



Onderwerp

Vormgeven aan de betrokkenheid van Provinciale Staten in de Metropoolregio Amsterdam (MRA)

1. Beslispunten

1. Ter uitvoering van 'eigenstandige wensen en opvattingen' (optie 1):
  - a) De procedurecommissie te verzoeken tot agendering over te gaan van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming ten aanzien van de momenten waarin het 'convenant versterking samenwerking MRA' voorziet in consultatie van de Staten;
  - b) de griffie te verzoeken te bezien hoe dit zich verhoudt tot de deadlines van de MRA;
  - c) de griffie te verzoeken de beeldvormende bespreking in de commissie ten behoeve van de oordeelsvormende bespreking in de commissie te vertalen naar een concept Statenvoorstel 'wensen en opvattingen' met bijbehorende brief aan de MRA;
2. Ter uitvoering van 'een weg via de inhoud' (optie 2):

De procedurecommissie te verzoeken proactief tot agendering van dialoogmomenten (Staten, college en deelregio) te komen zodat ten aanzien van de MRA agenda 2020 -2024 en de strategische agenda van Flevoland vooraf tot een gezamenlijke inzet kan worden gekomen.

2. Doelstelling programmabegroting

De mogelijkheden om, in samenwerking met andere overheden, de belangenbehartiging van de provincie Flevoland te versterken zijn benut (Programma 7.1 Bestuur).

3. Eerdere behandeling

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.<sup>1</sup> Recent is de samenwerking nog geëvalueerd.<sup>2</sup> Uit deze evaluatie en in de Flevolande praktijk blijkt dat de vorige en de huidige Staten op zoek zijn naar geschikte instrumenten en momenten om de aan haar toebedeelde rollen in dit samenwerkingsverband vorm 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.

In de loop der jaren is gebleken dat op zich 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 onvoldoende.

Daarom is langs twee lijnen gezocht naar een oplossing voor de geschetste dilemma's:

<sup>1</sup> Bijlage 1 Convenant versterking samenwerking MRA

<sup>2</sup> Bijlage 2 Meer richting en resultaat - evaluatie bestuurlijke samenwerking Metropoolregio Amsterdam, 12 juli 2019

Provinciale Staten

24 juni 2020

Agendapunt

Lelystad

16 juni 2020

Registratienummer

2626185

Afdeling/Bureau

SGR

Portefeuillehouder

N.v.t.

Routing

- I) Eigenstandige wensen en opvattingen: Een weg via het versterkte proces waarbij de Staten eigenstandig 'wensen en opvattingen' aanleveren bij de MRA (optie 1);
- II) Een weg via de inhoud (mandaten en controle), waarbij die inhoud wordt ingevuld door de ambities van de Staten en het college, al dan niet in samenwerking in de deelregio Flevoland (optie 2). Het seniorenconvent heeft verzocht beide lijnen te verwerken in het statenvoorstel.<sup>3</sup>

#### 4. Bevoegdheden PS en doel behandeling

Het convenant geeft aan wanneer de Staten worden geconsulteerd (over de strategische agenda, het werkplan, het overzicht van de budgetten, het jaarverslag en een verantwoording over het voorafgaande jaar). Het convenant bepaalt ook dat de concepten van regionale afspraken vooraf aan de Staten worden aangeboden om wensen en opvattingen in te dienen. Verder krijgt de regiegroep een samengesteld overzicht van benodigde budgetten, jaarverslag en verantwoording over het voorafgaande jaar, zodat de Staten geconsulteerd kunnen worden.

#### 5. Verdere behandeling PS

N.v.t

#### 6. Korte toelichting op voorstel

##### 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. 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 'versterkte samenwerking MRA') 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.<sup>4</sup> De aldus getypeerde aard van de publiekrechtelijke samenwerking in MRA verband geeft belangrijke aanknopingspunten over de vraag 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.

<sup>3</sup> De memo uit het seniorenconvent is als bijlage 3 bij dit statenvoorstel gevoegd.

<sup>4</sup> Overigens is de gemeenschappelijke regeling wel de -tot op heden- wettelijke enige voorgeschreven vorm voor publiekrechtelijke samenwerking met overheveling van bevoegdheden. Daarbij zij overigens aangetekend dat ook de wetgever heeft begrepen dat de wet gemeenschappelijke regelingen aan vernieuwing toe is. n dat verband worden allerlei experimenten aangegaan en aangemoedigd.

Hoe verloopt de informatiestroom nu?

De informatiestroom verloopt op dit moment via de MRA raads- en statenledenbrieven (<https://www.metropoolregioamsterdam.nl/over-mra>), mededelingen van het college, bijeenkomsten voor raads- en statenleden over majeure onderwerpen, het jaarlijkse MRA-congres en tenslotte de 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.

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 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. 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.

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.

Optie 1: Eigenstandige 'wensen en opvattingen'

Zoals eerder aangegeven biedt het college, voor de stukken die door de MRA ter consultatie worden aangeboden, een 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. Sommige Statenleden vinden 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), oordeelsvorming om te komen tot wensen en opvattingen (te verwerken door college of griffie) en besluitvorming.

Optie 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 aangevend 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 achteraf om verantwoording worden gevraagd. Dit vraagt om een proactieve wijze van agenderen door de procedurecommissie, waarbij aan de hand van de MRA meerjarenagenda 2020-2024 en de strategische agenda van Flevoland wordt gekeken wanneer het organiseren van een dialoog (al dan niet in deelregioverband) opportuun kan zijn. Dit zullen vaak andere sessies/werkvormen zijn dan de reguliere commissiehandeling. Het individuele statenlid kan vervolgens -gebruikmakend van zijn recht tot agendering- het onderwerp in een commissie op de agenda zetten.

7. Beoogd effect

Een grotere betrokkenheid van de Staten bij de MRA en de deelregio Lelystad-Almere en het versterken van de rolname.

8. Argumenten

### **1.1 Meer betrokkenheid (optie 1)**

Met de aanpak van optie 1, waarin de Staten de eigen wensen en opvattingen formuleren in de commissie, is dat de Staten meer betrokken raken bij de consultatie.

### **2.1 Inzet van bestaande instrumenten en versteviging positie (optie 2)**

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

9. Kanttekeningen

### **1.1. Korte reactietermijn (optie 1)**

Het nadeel van de optie waarin de Staten eigen wensen en opvattingen organiseren, is dat dit proces in de tijd moeilijk te realiseren is. Voor de verschillende BOB stappen is tijd vereist die 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 in meerderheid haar eigen wensen en opvattingen te formuleren. Aandachtspunt daarbij is de vraag wie deze wensen en opvattingen destilleert uit de discussie. Dit vraagt om een ander proces dan nu toe, met meer tijd voor het 'vraag - en antwoordspel' tussen commissie en degene die het 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 tenzij er gewijzigde inzichten ontstaan. Met een pallet aan aangereikte opvattingen van raden en staten zullen bestuurders indachtig de aangereikte opvattingen hun keuzes maken en zich achteraf gemotiveerd en verplicht verantwoorden.

## 2.1 Nog geen gewoonte (optie 2)

Het risico bij deze variant 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' vertrouwd aan zullen voelen voor de Staten, zal dit voor de dialoog tussen PS en GS en de rolneming binnen de MRA nog verdere 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 rolneming. 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.

Het Statenvoorstel heeft zowel de optie langs een versterkt proces (eigenstandige formulering wensen en opvattingen) als de optie langs de inhoud (mandaten en controle) verwerkt in beslispunten. 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 kunnen griffie en procedurecommissie in de benodigde uitvoering voorzien.

### 10. Bijlagen

Naam stuk:	eDocs nummer:	Bijgevoegd of periode ter inzage
Convenant versterking samenwerking MRA	2629890	Bijgevoegd
Meer richting en resultaat - evaluatie bestuurlijke samenwerking Metropoolregio Amsterdam, 12 juli 2019	2462085	Bijgevoegd
Memo seniorenconvent	2622168	bijgevoegd