



Registratienummer:
3224734



Datum

Aan
PC

Expertiseteam
SGR

Van

Doorkiesnummer

Betreft
Verkenning en advies thematische samenwerking in beeldvorming

Afschrift

Opmerkingen

1. Ter bespreking

De griffie heeft een verkenning en advies geschreven om te komen tot een invulling voor samenwerking in de beeldvorming met mede overheden. In deze memo wordt beargumenteerd waarom samenwerking nodig is, zijn thema's geselecteerd, en worden werkwijzen voorgesteld.

2. Aanleiding

In het Fractievoorzittersoverleg (FVO) van 31 januari 2024 stond een verzoek voor een gezamenlijke beeld- & oordeelsvorming met de gemeenteraad van Almere op de agenda. Daar is vervolgens afgesproken dat de griffie een memo voorbereidt voor de Procedurecommissie waarin thematische samenwerking wordt verkend. Hierbij moet worden bekeken in hoeverre een vorm van gezamenlijke thematische beeldvorming meerwaarde kan hebben. Deze verkenning geldt voor alle gemeenten.

3. Achtergrond

a. Waarom samenwerking?

Provincie Flevoland is een partner die samenwerkt aan gemeenschappelijke opgaven met o.a. gemeenten, provincies, waterschappen, Rijk, kennisinstellingen, bedrijven, maatschappelijke instellingen en Europa. Afhankelijk van de opgave verschillen de samenwerkingspartners, de structuren, de samenwerkingsvormen en de rol die hierbij wordt ingevuld. Maatschappelijke opgaven worden steeds meer met andere partijen opgepakt vanuit verbinding en samenwerking. Een effect daarvan is dat er verbonden partijen worden opgericht samen met andere overheden of private samenwerkingspartners, om beleid uit te voeren. Maar ook bestaat er steeds meer behoefte aan meer flexibele samenwerkingsvormen.

b. Democratische legitimiteit

Door de komst van meer verbonden partijen maar ook de flexibelere samenwerkingsvormen zijn zorgen ontstaan over de democratische legitimiteit. Bij samenwerkingsverbanden is er vaak sprake van verlengd lokaal bestuur: het bestuur van het samenwerkingsverband wordt niet rechtstreeks gekozen, maar de overheidsbesturen wijzen vertegenwoordigers uit hun midden aan. De staten en raden komen daarmee op grotere afstand te staan dan wanneer de organisatie de taak zelf zou uitvoeren. Volksvertegenwoordigers ervaren weinig mogelijkheden om belangrijke beslissingen in samenwerkingsverbanden (kaderstellend) te beïnvloeden en de uitvoering vervolgens te controleren, terwijl de overheden wel voor eventuele gevolgen moeten opdraaien.

c. Soorten samenwerking

In een rapport geschreven in opdracht van Binnenlandse Zaken wordt gesteld:

“Samenwerkingsverbanden kunnen geïnventariseerd worden, samenwerking niet.” Deze quote komt uit de inventarisatie van regionale samenwerking. Samenwerking is immers een dynamisch proces, een verbinding die in verschillende snelheden op gang komt, uiteenlopende doelen kent en zijn eigen weg gaat zoeken. Samenwerkingsverbanden worden vaak geformaliseerd. Dat gebeurt met een overeenkomst, statuten of een gemeenschappelijke regeling. Voorbeelden hiervan zijn convenanten, dienstverleningsovereenkomsten, of bestuursovereenkomsten. Daarnaast is er nog een heel veld van (reguliere) overleggen, projecten, proeftuinen, pilots, kennisuitwisseling en visievorming die geheel niet geformaliseerd zijn. Deze informele samenwerkingsverbanden zullen gezien hun aard nooit volledig in beeld te brengen zijn.¹

Voor de provincie Flevoland zit een nieuwe kadernota verbonden partijen in de pijplijn. Hierin volgt een overzicht van zowel verbonden partijen die aan de definitie uit de BBV voldoen als informelere samenwerkingsverbanden. Dit kan een basis vormen voor besluiten om wel of niet met de mede overheid een gezamenlijke beeldvorming op te starten. Totdat deze beschikbaar is werken we met een door de griffie opgestelde tabel (zie figuur 1).

De gehanteerde norm voor opname in de tabel is:

- ten minste twee Nederlandse overheden werken samen
- en ten minste intern is vastgelegd dat het om een samenwerking gaat.

Verbonden partijen Flevoland	Samenwerking op basis van overeenkomsten
Horizon	Strategische agenda Flevoland
Sport Service Flevoland	Lelystad Next Level
Visit Flevoland	Fonds verstedelijking Almere
OMALA	Regio Zwolle
Airport Garden City	Metropool Regio Amsterdam
Afvalzorg	Actieplan Bodem en water
Vitens	Verduurzaming IJsselmeervisserij
N.V. Bank voor Nederlandse Gemeenten	OV Oost
Alliander	IBT
TMI Proof of Concept Fonds Flevoland	visie toezicht en handhaving buitengebied
Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek	MITC
Het Flevolands Archief	Zorgtafel
Inter Provinciaal Overleg	'Interbestuurlijke Samenwerking Erfgoed
Coöperatieve Vereniging NDOV-DOVA U.A.	Nationaal Maritiem erfgoedpark Batavialand.
Provinciaal Fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen Flevoland	Regionale Energiestrategie
Stichting DE-on	Energie in Balans
Groeifonds Flevoland B.V.	Smart Energy Hubs
Randstedelijke rekenkamer	Gebiedsagenda Emerlo, Harderwijk, Putten en Zeewolde
	Flevolands Programma Landelijk Gebied
	Woondeals
	Regiodeals
	Lelystad Airport Businesssterrein, fase 2
	Gebiedsproces bodemdaling
	Bouwstenen voor het deltaplan (Lelylijn)
	N50

¹ [Inventarisatie-Regionale-Samenwerking.pdf \(proofadviseurs.nl\)](#)

	Omgevingswet
--	--------------

Figuur 1: overzicht samenwerkingsverbanden en verbonden partijen (niet uitputtend).

d. Advies Randstedelijke Rekenkamer samenwerken onder omgevingswet.

De randstedelijke rekenkamer adviseert in het rapport “Samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet” om structureel met mede-overheden te overleggen over ruimtelijke ontwikkelingen (zie figuur 2). Hoewel hier geen samenwerkingsovereenkomst aan ten grondslag ligt is het wel van belang rondom de omgevingswet samen te werken. Dit maakt onderwerpen in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen geschikt voor een thematische samenwerking.

Om te komen tot interbestuurlijk gecoördineerde besluitvorming over omgevingsvraagstukken is het essentieel dat de (volks)vertegenwoordigers binnen de verschillende overheidslagen structureel in contact staan met elkaar. Dat is nu niet zo. Ofschoon er bij de Flevolandse (volks)vertegenwoordigers onmiskenbaar sprake is van regionaal bewustzijn, hebben de vertegenwoordigende gremia bij de provincie, het waterschap en de gemeenten tot op heden geen stappen gezet om te komen tot onderlinge afstemming en uitwisseling.

Figuur 2: Rekenkameronderzoek Samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet “De verschillende (volks)vertegenwoordigingen binnen de Flevolandse regio staan niet structureel met elkaar in verbinding.”

e. Conclusie

Op dit moment gebeurt er veel op het gebied van samenwerking tussen overheden. Om zorg te dragen dat Provinciale Staten niet voor voldongen feiten worden gesteld of overvallen worden door besluitvorming moet er gekeken worden naar nieuwe manieren om het statenwerk invulling te geven. Voorzien wordt dat de vraag naar samenwerkingsvormen tussen verschillende volksvertegenwoordigende organen zal blijven terugkeren totdat de Staten hier expliciet een keuze in hebben gemaakt. Maar er is veel keuzevrijheid hoe hier invulling aan te geven. Dit wordt verder verkend in het volgende onderdeel.

4. Uitwerking

a. Vergaderdag

De medeoverheden in Flevoland vergaderen geen van allen op de woensdag (zie figuur 3), daarom is het erg lastig invulling te geven aan een gezamenlijke beeldvorming als deze enkel op de woensdag kan plaatsvinden. Voor een gelijkwaardige samenwerking is het van belang dat beide partijen soms de ander tegemoetkomen wat betreft vergaderdag. Dit kan zorgen voor problemen bij statenleden die vanwege werk of privé minder flexibel zijn in het plannen van hun statenwerk. Dit kan ondervangen worden door de beeldvorming altijd te laten opnemen zodat de gedeelde informatie ook later terug te vinden is. Het kan zijn dat andere organisaties de vergaderingen niet live uitzenden, dit hoeft geen vereiste te zijn.

	maandag	dinsdag	woensdag	donderdag	vrijdag
Noordoostpolder					
Lelystad					
Almere					
Urk	Soms	Soms	Soms		
Dronten					
Zeewolde					
Provincie Flevoland					
Waterschap Zuiderzeeland					

Memo

Figuur 3: Overzicht vergaderdata medeoverheden Flevoland

b. Praktisch

Wanneer de vergadering plaatsvindt in een vergaderzaal zitten er beperkingen aan het maximum aantal deelnemers. Er kan dan gekozen worden om bijvoorbeeld van elke fractie maximaal één of twee personen te laten deelnemen (afhankelijk van het aantal mogelijke deelnemers). Als er gebruik wordt gemaakt van een externe locatie moet rekening gehouden worden met extra kosten en de mogelijkheid om de beeldvorming op te nemen zodat alle statenleden kennis kunnen nemen van de gedeelde informatie.

Naast de locatie moet ook gedacht worden aan de afspraken die gelden rondom vergaderen. Bijvoorbeeld wie de bijeenkomst voorziet, welk Reglement van Orde wordt gebruikt, hoe de stukken worden aangeboden en andere normen die per overheidsorganisatie kan verschillen.

c. Thema's

Een thematische samenwerking in beeldvorming heeft alleen meerwaarde als je daardoor je "eigen" beeldvorming in je BOB-proces kunt overslaan. Wanneer na een gezamenlijke beeldvorming een eigen beeldvorming georganiseerd wordt mist de urgentie om naar de gezamenlijke beeldvorming te gaan waardoor de intentie tot samenwerken door volksvertegenwoordigers wordt ondermijnd.

Samenwerken is het meest urgent op dossiers waarbij (kaderstellende) besluiten in de vorm van moties en amendementen meer slagkracht krijgen als ze door verschillende organen zijn aangenomen. Ook kan op thema's worden samengewerkt in de beeldvorming als methode om controle op lopende dossiers uit te voeren.

Het is belangrijk dat de Procedurecommissie zich uitspreekt op welke thema's gemeenschappelijke beeldvorming gewenst is. In verband met de te investeren tijd moet bij elke samenwerking worden afgewogen wat de eventuele extra opbrengst is door gezamenlijk de beeldvorming in te vullen.

5. Advies

Bovenstaande overwegend komt de griffie tot het advies om samenwerking in de beeldvorming als pilot te proberen waarbij onderstaande suggesties kunnen worden benut.

Thema's: Op dit moment liggen er twee concrete verzoeken tot een gedeelde beeldvorming: een verzoek uit de gemeente Lelystad op het dossier: Lelystad Airport Businesssterrein, fase 2, en een verzoek uit de gemeente Almere op het dossier: Meerjarenprogramma 2025-2029 Fonds Verstedelijking Almere. De ruimtelijke opgaven die naar de statenleden komen in de aankomende periode zijn: Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, Flevolands Programma Landelijke Gebied en het afwegingskader grootschalige batterijopslag. Dit zouden mogelijke thema's zijn om te verkennen of samenwerking in de beeldvorming een meerwaarde biedt, naast de twee verzoeken van Almere en Lelystad.

Praktisch: Om de kosten te drukken en de bijeenkomst op te kunnen nemen is het meest praktisch om in een raadszaal/statenzaal/AV-zaal een gedeeld overleg te laten plaatsvinden. Daarnaast is het makkelijkste om de overige praktische zaken vorm te laten geven door de partij waar de bijeenkomst plaatsvindt. Dus vanuit die partij wordt een voorzitter aangewezen, het RvO wordt gevolgd en stukken worden op die manier gepubliceerd.

Vergaderdag: Voor de statenleden is de woensdag of de maandagavond het meest geschikt, maar indien dit niet mogelijk blijkt voor een gemeenteraad of AV kan hiervan afgeweken worden in maximaal de helft van de gevallen.

Vervolg:

Het invullen van een gemeenschappelijke beeldvorming op specifieke dossiers is een eerste stap maar kan verder uitgebreid worden. Hierbij valt te denken aan de politieke overleggen van de MRA. Op dit moment worden die enkel nog voor de gemeenten Lelystad, Almere en provincie Flevoland georganiseerd maar op termijn zouden deze verder uitgebreid kunnen worden naar alle gemeenten in Flevoland en structureler worden ingezet. De politieke overleggen maken ook duidelijk dat een overleg dat in de tijd tussen beeld- en oordeelsvorming in wordt geplaatst, en ingaat op de gewenste politieke keuzes van de volksvertegenwoordigers een meerwaarde kan hebben om gezamenlijk draagvlak voor deze keuzes te creëren.