan de drie rollen invulling te kunnen geven?

Hoe verloopt de informatiestroom nu?

Via de MRA raads- en statenledenbrieven (verwijzing naar rapporten en publicaties).

Via mededelingen.

Via de MRA-website.

Via bijeenkomsten voor raads- en statenleden over majeure onderwerpen.

Via het jaarlijkse MRA-congres.

Via deelregio-bijeenkomsten

Er lijkt dus voldoende informatie voorhanden. De vraag is of dit ook op het juiste moment tot het goede gesprek leidt tussen college en Staten.



II Wat zegt het convenant over betrokkenheid van de Staten?

Volgens het convenant worden de Staten vooraf geconsulteerd over de strategische agenda's zoals de MRA-agenda, werkplannen van de MRA platforms en het overzicht van de budgetten, de begroting, een jaarverslag en een verantwoording over het voorafgaande jaar, de voorbereiding van de Regiegroepen en het wijzigen of opheffen van het MRA-convenant. Dit consulteren krijgt vorm door zogenaamde wensen en opvattingen in te dienen. Dit is een voor dit convenant bedachte term, die doet denken aan de zogenaamde wettelijke 'wensen en bedenkingen' uit de Provinciewet.

Hoe werkt het proces van wensen en opvattingen?

Het convenant geeft aan dat:

- de Staten worden geconsulteerd over de strategische agenda, het werkplan, het overzicht van de budgetten, het jaarverslag en een verantwoording over het voorafgaande jaar (7.1)
- de concepten van regionale afspraken vooraf aan de Staten worden aangeboden om wensen en opvattingen in te dienen. Dit indienen gebeurt bij de 'agendacommissie', deze stuurt ze vervolgens (al dan niet met een advies) door naar de regiegroep (7.2).
- een samengesteld overzicht van benodigde budgetten, jaarverslag en verantwoording over het voorafgaande jaar wordt voorgelegd aan de regiegroep voor vrijgave consultatie deelnemers (10.4).
- voor 15 april een overzicht van benodigde budgetten voor het volgende jaar, een jaarverslag en verantwoording over het afgelopen jaar ter consultatie wordt gestuurd aan de deelnemers (10.5).

Hoe verloopt het proces van consulteren tot nu toe in Flevoland?

De voor consultatie aangeboden stukken worden oordeelsvormend geagendeerd, voorzien van een statenvoorstel waarin het college een voorzet doet voor de 'wensen en opvattingen' van de Staten. Bij het statenvoorstel is een concept Statenbrief aan de agendacommissie gevoegd. Na behandeling in de Staten wordt eventueel het statenvoorstel en de brief aangepast (n.a.v. ingediende amendementen) en de ondertekende brief aan de agendacommissie van de MRA verzonden.

Hoe verhoudt onze wensen en opvattingen zich tot de mening van ons college en hoe uit zich dit?

In het huidige proces stelt het college de concepten op van de 'wensen en opvattingen' van de Staten. De Staten bepalen bij meerderheid de uiteindelijke inhoud van de wensen en opvattingen. Ons college heeft ook een plaats in de regiegroep.¹ De agendacommissie kent geen Flevolandse bestuurders. De agendacommissie zendt de 'wensen en opvattingen' door naar de regiegroep, maar kan hier ook een advies bijvoegen. En bij de voorbereiding van deze stukken in de platforms is de bestuurlijke opvatting van ons college ook vertegenwoordigd.²

De huidige procedure, waarbij het college in het proces van consultatie een concept aandraagt voor de 'wensen en opvattingen' van de Staten, geeft inzicht in de opvattingen van het college. Immers het college geeft met het concept Statenvoorstel aan wat zij een wenselijke reactie van de Flevolandse Staten zou vinden. Niet altijd is duidelijk wat met de 'wensen en opvattingen', zoals uiteindelijk ingediend bij de MRA is gedaan, dan wel of hierover een advies is uitgebracht door de agendacommissie, dan wel of de Flevolandse wensen en opvattingen door een representant van het Flevolandse college zijn 'verdedigd' bij de bespreking van de 'wensen en opvattingen' in de regiegroep. Soms is dit uit de verslagen (beperkt) te achterhalen.

Hoe wordt over andere dossiers, de MRA betreffende, besloten?

Tot op heden worden belangrijke inhoudelijke dossiers uit de MRA agenda, zoals de verstedelijkingsvisie, Plabeka, MRA Invest etc. beeld- en oordeelsvormend geagendeerd en wordt hier uiteindelijk - indien vereist - door Provinciale Staten over besloten.

¹ L. Verbeek en J. Fackeldey

² Daar hebben namens Flevoland zitting de gedeputeerden Appelman ('Economie'), De Reus ('Ruimte en Mobiliteit' en 'Bouwen en Wonen') Hofstra ('Metropolitaan Landschap'), Fackeldey (voorzitter 'Duurzaamheid').



III De twee oplossingsrichtingen

Oplossingsrichting 1: Eigenstandige 'wensen en opvattingen'

Zoals eerder aangegeven biedt het college, voor de stukken die door de MRA ter consultatie worden aangeboden, concept 'wensen en opvattingen' aan. Het concept statenvoorstel met concept brief worden in een oordeelsvormende en besluitvormende sessie besproken. De Staten kunnen in de Statenvergadering amenderen. Een aantal Statenleden vindt het wenselijk geheel eigenstandig wensen en opvattingen te formuleren. Nu hierbij niet wordt aangevangen met een door het college aangeboden concept, vraagt deze variant om een proces dat begint met beeldvorming (door het college), oordeels-vorming om te komen tot wensen en opvattingen (te verwerken door college of griffie/ Procedurecommissie) en besluitvorming.

Argumenten

Het voordeel van deze variant is dat de Staten meer betrokken raken bij de consultatie.

Kanttekeningen

Het nadeel is dat dit proces in de tijd moeilijk te realiseren is. Voor de verschillende BOB stappen is tijd vereist die er niet altijd wordt gegeven. Zowel het beschikbaar komen van de stukken als de reactietermijn van 8 weken zijn hierin obstakels. Het organiseren van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming heeft een langere doorlooptijd.

Verder is het de vraag of het haalbaar is voor de Staten om in meerderheid haar eigen wensen en opvattingen te formuleren. Aandachtspunt daarbij is de vraag wie deze wensen en opvattingen destilleert uit de discussie: het college, de Procedurecommissie en/of de griffie. Dit destilleren vraagt om een ander proces dan nu toe, met meer tijd voor het 'vraag - en antwoordspel' tussen commissie en degene die de concept wensen en opvattingen opstelt.

Tenslotte is het de vraag in hoeverre de tijdsinvestering opweegt tegen de verwachte opbrengst. Immers: het proces aan de ontvangende zijde (de MRA) blijft onveranderd. Met een pallet aan aangereikte opvattingen van raden en staten zullen bestuurders indachtig de aangereikte opvattingen hun keuzes maken en zich achteraf verantwoorden.

Oplossingsrichting 2: Een weg via de inhoud

In de inleiding werd aangegeven dat de aard van de publiekrechtelijke samenwerking in MRA verband belangrijke aanknopingspunten biedt voor hoe door een Statenlid invloed kan worden aangewend op deze samenwerking. Nu besluitvorming dient plaats te vinden door de deelnemende bestuursorganen (omdat geen bevoegdheden zijn overgedragen) kan ook het werk van de Staten op reguliere wijze plaatsvinden. Aan de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol kan op de reguliere wijze invulling worden gegeven, indien hiertoe de juiste informatie, op het juiste moment, op de juiste plek belandt.

Gecombineerd met hetgeen hiervoor is aangegeven over de informatievoorziening en consultatiemomenten vanuit de MRA kan een weg via de inhoud worden uitgestippeld (mandaten en controle) waarbij die inhoud wordt gevuld door de ambities van de Staten en het college, al dan niet in samenwerking in de deelregio Almere-Lelystad (bestuurdersnetwerk). Ten aanzien van deze inhoudelijke momenten kan door middel van voorbesprekingen in commissies en Staten aan de bestuurders die Flevoland vertegenwoordigen in het samenwerkingsverband mandaat worden meegegeven en om verantwoording worden gevraagd.

Argumenten

Het voordeel van deze benadering is dat de Staten van alle haar reeds ter beschikking staande instrumenten gebruik kan maken (agenderingsrecht, vragenrecht, interpellatierecht enz.) en dat zij haar positie in de MRA daar waar gewenst (op inhoudelijke dossiers) kan verstevigen door de samenwerking in de eigen deelregio Almere-Lelystad (en indien gewenst daarbuiten) op te zoeken.

Kanttekeningen

Het nadeel is dat nog geen gewoonten zijn opgebouwd rondom het op deze wijze vormgeven aan de volks vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Hoewel de rollen 'binnenshuis' dus vertrouwd aan zullen voelen voor de Staten, zal dit voor de dialoog tussen PS en GS en de rolneming binnen de MRA nog oefening vergen. Met de deelregio bijeenkomst is rond de MRA agenda in 2019 voorzichtig ervaring opgebouwd.



Conclusies

Er is nog veel te winnen voor wat betreft betrokkenheid van de Staten bij de MRA en de deelregio en het versterken van de rolname. Er lijkt voldoende informatie voorhanden, toch leidt dit nog niet altijd tot het goede gesprek tussen college en Staten. Er zijn voldoende instrumenten voor het positioneren van de Staten, toch lijkt de positionering nog niet optimaal.

De memo schets een optie langs een versterkt proces (eigenstandige formulering wensen en opvattingen) en langs de inhoud (mandaten en controle). Beiden vragen om afspraken met Staten en college. Nadat de Staten een besluit hebben genomen over eventueel gewenste aanpassingen t.o.v. de huidige situatie kan de procedurecommissie in de benodigde uitvoering voorzien.

Aanbevelingen

Indien wordt gekozen voor optie 1:

- De procedurecommissie te verzoeken de momenten waarin het convenant voorziet in consultatie te vertalen een concrete planning in de commissies/Staten (beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming) en te bezien hoe dit zich verhoudt tot de deadlines van de MRA;
- Zich uit te spreken over de wenselijkheid dat de procedurecommissie/griffie de beeldvormende sessie vertaalt naar een concept Statenvoorstel 'wensen en opvattingen' dan wel dat het college dit blijft verzorgen;

Indien wordt gekozen voor optie 2:

- De procedurecommissie te verzoeken alle momenten waarin het convenant voorziet te vertalen naar agendering op de LTP/strategische agenda en in de commissies/Staten;

Vragen aan Seniorenconvent

- 1) Schetst de memo voldoende het dilemma
- 2) Heeft u al een voorkeur voor één van de varianten, of heeft het de voorkeur de beide varianten zoals opgenomen in de memo te verwerken tot een statenvoorstel t.b.v. de Staten?