



Onderwerp

transparant bestuur

Kern mededeling:

Zoals in een eerdere mededeling is aangegeven (eDocs 2946263) hebben Gedeputeerde Staten gekozen voor het onderwerp "transparant bestuur" als thema voor een onderzoek naar effectiviteit en efficiency, een zogenaamd 217a Provinciewet onderzoek. Het resultaat van dit onderzoek is verwoord in "Openheid en transparantie van bestuur" en wordt u hierbij beschikbaar gesteld.

Mededeling:

In deze tijd is het thema "transparant bestuur" actueel. Er is sprake van wantrouwen jegens de overheid en er bestaan beelden van onvoldoende openheid in het openbaar bestuur. In media, onder de inwoners, maar ook onder politici wordt kritisch gekeken naar het optreden van de overheid. De intentie van Gedeputeerde Staten is om juist die openheid en transparantie te bevorderen en te werken aan draagvlak en betrokkenheid. Voldoende aanleiding om daar eens nader naar te kijken.

Dit onderzoek is bedoeld om de verschillende beelden in kaart te brengen en met elkaar te verbinden en daarvan te leren. Vanuit de intentie om open en transparant te functioneren werkt het college van Gedeputeerde Staten aan de verbetering van het vertrouwen in de overheid en daarmee aan de democratische waarden in onze samenleving. Tegelijkertijd leven er opvattingen dat de overheid en in dit geval Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland niet open is en niet alle informatie beschikbaar stellen. Anderzijds bestaat er ook begrip bij de media dat niet alles onmiddellijk wordt publiek gemaakt, mits er wel verantwoording wordt afgelegd en mits er een proactieve houding bestaat.

Met dit onderzoek wordt in kaart gebracht welke afwegingen en welke belangen gemoeid zijn bij de afweging om informatie te publiceren, wat wel en wat niet, wanneer wel en wat niet. Dit alles heeft ook betrekking op de samenwerkingsrelatie tussen PS en GS, de rollen en de verantwoordelijkheden en de afspraken die daarbij worden gehanteerd.

Met de observaties en de lessen die het rapport heeft opgeleverd wordt een handreiking gegeven aan het volgende college om verdere ontwikkeling van transparantie en openheid van bestuur te bevorderen.

Bijlagen

Onderzoeksrapport Openheid en transparantie van bestuur, Necker van Naem, eDocs 3059905

Registratienummer

3075371

Datum

14 februari 2023

Afdeling/Bureau

EBES

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Fackeldey, J.A.

Ter kennisname aan PS en
burgerleden

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo (ja/nee aangeven)
		Ja
		Ja
		Ja

Openheid en transparantie van bestuur

Provincie Flevoland



Colofon:

Datum:

23 december 2022

Opdrachtgever:

concerncontroller provincie Flevoland

Onderzoekers:



Inhoudsopgave

Colofon:	2
Samenvatting.....	4
1. Een onderzoek naar openheid en transparantie	8
1.1. Openheid en transparantie – kernwaarden in het openbaar bestuur	8
1.2. Afbakening – aandacht voor beleving en het perspectief van partijen buiten de provincie	8
1.3. Vraagstelling.....	9
1.4. Onderzoeksverantwoording.....	9
1.5. Leeswijzer	10
2. Definities en uitgangspunten	11
2.1. Definities voor openheid en transparantie	11
2.2. Uitgangspunten openheid en transparantie in bestuurlijk handelen	14
3. Openheid en transparantie in de praktijk	19
3.1. Afwegingen bij het delen van informatie	19
3.2. Beelden van openheid en transparantie over en weer	23
4. Lessen & perspectief op de toekomst.....	28
4.1. Suggesties van bestuurders, PS-leden, medeoverheden, samenwerkingspartners en media.....	28
4.2. Lessen en toekomstperspectief.....	29
Bijlage 1. Referenties.....	34
Literatuur.....	34
Beleidsdocumentatie.....	34
Interviews	35
Bijlage 2. Fictieve casus	36



Samenvatting

Transparantie van bestuur: het is een begrip dat regelmatig ter sprake komt, ook in de provincie Flevoland. In het kader van de Provinciewet artikel 217a is onderzoek gedaan naar transparantie van het provinciebestuur in Flevoland. Welke beelden leven er bij bestuur, volksvertegenwoordiging en externen over wat transparantie is of zou moeten zijn en welke verbeteringen zijn mogelijk?

Definities en uitgangspunten

De begrippen openheid en transparantie komen in verschillende strategische documenten van de provincie terug, maar worden weinig uitgewerkt. Door bestuurders worden openheid en transparantie gezien als basisbeginselen voor overheidshandelen, waarbij het streven zou moeten zijn die openheid en transparantie zo groot mogelijk te maken. Openheid raakt daarbij veelal aan de responsiviteit van de overheid voor signalen uit de samenleving (en andere partners). Transparantie hangt daarentegen nauw samen met de beginselen van behoorlijk bestuur. Overheidshandelen dient navolgbaar te zijn, zodat inwoners weten hoe besluiten die hen raken tot stand zijn gekomen en om het handelen van (provincie)bestuurders te kunnen controleren.

Uitgangspunten om invulling te geven aan openheid en transparantie richting inwoners en de media volgen in belangrijke mate uit de Wet open overheid. Het vertrekpunt van deze wet is dat iedereen recht heeft op toegang tot publieke informatie en dat alle overheidsinformatie in beginsel openbaar is. Enkel in uitzonderingsgevallen kan hier – gemotiveerd – van worden afgeweken. Voor de openheid en transparantie richting Provinciale Staten bieden de Provinciewet, het Handvest Actieve Informatieplicht en de gedragscode integriteit voor de commissaris van de Koning (cdK) en gedeputeerden uitgangspunten en kaders voor handelen vanuit openheid en transparantie.

Openheid en transparantie in de praktijk

Er is gesproken met bestuurders, volksvertegenwoordigers, vertegenwoordigers van medeoverheden, media en samenwerkingspartners van de provincie Flevoland. De beelden over hoe transparant de provincie is of zou moeten zijn, verschillen.

Provinciebestuurders geven aan veel bezig te zijn met transparantie en openheid. Als het hierover gaat, verwijzen ze vaak naar de wettelijke kaders over transparant bestuur (zoals de Wet open overheid). Ook hebben bestuurders veel aandacht voor systemen die transparantie moeten bevorderen, zoals een informatiesysteem dat 'in aanbouw' is waardoor iedereen die geïnteresseerd is eenvoudig informatie van de provincie zou moeten kunnen vinden.

Bestuurders hebben niet alleen positieve associaties met transparantie. Door ervaringen uit het verleden hebben bestuurders het gevoel dat ze nooit transparant genoeg kunnen zijn en dat bij bepaalde partijen in Provinciale Staten of in de maatschappij altijd wantrouwen in hun richting zal heersen. Dit draagt het risico in zich op het ontwikkelen van een houding dat 'het toch nooit genoeg is' en dat veiligheidshalve zeer grote hoeveelheden stukken worden gedeeld, waar moeilijk wijs uit te worden is. Dan schiet



transparantie haar doel voorbij en is er alleen nog sprake van zenden in plaats van interactie. Dat laatste is juist nodig om elkaar te kunnen begrijpen en een goed gesprek te kunnen voeren.

Statenleden vinden het van zeer groot belang dat het bestuur transparant is. In lijn met bevindingen uit een eerder rekenkameronderzoek, brengen ze ter sprake dat Gedeputeerde Staten wel erg veel mededelingen sturen waarin het voor hen speuren is naar de relevante informatie.¹ Als voorbeelden noemen ze grote dossiers uit het (recente) verleden: de gang van zaken rond het datacenter in Zeewolde, de noodopvang van vluchtelingen in Bant en de financiële afhandeling van de Floriade. De ervaringen in deze dossiers kleuren het beeld van de ervaren transparantie en openheid van GS en bevorderen voor hen het vertrouwen niet. Zij vinden dat het provinciebestuur te weinig open is en pleiten voor een start met ‘een schone lei’ na de verkiezingen in 2023.

Bestuurders van medeoverheden benadrukken dat ze elkaar in Flevoland goed weten te vinden. Volgens hen heeft dit te maken met de relatieve kleinschaligheid, waardoor er veel (informeel) onderling contact is. Om goed te kunnen besturen is het nodig dat ze elkaar goed op de hoogte houden, ook als besluiten nog niet rijp zijn om met de buitenwereld te delen. Als partners overval je elkaar niet. Volgens bestuurders van medeoverheden is het belangrijk dat de provincie zich gelijkwaardig opstelt en niet geïsoleerd besluit wat goed is voor de regio.

Vertegenwoordigers van media zien verschillen in het handelen van gedeputeerden als het aankomt op transparantie. Ze hebben waardering voor bestuurders die besluiten nemen en deze eerlijk durven toe te lichten. De provincie is voor veel journalisten een bestuurslaag die ongrijpbaar is en het taalgebruik en handelen van bestuurders en ambtenaren van de provincie maakt het er volgens hen niet beter op. Wat de journalisten betreft zou de provincie meer vanuit de ontvanger mogen denken en meer proactief naar buiten mogen treden met relevante informatie. Dat is ook een kans om (de besluiten van) de provincie meer op de kaart te zetten en het begrip hiervoor in de buitenwereld te vergroten.

Samenwerkingspartners ervaren geen hoge drempel om met de provincie in overleg te treden. De samenwerking zou van hen wel meer de aard van een echt partnerschap mogen hebben: dat de provincie hen als partners beschouwt, écht luistert en op die manier de denk- en werkkracht die in de organisaties zit meer benut. Partners hebben nu nog regelmatig het gevoel dat ze voor de vorm zijn uitgenodigd om mee te komen denken op het provinciehuis.

Lessen en toekomstperspectief

Op basis van de bevindingen formuleren we vijf lessen voor de toekomst:

1. Breng het informatiebeheer van de provincie (verder) op orde
2. Investeer in relaties en ga de interactie aan
3. Ga van bestuurlijke hiërarchie naar netwerksamenwerking
4. Richt de organisatie (beter) op deze manier van werken in

¹ Randstedelijke Rekenkamer (2019). *Besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven: toen en nu*. Amsterdam.



5. Werk binnen GS gezamenlijk aan openheid en transparantie door elkaars (voorgenomen) handelen te bevragen

1. Breng het informatiebeheer van de provincie (verder) op orde.

Betere systemen zijn niet dé oplossing voor het versterken van de ervaren openheid en transparantie van de provincie en haar bestuur. Tegelijkertijd is het wel belangrijk dat het informatiebeheer van de provincie op orde is. Oftewel: dat burgers, journalisten, samenwerkingspartners en anderen de informatie kunnen vinden die zij nodig hebben en wettelijk tot hun beschikking zouden moeten hebben.

De provincie Flevoland werkt aan het beter toegankelijk maken van informatie door middel van een documentatiesysteem.

In een tijdperk waarin het vertrouwen jegens de overheid onder druk staat, is het een randvoorwaarde om te laten zien dat de provincie niets te verbergen heeft en dus ook niets verbergt. Het voldoen aan de wettelijke vereisten op het gebied van transparantie en de eigen geformuleerde ambities op dit vlak is een minimumvereiste.

2. Investeer in relaties en ga de interactie aan.

Nog veel meer dan in systemen, ligt de sleutel in houding en gedrag. Mensen verlangen van de provincie dat er niet alleen informatie 'gezonden' wordt, maar dat het ook duidelijk is dat bestuurders en anderen binnen de provincie signalen kunnen 'ontvangen' en er de mogelijkheid is dat (oprechte) interactie ontstaat. Dit krijgt vorm in hele subtiele zaken. Denk aan de wijze waarop ideeën worden opgehaald bij medeoverheden, samenwerkingspartners en burgers. Is van tevoren helder wat er met die ideeën gaat gebeuren? Inwoners, journalisten, medeoverheden en samenwerkingspartners voelen haarfijn aan als er sprake is van 'schijnparticipatie'. Ze begrijpen dat soms moeilijke beslissingen genomen moeten worden en ook dat in de politiek soms compromissen gesloten worden. De provincie kan de toegankelijkheid van informatie versterken door bijvoorbeeld begrijpelijker taal te gebruiken in communicatiemiddelen zoals persberichten. Binnen de provincie zou kunnen worden geïnvesteerd in het verder ontwikkelen van de 'antenne' van ambtenaren voor welke informatie door anderen van nature makkelijk(er) te begrijpen is en welke niet. Het wordt bovendien door de media gewaardeerd wanneer bestuurders proactief informatie delen en dit niet alleen doen als er goed nieuws te melden is.

Hier ligt een opdracht voor het nieuwe college van Gedeputeerde Staten. Het zou goed zijn hier woorden aan te wijden in een nieuw collegeakkoord. Geen grote woorden, maar concrete, praktische voornemens waar bestuurders elkaar aan houden.

3. Ga van bestuurlijke hiërarchie naar netwerksamenwerking.

Deze verandering in houding en gedrag heeft gevolgen voor hoe de provincie zich opstelt naar externen. Uiteraard heeft de provincie wettelijke taken te vervullen en neemt het bestuur uiteindelijk besluiten. In het voortraject kan veel meer sprake zijn van een houding waarin de provincie als één van de partners aan tafel zit. Er zit veel kennis, ervaring en expertise in de samenleving en bij samenwerkingspartners. Die zouden meer benut kunnen worden. Het zou sterk zijn als de provincie mét deze partners en



anderen met wie zij samenwerkt verder zou bepalen hoe het partnerschap in algemene zin en op concrete dossiers ingevuld kan worden.

4. Richt de organisatie (beter) op deze manier van werken in.

Een verandering in houding en gedrag klinkt makkelijker gezegd dan gedaan. Zoals aangegeven heeft het bestuur hierin een belangrijke voorbeeldrol. *Show, don't tell* is het devies. Als de toon aan de top niet verandert, kan ook niet worden verwacht dat de ambtelijke organisatie een cultuuromslag maakt. En: het verschil wordt gemaakt in het kleine gebaar. De bestuursperiode die eraan komt na de verkiezingen, is een momentum om een nieuwe start te maken. Het provinciebestuur kan de eerste stap zetten om gestolde verhoudingen te doorbreken. Niet door een grootse visie in het collegeakkoord of andersoortige stukken op te schrijven, maar door een andere houding te laten zien. Een houding van bereidheid om samen te werken, open te zijn en daarmee soms ook kwetsbaar. Een houding waarbij het initiatief voor transparantie vanuit het bestuur komt, in plaats van dat erom gevraagd wordt. En een houding van luisteren en interacteren in plaats van uitsluitend zenden.

5. Werk binnen GS gezamenlijk (verder) aan openheid en transparantie door elkaars (voorgenomen) handelen te bevragen.

Het bovenstaande vergt iets van bestuurders individueel, maar zeker ook van GS als collectief. Het gaat in feite om het gezamenlijk invulling geven aan samenwerkingsrelaties en de ervaren openheid en transparantie. De individuele inspanningen op dit vlak kunnen elkaar versterken als GS gezamenlijk optrekken en elkaar scherp houden op transparant besturen. Dit vraagt een blijvende investering in het elkaar op de hoogte houden, bevragen van en reflecteren op elkaars (voorgenomen) handelen. Binnen de traditie van collegiaal bestuur die er is in de provincie Flevoland moet dit mogelijk zijn, is het niet in het collectief dan wel bilateraal.



1. Een onderzoek naar openheid en transparantie

1.1. Openheid en transparantie – kernwaarden in het openbaar bestuur

In het coalitieakkoord 2019-2023 heeft het college van Gedeputeerde Staten de ambitie opgenomen om een transparant bestuur te zijn. In het akkoord staat beschreven dat een transparant bestuur bijdraagt aan het vertrouwen dat Provinciale Staten, inwoners en andere partners van de provincie in het beleid hebben. Gedeputeerde Staten doen op basis van artikel 217a van de Provinciewet regelmatig onderzoek naar het eigen bestuurlijk handelen. Daarbij wordt met name gekeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur. Voor dit onderzoek is transparantie van het provinciaal bestuur als onderwerp gekozen. Het onderwerp gaat het hele college aan en is relevant voor een volgend college, voor na de Provinciale Statenverkiezing.

Het onderzoek moet antwoord geven op de vraag wat inwoners, media, stakeholders en partners van de provincie verwachten en hoe openheid en transparantie positief kunnen bijdragen aan vertrouwen in de overheid. De doelgroepen hiervoor zijn media, samenleving en partners van de provincie. Daarbij is aandacht voor de beleving van de openheid: hoe ervaren de provincie en de verschillende stakeholders de transparantie van het bestuur en hoe kunnen eventuele verschillen in beleving worden geduid en overbrugd?

Het resultaat hiervan zijn handvatten voor de toekomst: hoe kunnen Gedeputeerde Staten zodanig invulling geven aan de begrippen 'openheid' en 'transparantie' dat het de legitimiteit van het bestuur versterkt en bijdraagt aan het vertrouwen in de provinciale overheid? De focus ligt daarbij op de toekomst: wat is er nodig om de begrippen verder te laden in een nieuwe bestuursperiode?

1.2. Afbakening – aandacht voor beleving en het perspectief van partijen buiten de provincie

Transparantie van het bestuur is een onderwerp dat zeer breed kan worden onderzocht. Het raakt immers in alles het functioneren van de provincie. Centraal in het onderzoek staan de perspectieven van partijen waarmee Gedeputeerde Staten samenwerken. Dat gaat met name om externen als de samenleving, media, medeoverheden en (maatschappelijke) partners. Het gaat om de transparantie en openheid die zij ervaren en hoe dat te duiden is.

Omdat er naast dit onderzoek ook een traject gaande is met betrekking tot de aanpak van participatie van inwoners, zal dit onderzoek die aspecten buiten beschouwing laten. Dat geldt ook grotendeels voor de Wet open overheid (Woo) en de invoering daarvan. Enkel daar waar het relevant is voor de gehanteerde uitgangspunten bij het invulling geven aan transparantie en openheid, hebben we het meegenomen.



De focus op externen impliceert daarnaast dat de ervaringen van interne samenwerkingspartners, in het bijzonder die van Provinciale Staten, niet tot de scope van het onderzoek behoren. Dat was dan ook de oorspronkelijke opzet. Te meer omdat in 2016 een 217a-onderzoek is uitgevoerd naar hoe GS en PS constructiever konden samenwerken. Niettemin kwamen we gedurende de uitvoering van het onderzoek de relatie tussen GS en PS regelmatig tegen. Zo bleek uit de interviews dat de relatie tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten - in ieder geval in de beleving van respondenten - van invloed is op de wijze waarop in bredere zin invulling wordt gegeven aan openheid en transparantie door Gedeputeerde Staten. In deze rapportage besteden we daarom toch aandacht aan het samenspel tussen PS en GS, voor zover het de omgang met openheid en transparantie betreft.

1.3. Vraagstelling

De volgende centrale vraag is geformuleerd:

In hoeverre is het dagelijks bestuur van de provincie transparant in zijn afwegingen en besluitvorming, draagt dit bij aan het vertrouwen in de provincie en welke lessen zijn in dit opzicht te trekken?

Op basis hiervan zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Definities en uitgangspunten

1. Welke definities worden in het provinciale bestuur gebruikt voor openheid en transparantie?
2. Welke afspraken zijn er gemaakt ten aanzien van openheid en transparantie?
3. Hoe verhouden openheid en transparantie zich tot andere waarden van goede besluitvorming, zoals zorgvuldige omgang met vertrouwelijke informatie en heldere informatievoorziening?

Openheid en transparantie in de praktijk

4. Welke afwegingen hanteren Gedeputeerde Staten bij het bepalen welke informatie wordt gedeeld om tot kwalitatief goede besluitvorming te komen? Bestaan daarvoor criteria of handvatten?
5. Hoe worden de openheid en transparantie van het bestuur door Provinciale Staten, de media, stakeholders en partners beoordeeld?
6. Hoe zijn deze beelden bij de ervaren openheid en transparantie ontstaan?
7. In hoeverre bereiken Gedeputeerde Staten wat zij beogen qua openheid en transparantie, gegeven de uitkomst van de afweging over informatiedeling en de beleving daarvan?

Lessen en perspectief op de toekomst

8. Welke verbeteringen zijn er te maken in de transparantie en openheid ter versterking van het vertrouwen in het provinciale bestuur?

1.4. Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is begonnen in juli 2022 met een documentenanalyse. Hierin is aandacht geweest voor bredere strategische documenten waarin de uitgangspunten voor hoe de provincie (bestuurlijk) wil werken aan bod kwamen. Daarnaast zijn P&C-documenten benut en is documentatie over de invoering



van de Woo, de invulling van de actieve informatieplicht van GS en eerder uitgevoerde 271a- en rekenkameronderzoeken geanalyseerd. Documentatie over de casus-Oostvaardersplassen en de casus-Datacenter Zeewolde is gebruikt als achtergrond om tot een fictieve casus te komen om te bespreken in de interviews. De inhoud van deze casussen vormt uitdrukkelijk geen onderdeel van dit rapport.

De fictieve casus had tot doel om de veelal onbewuste of impliciete afwegingen in het invulling geven aan transparantie en openheid naar de oppervlakte te brengen, zonder dat de specifieke omstandigheden van een echte casus daarvan afleiden. Deze casus was dan ook onderdeel van alle gesprekken die we hebben gevoerd. We hebben in 14 interviews gesproken met vertegenwoordigers van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie, medeoverheden, media, maatschappelijke samenwerkingspartners en Provinciale Staten. De verschillende gesprekspartners zijn direct benaderd. Richting Provinciale Staten hebben we tweemaal een open uitnodiging verstuurd. Enkel door Statenleden van oppositiepartijen is hier op ingegaan. Bijlage 1 bevat een volledig overzicht van de gesprekspartners, terwijl in bijlage 2 de beschrijving van de fictieve casus is opgenomen.

Op 22 november 2022 vond een duidingssessie plaats met Gedeputeerde Staten, waarin de bevindingen van het onderzoek tot dan toe zijn toegelicht en de aanwezigen is gevraagd hierop te reflecteren. Hetgeen in deze duidingssessie aan bod kwam is gebruikt als onderzoeksmateriaal en verwerkt in de rapportage.

De conceptrapportage is op 5 december 2022 besproken met de opdrachtgever. Bij deze bespreking is in het bijzonder aandacht besteed aan de interne consistentie en helderheid van de rapportage. Na verwerking van de gemaakte opmerkingen is het eindrapport op 16 december 2022 aangeboden aan de opdrachtgever.

1.5. Leeswijzer

Het vervolg van dit onderzoeksrapport bestaat uit drie hoofdstukken waarin we de lijn van de onderzoeksvragen volgen. Dat betekent dat allereerst de door de provincie gehanteerde definities van openheid en transparantie aan bod komen, samen met de geldende uitgangspunten voor handelen om daaraan invulling te geven. Vervolgens maken we de overstap naar de wijze waarop de provincie en haar bestuur in de beleving van bestuurders, leden van PS, samenwerkingspartners, medeoverheden en de media in de praktijk invulling geven aan openheid en transparantie. Het gaat dan zowel om de gehanteerde afwegingen, als de beoordeling van openheid en transparantie en hoe die beelden zijn ontstaan. Tot slot gaan we in hoofdstuk 4 in op suggesties voor verbetering en lessen voor de toekomst. Dat kent twee componenten: 1) de suggesties die door gesprekspartners zelf werden aangedragen en 2) lessen die wij als onderzoekers formuleren op basis van onze analyse van hetgeen we in het onderzoek zijn tegengekomen.



2. Definities en uitgangspunten

Openheid en transparantie zijn de twee centrale begrippen in dit onderzoek. Dat roept al gauw de vraag op wat deze dan precies inhouden. Hoe zijn ze te definiëren? Maar ook: wat betekenen ze voor het handelen van het provinciebestuur? Hoe krijgt dat invulling? Kortom, in dit hoofdstuk gaat het zowel over de definitie van openheid en transparantie die de provincie - in het bijzonder het provinciebestuur - hanteert en in welke uitgangspunten dat zijn beslag krijgt. Daarmee beantwoorden we in dit hoofdstuk de volgende deelvragen:

1. Welke definities worden in het provinciale bestuur gebruikt voor openheid en transparantie?
2. Welke afspraken zijn er gemaakt ten aanzien van openheid en transparantie?
3. Hoe verhouden openheid en transparantie zich tot andere waarden van goede besluitvorming, zoals zorgvuldige omgang met vertrouwelijke informatie en heldere informatievoorziening?

Zoals de deelvragen duidelijk maken, richten we ons primair op de definities en uitgangspunten die het provinciebestuur zelf hanteert. Het zijn immers dit soort definities en uitgangspunten die richting geven aan het handelen van het provinciebestuur. Meer algemene definities en uitgangspunten zijn, als ze niet expliciet zijn onderschreven, daarvoor minder relevant.

2.1. Definities voor openheid en transparantie

In verschillende strategische documenten van de provincie Flevoland komen de begrippen 'openheid' en 'transparantie' terug.

Zo komt in Vensters op Flevoland (2019) - aan de orde dat de provincie een overheid wil zijn die ten dienste staat van inwoners en die meer verbinding met hen zoekt.² Dat vraagt wat van de provincie: *"Het 'ja, mits' staat voor een **open** en uitnodigende houding. Dit betekent minder beleidskaders en meer ruimte voor initiatieven, maar wel binnen bepaalde randvoorwaarden"* (p. 10). Ook in het coalitieakkoord komt iets soortgelijks aan bod. De coalitiepartners stellen dat van provinciebestuurders mag worden verwacht dat zij **openstaan** voor initiatieven uit de samenleving. Daarnaast bestaat de wens om Provinciale Staten meer te betrekken *"in een **open en constructieve dialoog** over belangrijke thema's"* (p. 3).

De term transparantie wordt niet gebruikt in de strategische verkenning Vensters op Flevoland, maar wel driemaal in het coalitieakkoord. De coalitie streeft ernaar "een **transparant bestuur**" te zijn en stelt dat van provinciebestuurders - naast de eerdergenoemde openheid voor initiatieven uit de samenleving - ook mag worden verwacht dat zij "**transparant** zijn in hun **optreden** en verantwoording afleggen over de bereikte resultaten" (p. 3). En: volgens de coalitie is **transparantie** samen met zichtbaarheid een

² Vensters op Flevoland is een ambtelijk stuk over de belangrijkste strategische vraagstukken en ontwikkelingen voor de provincie dat door de cdK bij de start van de coalitieonderhandelingen in 2019 is aangereikt aan de onderhandelende partijen. Ondanks dat het formeel niet is vastgesteld door GS, wordt er in dit onderzoek in documenten of door gesprekspartners regelmatig naar verwezen.



leutelwoord in **communicatie**, waarvan het portaal Open Stateninformatie wat hen betreft een mooi voorbeeld van een vernieuwend initiatief is.³ In dit laatste geval gaat het in feite om de openbaarheid van informatie die maakt dat overheidshandelen voor belangstellenden inzichtelijk kan zijn. Daar is dan ook weer de effectiviteit van de samenwerking van de provincie als 'middenbestuur' met inwoners, bedrijven, kennisinstituten en andere maatschappelijke partners bij gebaat.⁴ Iets soortgelijks is terug te vinden in de gedragscode integriteit voor de commissaris van de Koning en Gedeputeerde Staten die in 2016 is vastgesteld door Provinciale Staten. Daarin wordt de waarde van openheid onderschreven en omschreven als: "Wij zijn **transparant** in en over ons handelen, opdat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in ons handelen en onze beweegredenen daarbij".⁵ De organisatievisie is wat summierder en noemt enkel dat "we een **open transparante organisatie** zijn waarin de professionaliteit van de medewerkers centraal staat".⁶

Uit de manier waarop 'openheid' wordt benaderd, valt af te leiden dat het veelal gaat om aspecten die raken aan de responsiviteit van de overheid. Dit gaat verder dan alleen het beter of meer betrekken van inwoners bij de besluitvorming door de provincie, maar zeker ook over het ruimte bieden aan en faciliteren van inwoners om ideeën te realiseren. Zoals het in de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (2009) is gesteld: "openheid vraagt om een ontvankelijke houding; dat wil zeggen dat het bestuur ontvankelijk is voor signalen uit de omgeving en dat het laat zien wat het met die signalen doet" (p. 11).

Transparantie hangt daarentegen nauw samen met de beginselen van behoorlijk bestuur. Overheidshandelen dient navolgbaar te zijn, zodat inwoners weten hoe besluiten die hen raken tot stand zijn gekomen en om het handelen van (provincie)bestuurders te kunnen controleren. Transparantie raakt daarmee aan de gehele manier van werken van de overheid, in alle fasen van besluitvorming. Van de voorbereiding tot de uitvoering ervan.

Een verdere uitwerking van wat 'openheid' en 'transparantie' betekenen en waarom deze belangrijk zijn, hebben we niet terug kunnen vinden in de voor ons beschikbare documenten. Tegelijkertijd hebben bestuurders daar wel ideeën over, zo volgt uit de interviews - zij het dat hun definities soms wat impliciet blijven. Aangezien in dit hoofdstuk de definities en uitgangspunten voor openheid en transparantie centraal staan, beschrijven we die ideeën van bestuurders hier. Openheid en transparantie worden door hen in een adem genoemd en worden gezien als basisbeginselen over overheidshandelen, waarbij het streven zou moeten zijn die openheid en transparantie zo groot mogelijk te maken. Tegelijkertijd zijn er situaties denkbaar waarin beslotenheid gewenst is vanuit bijvoorbeeld een zorgvuldigheidsuitgangspunt. Die afwijkingen dienen goed gemotiveerd te worden, zodat helder (of transparant) is waarom bepaalde informatie niet gedeeld kan worden. Het gaat hier bijvoorbeeld om situaties waar belangen van burgers aan de orde zijn, zoals in het geval van PAS-melders (Programma Aanpak Stikstof-melders). Wanneer

³ Dit is de enige keer in de door ons ontvangen documenten dat dit initiatief wordt genoemd. Ook in de gesprekken is het niet (spontaan) naar voren gebracht.

⁴ Provincie Flevoland (n.d.). *Meerjarenplan Open Provincie 2020-2024*.

⁵ Provincie Flevoland (2016). *Gedragscode integriteit commissaris van de Koning en gedeputeerden provincie Flevoland 2016*.

⁶ Provincie Flevoland (2022). *Presentatie visie organisatie. 13 juli 2022*.



namen en adressen van deze personen naar buiten zouden komen, kan dit een direct risico voor hen opleveren.

Openbaarheid en transparantie zijn daarnaast belangrijk vanwege de samenhang met het vertrouwen in de overheid. Hierin bestaat enige ambivalentie: enerzijds lijkt de overtuiging te zijn dat zowel openheid als transparantie bijdraagt aan het vertrouwen in de overheid. Anderzijds wordt de toegenomen roep om openheid en transparantie geduid als een teken van wantrouwen. De motieven en het handelen van de (provinciale) overheid worden steeds meer in twijfel getrokken, wat de druk vergroot om verantwoording af te leggen en steeds preciezer inzicht te geven in wat zich binnen de provincie afspeelt.

Transparantie en openheid in (wetenschappelijk) onderzoek

Het provinciebestuur in Flevoland bevindt zich in goed gezelschap als het gaat om het niet of beperkt uitwerken van de termen openheid en transparantie in bijvoorbeeld haar strategische stukken of beleid. Ook in breder (wetenschappelijk) onderzoek naar deze thematiek komt het regelmatig voor dat definities ontbreken (Scholtes, 2012: 50). Onder hen die wel overgaan tot het geven van een definitie, is er geen eenduidige omschrijving. Het is dan ook niet gemakkelijk om de term transparantie goed te definiëren, wat bij sommigen ertoe leidt te concluderen dat het begrip transparantie zelf niet transparant is (Noordegraaf-Eelens, 2010: 37).

Transparantie

Transparantie raakt in de kern aan het recht om te weten en het komt aan bod ofwel a) in het licht van het beschikbaar stellen van overheidsinformatie, b) ten dienste van het afleggen van verantwoording, c) als houding of d) om misstanden te benoemen (Scholtes, 2012: 307-308). Dit resulteert in definities als:

- A. *"De volledige, accurate en tijdige ontsluiting van informatie"* (Stol, 2009).
- B. *"Het actief openbaar maken van informatie van of over een overheidsinstantie, waardoor externe partijen haar organisatie, interne functioneren en prestaties kunnen waarnemen"* (Scholtes, 2012).
- C. *"Een institutie is transparant als het zijn gedrag en motieven gemakkelijk kenbaar maakt aan geïnteresseerden"* (Hale, 2008).
- D. *"Openbaarmaking van informatie door overheidsinstanties als middel om personen, bedrijven of instellingen dan wel diensten of producten daarvan in een kwaad daglicht te stellen, doorgaans omdat ze wettelijke voorschriften (zouden) hebben overtreden"* (Michels, 2007).

Transparantie wordt bovendien gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor de democratie om te kunnen functioneren en draagt bij aan de legitimiteit van het openbaar bestuur. Het maakt het handelen van de overheid navolgbaar, waardoor het mogelijk wordt dat inwoners kennis kunnen nemen van regels die hen raken en hoe die tot stand zijn gekomen, dat overheden ter verantwoording kunnen worden geroepen en dat inwoners kunnen participeren (Daalder, 2005: 23; Scholtes, 2012: 31). Tot en met de jaren '90 werd dan ook veelal gesproken over 'openbaarheid'. Met de opkomst van



het internet is deze term steeds meer vervangen door transparantie (Meijer, Brandsma & Grimmelikhuijsen, 2010).

Openheid

Het komt voor dat openheid min of meer als synoniem voor transparantie en openbaarheid wordt gebruikt en heeft de betekenis van 'inzicht geven in' (zie bijvoorbeeld Meijer, Schäfer & Branderhorst, 2019). Openheid wordt dan recht tegenover geheim(houding) gezet. Vanuit een waardenperspectief wordt 'openheid' echter ook in verband gebracht met responsiviteit en gerelateerde termen als toegang, participatie en representatie (Hendriks, 2014: 26). Openheid draait om de mate waarin inwoners kunnen meedoen in het openbaar bestuur, evenals om wat in de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (2009) die eerder al aan bod kwam, de ontvankelijkheid voor signalen uit de omgeving werd genoemd.

2.2. Uitgangspunten openheid en transparantie in bestuurlijk handelen

Binnen de provincie Flevoland zijn verschillende uitgangspunten geformuleerd om invulling te geven aan openheid en transparantie. Deze uitgangspunten richten zich vooral op de omgang met informatie, waaronder het beheer, het delen en het verstrekken ervan.

In deze uitgangspunten kan onderscheid worden gemaakt in het publiek waarop de uitgangspunten zich richten. Anders gezegd: open en transparant voor wie? Het kan hierbij gaan om interne partijen binnen de provinciale overheid zoals Provinciale Staten en de ambtelijke organisatie. Daarnaast zijn externen aan te wijzen, zoals inwoners, de media, medeoverheden en andere samenwerkingspartners zoals maatschappelijke organisaties en verbonden partijen.

Het is niet het geval dat voor elk publiek individueel uitgangspunten zijn geformuleerd over openheid en transparantie. Waar dat uitdrukkelijk wel voor geldt zijn inwoners, de media en Provinciale Staten. In de uitgangspunten kan bovendien onderscheid worden gemaakt tussen wettelijke kaders en provinciale (eigen) afspraken.

2.2.1. Uitgangspunten voor openheid en transparantie richting inwoners en de media - De Wet open overheid en haar uitwerking

De Wet open overheid (Woo) bevat belangrijke uitgangspunten om openheid en transparantie richting inwoners en de media invulling te geven. Het is het belangrijkste wettelijke kader dat het recht van inwoners op overheidsinformatie regelt. Het vormt een uitwerking van wat in de Grondwet is vastgelegd, namelijk dat *“de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht volgens regels bij de wet te stellen”* (artikel 110). De Woo is op 1 mei 2022 in werking getreden en is de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Deze wet heeft tot doel dat de overheid transparanter wordt en actiever informatie openbaar maakt. Zo moet overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar,



eenvoudig ontsluitbaar en goed te archiveren zijn.⁷ Het uitgangspunt is dat iedereen recht heeft op toegang tot publieke informatie en dat alle overheidsinformatie in beginsel openbaar is. Enkel in uitzonderingsgevallen kan hier – gemotiveerd – van worden afgeweken.

De Woo gaat een aantal stappen verder dan de Wob als het gaat om het openbaar maken van informatie en heeft in het kort gevolgen voor de provincie op drie aspecten:

- / Er ontstaat een verplichting tot actieve openbaarmaking binnen 14 dagen van bepaalde categorieën van informatie en er komt een inspanningsverplichting voor de overige categorieën. Verplichte actieve openbaarmaking geldt of gaat op termijn gelden voor bijvoorbeeld stukken vanuit het bestuur zoals agenda's en besluitenlijsten van Gedeputeerde Staten, maar ook voor ambtelijk of extern opgestelde onderzoeksrapporten die gaan over het functioneren van de eigen organisatie of de voorbereiding dan wel evaluatie van beleid;
- / De provincie moet maatregelen treffen voor het duurzaam ontsluiten en ontsloten houden van overheidsdocumentatie;
- / De mogelijke verlenging van de reactietermijn op informatieverzoeken wordt beperkt van vier naar twee weken.

Binnen de Woo hebben overheden tot op zekere hoogte de mogelijkheid om keuzes te maken in wat openbaar wordt gemaakt, hoe die openbaarmaking plaatsvindt, in welk tempo en de aanpak van de implementatie. Gedeputeerde Staten hebben bepaald om in eerste instantie vooral te willen voldoen aan de minimale eisen van de wet- en regelgeving, om vervolgens via een meerjarenaanpak, via vier plateaus, toe te groeien naar “effectieve transparantie en goed toegankelijke informatie voor de burger”. Wat effectief transparant en goed toegankelijk is, is als norm niet direct ingevuld. Dit wordt bepaald op basis van de toegevoegde waarde voor de samenleving in Flevoland. Om dit te realiseren wordt een externe klankbordgroep ingesteld die in samenwerking met Flevolandse gemeenten streeft naar het komen tot een ‘Flevolandse norm’.⁸

Voor 2022 en 2023 zijn voor het eerste plateau verschillende activiteiten voorzien om de implementatie van de Woo te realiseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanstellen van een contactpersoon Woo en het inrichten van een generiek proces van openbaarmaking. Het gaat vooral om activiteiten die eraan moeten bijdragen dat de gehele organisatie goed raakt toegerust op het in de praktijk brengen van de ambities op het gebied van openbaarmaking en toegankelijkheid. Bovendien is het belangrijk nu een basis te leggen voor de latere jaren. Om informatie beschikbaar te maken in een herbruikbare vorm, moet van begin af aan anders omgegaan worden met informatie en dat vergt nu al een aanpassing in (beleids)processen.⁹

⁷ Provincie Flevoland (13 juli 2022). *Notitie programma invoering Wet open overheid (Woo)*.

⁸ Provincie Flevoland (13 juli 2022). *Notitie programma invoering Wet open overheid (Woo)*.

⁹ Provincie Flevoland (n.d.). *Meerjarenplan Open Provincie 2020-2024*; Provincie Flevoland (13 juli 2022). *Notitie programma invoering Wet open overheid (Woo)*.



2.2.2. Uitgangspunten voor openheid en transparantie richting Provinciale Staten - Provinciewet, Handvest Actieve Informatieplicht en gedragscode

Uitgangspunten die invulling geven aan openheid en transparantie tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, zijn terug te vinden in de Provinciewet, het Handvest Actieve Informatieplicht en de gedragscode integriteit voor de commissaris van de Koning en gedeputeerden.

Provinciewet: Actieve en passieve informatieplicht

In de Provinciewet is bepaald dat Gedeputeerde Staten (en elk van de leden afzonderlijk) en de commissaris van de Koning zowel een actieve als passieve informatieplicht hebben richting Provinciale Staten. De artikelen 169 en 179 over respectievelijk GS en de commissaris van de Koning als zelfstandig bestuursorgaan, vormen hier de basis voor. Deze informatieplicht geeft invulling aan openheid en transparantie door GS richting PS.

De actieve informatieplicht (artikel 169 en 179, lid 2) houdt in dat GS aan PS alle inlichtingen verschaffen die PS nodig hebben voor de uitoefening van hun taak. Hier is sprake van een actieve plicht, omdat GS de informatie proactief verstrekken, zonder dat PS ernaar hoeven vragen. Daarin ligt een belangrijk onderscheid met de passieve informatieplicht, waarbij GS mondeling of schriftelijk de door een of meer leden van PS gevraagde inlichtingen verstrekken (art. 169 en 179, lid 3). De enige uitzondering daarop is als het verstrekken van de informatie in strijd is met het openbaar belang. In de Provinciewet is niet uitgewerkt wanneer sprake is van strijd met het openbaar belang. Wel is duidelijk dat GS expliciet moeten maken als zij hier een beroep op willen doen en het is aan PS om te beoordelen of zij dat aanvaarden.¹⁰

Handvest Actieve Informatieplicht: provinciale afspraken over invulling wettelijke regeling

Het antwoord op de vraag welke informatie PS nodig hebben van GS om hun taak uit te kunnen oefenen, is echter niet altijd vanzelfsprekend. Zo kan er bijvoorbeeld verschil van inzicht bestaan over het moment van informeren, de wijze waarop en de mate van detaillering. Om nader invulling te geven aan de manier waarop GS aan de actieve informatieplicht voldoen, is op 20 maart 2013 door PS het Handvest Actieve Informatieplicht vastgesteld.

In de afgelopen jaren zijn verschillende adviezen gedaan over het versterken van inrichting van de informatiedeling tussen GS en PS, waaronder in het 217a-onderzoek "*Voor een constructieve dialoog*" (2018) en het rekenkameronderzoek over de besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven (2019). Een van de aanbevelingen was om in het licht van alle adviezen het Handvest Actieve Informatieplicht te herzien (en het Reglement van Orde). Voor zover wij hebben kunnen vaststellen is dat nog niet gebeurd en gelden daarmee de uitgangspunten zoals in 2013 zijn vastgelegd.

¹⁰ Zie ook de analogie met de Gemeentewet en de gemeenteraad, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (10 maart 2022). *Raad heeft recht op informatie, tenzij strijdig met openbaar belang*. Geraadpleegd op 11 december 2022 via: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raad-heeft-recht-op-informatie-tenzij-strijdig-met-openbaar-belang>



In het Handvest Actieve Informatieplicht zijn criteria opgenomen over 1) het moment van informeren in het beleidsproces, 2) de snelheid van informeren, 3) waar de informatie aan moet voldoen, 4) detaillering van de informatie en 5) relevante onderwerpen.

Er is afgesproken dat PS gedurende het gehele beleidsproces worden geïnformeerd. Dat betreft dus zowel de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van beleid. Het informeren dient zo snel mogelijk na een genomen beslissing te gebeuren en uiterlijk binnen een week (spoedgevallen uitgezonderd). De verstrekte informatie dient 1) volledig, 2) bondig en 3) tijdig verstrekt te zijn. Het proces van informatieverstrekking vindt langs twee lijnen plaats. Er is een reguliere lijn waarbij stukken worden geagendeerd voor beeldvormende en oordeelvormende rondes en vervolgens verder het (besluitvormings)traject ingaan.¹¹ Daarnaast is er een lijn die meer ad hoc is en waarbij zo veel mogelijk het format van een mededeling gebruikt dient te worden. Het ad hoc informeren van PS heeft als doel in te kunnen spelen op actualiteiten en spoedzaken.

Wat betreft de mate van detaillering is het uitgangspunt dat PS op hoofdlijnen worden geïnformeerd, zodat de informatie behapbaar blijft en bevordert dat leden van PS rolvast blijven: het voorkomt dat zij gaan "meebesturen". Wel moet het mogelijk zijn voor PS om zich meer in detail te informeren. GS dienen daarom aan te geven welke achterliggende stukken er bestaan en waar die ter inzage liggen en het is aan elk PS-lid om zelf om aanvullende informatie te vragen als daar behoefte aan is.

Het is in ieder geval relevant voor GS om PS te informeren als het onderwerpen betreffen die raken aan:

- / *"Maatschappelijke relevantie/onrust of mate van publiciteit;*
- / *Politiek gevoelig;*
- / *Voor de provincie relevante veranderingen of risico's in het bijzonder maar niet uitsluitend op de volgende gebieden:*
 - / *Bestuurlijk*
 - / *Financieel*
 - / *Juridisch*
 - / *Integriteit*
- / *Afwijkingen van het coalitieakkoord, de programmabegroting, de met PS afgesproken planning of van gangbaar of ingezet provinciaal beleid".¹²*

De aanbevelingen uit eerder 217a- en rekenkameronderzoek die raken aan de invulling van de actieve informatieplicht hebben veelal een sterk praktisch karakter.¹³ Het gaat bijvoorbeeld om het versterken van de inrichting van de startnotities en afspraken over het (overmatig) gebruik van mededelingen. Een

¹¹ In het handvest zelf wordt nog gesproken over panorama- en opinierondes. In de huidige vergadersystematiek van PS zijn deze echter vervangen door beeldvormende en oordeelsvormende rondes als onderdeel van het BOB-model.

¹² Provincie Flevoland (2013). *Handvest Actieve Informatieplicht*, p. 1.

¹³ Randstedelijke Rekenkamer (2019). *Besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven: toen en nu*. Amsterdam; PBLQ (2016). *Voor een constructieve dialoog* (217a-onderzoek).



ander voorbeeld is de suggestie die is gedaan dat GS in stukken meer context meegeven, zoals over de rol van PS en GS in een dossier en informatie over het eerder doorlopen proces.

Gedragscode integriteit commissaris van de Koning en gedeputeerden provincie Flevoland 2016

Het principe dat Gedeputeerde Staten "transparant zijn in en over [hun] handelen, opdat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in [hun] handelen en [hun] beweegredenen daarbij" krijgt in de verdere gedragscode vooral uitwerking in de openbaarmaking van nevenfuncties. Over de omgang met informatie is enkel opgenomen dat GS zorgvuldig omgaan met niet-openbare informatie waarover zij de beschikking krijgen en dat zij die informatie alleen aanwenden voor het belang van de provincie Flevoland.



3. Openheid en transparantie in de praktijk

In dit hoofdstuk staat de beleving van openheid en transparantie van partijen waarmee Gedeputeerde Staten samenwerken centraal. Het gaat dus over de uitwerking van de uitgangspunten in de praktijk. Dit maakt dat de bevindingen in dit hoofdstuk in belangrijke mate zijn gebaseerd op de gesprekken die we met de verschillende betrokkenen hebben gevoerd.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende deelvragen:

4. Welke afwegingen hanteren Gedeputeerde Staten bij het bepalen welke informatie wordt gedeeld om tot kwalitatief goede besluitvorming te komen? Bestaan daarvoor criteria of handvatten?
5. Hoe worden de openheid en transparantie van het bestuur door Provinciale Staten, de media, stakeholders en partners beoordeeld?
6. Hoe zijn deze beelden bij de ervaren openheid en transparantie ontstaan?
7. In hoeverre bereiken Gedeputeerde Staten wat zij beogen qua openheid en transparantie, gegeven de uitkomst van de afweging over informatiedeling en de beleving daarvan?

3.1. Afwegingen bij het delen van informatie

Zoals toegelicht bij de onderzoeksverantwoording, hebben we bij de interviews gebruikgemaakt van een fictieve casus, op basis waarvan we respondenten hebben bevraagd op de mogelijke afwegingen bij openheid en transparantie. In deze fictieve casus is een aantal momenten opgenomen waarin een bestuurder voor de keuze staat 'ga ik anderen informeren en zo ja: wie en op welke manier' (zie bijlage 2). Uit de benadering van bestuurders zijn vijf afwegingen af te leiden voor wat bestuurders als het gewenste handelen zien:

1. Informeren 'zodra er iets te melden is';
2. 'Dossiereigenaar' is eerstverantwoordelijke voor het informeren van anderen;
3. Wie geraakt wordt door een ontwikkeling of besluit dient te worden geïnformeerd. In een goede samenwerking overval je elkaar niet;
4. Informeren van anderen gebeurt in beginsel in openbaarheid en gedocumenteerd. Als het belang van de provincie Flevoland (en dat van haar inwoners) erbij is gebaat kan daar (tijdelijk) van worden afgeweken;
5. Politieke en maatschappelijke hardheid maakt voorzichtig en terughoudend.

Het gaat hier dus om afwegingen die in de praktijk worden gehanteerd, als verdere concretisering of invulling van de uitgangspunten en afspraken die op papier zijn vastgelegd (en beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport).



Voorafgaand aan de beschrijving van de afwegingen, is het goed om deze wat nader te duiden. Uit de interviews komt naar voren dat afwegingen en keuzes bij openheid en transparantie persoonlijk (dus individueel) gemaakt kunnen worden en niet altijd expliciet zijn. Binnen het college is er volgens de geïnterviewden ruimte om dilemma's te delen en te sparren over de afwegingen bij openheid en transparantie. Vaak gebeurt dat tijdens het agendapunt 'rondvraag'. Bestuurders geven ook aan dat de afwegingen en keuzes die je maakt over openheid en transparantie situationeel van aard zijn. Het hangt af van de rol die je als bestuurder persoonlijk hebt, maar ook van de rol en verantwoordelijkheid die de provincie formeel of informeel heeft.

De afwegingen die wij uit de inbreng van respondenten afleiden lijken in sommige gevallen tegenstrijdig aan elkaar te zijn. Het principe dat informatie pas wordt gedeeld 'zodra er iets te melden is' kan gevoelsmatig op gespannen voet staan met het principe dat belanghebbenden niet worden overvallen door informatie of besluiten. Niettemin lijken ze in de praktijk naast elkaar te kunnen bestaan en in het licht van elkaar beantwoord te worden. De afwegingen zijn bovendien van een andere orde. Ze gaan over het wie en wanneer van informatiedeling, het zorgvuldig omgaan met specifieke belangen van anderen en de invloed van de politiek-bestuurlijke context op de invulling van openheid en transparantie door GS.

Afweging 1: Informeren 'zodra er iets te melden is'.

Een eerste afweging die bestuurders maken bij het delen van informatie is dat er in hun beleving wel iets te melden moet zijn. Er moet nieuwe informatie te delen zijn. Dat impliceert dat er iets moet zijn gebeurd, bijvoorbeeld dat er een besluit is genomen door Gedeputeerde Staten. Eerder informeren is niet zinvol, omdat er weinig te vertellen valt zolang de voorbereidingen, onderhandelingen of discussies over een besluit nog lopen. Het kan ook risicovol zijn, zo is de ervaring, omdat het anderen ertoe kan aanzetten buiten hun rol te treden door bijvoorbeeld op de stoel van de bestuurder of de ambtenaar te gaan zitten.

Tegelijkertijd is er bestuurlijke sensitiviteit en vernuft nodig om goed in te kunnen schatten wanneer PS of externen informatie willen hebben en wanneer het door hen geaccepteerd wordt dat gedeputeerde(n) informatie nog even onder zich houdt(/-en). Geïnterviewden geven aan dat een verkeerde inschatting direct de indruk kan wekken dat vanuit oneigenlijke motieven informatie is achtergehouden, wat het onderlinge vertrouwen geen goed doet.

Afweging 2: 'Dossiereigenaar' is eerstverantwoordelijke voor het informeren van anderen.

Niet alleen *wanneer* en *waarover* anderen dienen te worden geïnformeerd is een afweging, maar ook *wie* daarvoor aan zet is. Uit de behandeling van de fictieve casus in de interviews blijkt dat één van de eerste vragen om te stellen is: 'wie is de eigenaar van deze informatie?'

In het geval van de fictieve casus speelt een minister een belangrijke rol (zie bijlage 2). Een deel van de geïnterviewden vindt dat het naar buiten brengen van informatie en de timing daarvan aan de minister is, en de provincie/gedeputeerde als belanghebbende volgend is. Besluitvorming in het Haagse, zoals ook speelde in de fictieve casus, heeft volgens respondenten een geheel eigen dynamiek, zeker als er meerdere departementen betrokken zijn en/of er een besluit van de ministerraad aan te pas komt. De



dynamiek zorgt ervoor dat het voor bestuurders voelt of zij niet altijd zelf bepalen of informatiedeling al dan niet aan de orde is.

Een ander deel vindt principieel dat voor de volksvertegenwoordiging relevante informatie die een gedeputeerde ter ore komt, altijd zo snel mogelijk gedeeld moet worden, desnoods onder geheimhouding. Dit omdat zij als direct gekozen vertegenwoordigers van inwoners altijd mee moeten kunnen sturen bij belangrijke ontwikkelingen, en niet 'tekenen bij het kruisje'.

Afweging 3: Wie geraakt wordt door een ontwikkeling of besluit dient te worden geïnformeerd. In een goede samenwerking overval je elkaar niet.

Medeoverheden en samenwerkingspartners geven aan het van groot belang te vinden om niet verrast te worden door (besluiten van) de provincie. Voor een goede samenwerking is het tijdig delen van informatie voor hen essentieel. De definitie die van tijdig wordt gegeven, is dat de medeoverheden en partners 'nog iets met de informatie kunnen'. Met andere woorden: dat ze dus niet voor een voldongen feit worden gesteld.

Dit kan in de ogen van het provinciebestuur een hele kleine, subtiele stap zijn die daardoor snel wordt overgeslagen. Vertegenwoordigers van medeoverheden en samenwerkingspartners geven bijvoorbeeld aan een 'seintje' zeer op prijs te stellen wanneer er een stuk uitgaat of een onderwerp op de vergaderagenda van PS staat dat hen aangaat of waarover in een eerder stadium contact is geweest.

Afweging 4: Informeren van anderen gebeurt in beginsel in openbaarheid en gedocumenteerd. Als het belang van de provincie Flevoland (en dat van haar inwoners) erbij is gebaat kan daar (tijdelijk) van worden afgeweken.

Bij de behandeling van de fictieve casus kwam het - naar onze duiding - ongemak van gedeputeerden naar voren als het gaat om het beschikken over (belangrijke) informatie die nog niet breder gedeeld mag worden. Ze hebben zonder uitzondering de neiging om volksvertegenwoordigers snel te willen informeren. Soms kan dat niet publiekelijk omdat er belangen spelen die nog in beweging zijn. Dan wordt geheim informeren van de Staten in het licht van de omstandigheden als beste optie gezien.

Los van de externe dynamiek geven collegeleden aan soms ruimte nodig te hebben om achter de schermen te werken aan de belangen voor de provincie. Het is van belang om daar PS tijdig over te informeren, maar dat kan niet altijd onmiddellijk. Bijvoorbeeld wanneer er in een dossier nog onderhandelingen lopen, of dat er nog geen definitief besluit is genomen. Of wanneer plannen die nog onderwerp van gesprek zijn voortijdig naar buiten komen mede door media-aandacht en beeldvorming kunnen sneuvelen. In zo'n geval wordt er achter de schermen gewerkt tot het plan is uitgekristalliseerd, waarna dan zo snel mogelijk de Staten worden geïnformeerd. 'Zo snel mogelijk' laat zich hierin lastig definiëren. 'Als de tijd rijp is', horen we bestuurders bijvoorbeeld zeggen. Over wanneer dat is, kunnen de meningen van dossier tot dossier en onder verschillende betrokkenen verschillen.

Gemeenten en andere decentrale overheden moeten actief betrokken worden bij cases die (ook) over hen gaan, denk bijvoorbeeld aan de cases-Oostvaardersplassen en Datacenter Zeewolde. Dat zou evident moeten zijn, maar enkele bestuurders erkennen dat het Rijk soms geneigd kan zijn



proefballonnetjes op te laten. In dergelijke gevallen moet je als bestuurder benadrukken wie betrokken moet worden en dat het aan het Rijk is om dat te faciliteren. Dit is een verlengde van de afweging dat de 'dossiereigenaar' eerstverantwoordelijk is voor de informatievoorziening.

Afweging 5: Politieke en maatschappelijke hardheid maakt voorzichtig en terughoudend.

In veel interviews is het maatschappelijke en politieke klimaat aan de orde gekomen. Vanuit PS komt het regelmatig voor dat tot op detailniveau wordt gevraagd om aanvullende informatie en lijkt het soms voor bestuurders dat elk informatieverzoek dat wordt beantwoord weer een nieuwe stroom aan informatievragen op gang brengt (los van de vraag of dat terecht is). Meninge worden in vergelijking met bijvoorbeeld tien jaar geleden op harde(re) toon gewisseld, er is (vaker) sprake van dreiging en intimidatie; de temperatuur kan snel oplopen. Als het gaat om transparantie, maakt dit klimaat bestuurders voorzichtig én zorgt het ervoor dat veel informatie 'over de schutting' komt om maar niet het verwijt te krijgen informatie achtergehouden te hebben. Met andere woorden: de neiging kan bestaan om voor de zekerheid alle (ook niet relevante) informatie te delen.

Deze context is volgens respondenten niet per definitie bevorderlijk voor de werking van de democratie. Statenleden, medeoverheden, journalisten en partners krijgen grote hoeveelheden niet-geduide informatie te verwerken, wat het niet makkelijker maakt om de relevantie in te schatten en hoofd- en bijzaken te onderscheiden. Een voorbeeld hiervan beschrijft de Randstedelijke Rekenkamer in 2019 naar aanleiding van het onderzoek 'Besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven: toen en nu' (zie ook hoofdstuk 2).¹⁴ De rekenkamer geeft daarin aan dat een gesprek over de inzet van het instrument mededelingen noodzakelijk is. In een gespreksnotitie van juni 2022 wordt duidelijk dat statenleden vooral moeite hebben met de veelheid en lengte van mededelingen, en de inflatie van het middel spoedmededeling.¹⁵ Ook vinden zij dat deze niet in de plaats moeten komen van een ordentelijk democratisch besluitvormingsproces.

Daarnaast geven bestuurders aan dat het aantal gevallen van (verbale) intimidatie en bedreiging fors toeneemt en dat dit een urgent onderwerp is. Onderzoek laat zien dat dit in heel bestuurlijk Nederland speelt, maar dat politici in Flevoland het vaakst van alle provincies te maken hebben met agressie en geweld.¹⁶ De verbale agressie in hun inbox maakt hen behoedzamer in het delen van informatie – bijvoorbeeld op sociale media laten zien wat zij doen tijdens de werkdag. Ook is het minder vanzelfsprekend dat iemand die zich meldt, bijvoorbeeld via email, direct wordt uitgenodigd bij het bestuur. Er wordt eerst gekeken naar motieven en achtergrond van iemand voordat een dergelijke uitnodiging de deur uitgaat. Dit heeft te maken met ervaringen in het (recente) verleden. Het risico

¹⁴ Randstedelijke Rekenkamer (2019). *Besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven: toen en nu*. Amsterdam.

¹⁵ Provincie Flevoland (11 juli 2022). *Gespreksmemo gebruik van schriftelijke mededelingen LTP-overleg PC-GS*.

¹⁶ I&O & BING (2022). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2022*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Binnenlands Bestuur (30 april 2021). *Massale exit statenleden op komst*. Geraadpleegd op 15 november 2022 via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/massale-exit-statenleden-op-komst>; Binnenlands Bestuur (8 december 2022). *Flevoland kent meeste agressie tegen bestuurders*. Geraadpleegd op 8 december 2022 via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/flevolandse-bestuurders-zien-vaakst-dat-collegas-regels-niet-naleven>



bestaat dat er veel aandacht, energie en tijd van bestuurders en hun ondersteuning gaat naar deze personen met hun intimiderende optreden en dat dit ‘onder de huid kruipt’. Als er op ieder openbaar bericht veel (negatieve) reacties volgen, demotiveert dit om actief zaken te delen. Dit is een dagelijkse worsteling voor het bestuur.

3.2. Beelden van openheid en transparantie over en weer

De beelden van de mate waarin GS open en transparant zijn lopen uiteen. De beleving is een verschillende. Dat betekent niet dat één van beide ongelijk heeft, alleen dat het perspectief een andere is. In deze paragraaf laten we de verschillende camerastandpunten zien.

3.2.1. Perspectief van GS: openheid en transparantie vraagt vertrouwen. Dat werkt twee kanten op.

Bestuurders vinden over het algemeen van zichzelf dat zij op een goede manier invulling geven aan openheid en transparantie. Wel erkennen zij dat de provincie in bepaalde gevallen pro-actiever of beter invulling had kunnen geven aan openheid en transparantie. Hierbij worden verschillende voorbeelden genoemd (onder andere de cases Bant, Oostvaardersplassen en Datacenter Zeewolde).

In de interviews en met name ook bij de bespreking van de fictieve casus, wordt de spanning zichtbaar tussen het zo transparant mogelijk willen zijn, de praktijk van het besturen waarin gesloten deuren soms nodig worden geacht en de gevolgen van negatieve ervaringen die bestuurders in het verleden hebben gehad. Na informatie – soms informeel – gedeeld te hebben en zich hiermee kwetsbaar te hebben opgesteld, kregen zij dit als een boemerang terug, bijvoorbeeld met een motie vanuit Provinciale Staten. Gecombineerd met de eerder beschreven verharding van het debat en het groeiend wantrouwen ten opzichte van de overheid, maakt hen dit hen minder onbevangen in het delen van informatie.

Media worden door bestuurders gezien als belangrijke schakel in de democratie om de provincie te houden aan wat zij zegt en belooft. Tegelijkertijd kunnen media ook ervaren worden als een noodzakelijk kwaad. Er worden meer Wob/Woo-verzoeken ingediend en deze worden complexer.¹⁷ Dit gaat gepaard met veel extra werk voor ambtenaren, die zich daardoor niet met, volgens bestuurders, ‘meer wezenlijke’ zaken kunnen bezighouden. Bestuurders geven aan dat het voorkomt dat bij een dossier waar zij lang en hard aan hebben gewerkt, in de media hun intenties ter discussie worden gesteld. Het is de taak van de media om kritisch te zijn op wat de provincie en haar bestuurders doen. Tegelijkertijd raakt het bestuurders soms persoonlijk als die kritiek in hun beleving ‘te kort door de bocht is’. Bij volgende dossiers kan dit terughoudendheid en voorzichtigheid in contacten met de media tot gevolg hebben, zo geven zij aan.

3.2.2. Perspectief van samenleving en media: de provincie staat op afstand

De provincie kan worden gezien als een bestuurslaag tussen de landelijke overheid en de gemeenten/waterschappen in. De provincie heeft een takenpakket dat niet meteen in het oog springt bij de inwoners. Dit maakt dat het provinciaal bestuur in de beleving van de gesprekspartners op forse afstand staat van de inwoners. De provincie wordt wel vaak betrokken als deze een rol heeft naast de

¹⁷ Gedeputeerde Staten Flevoland (5 mei 2021). *Gespreksnotitie openbaarheid* (2788399).



landelijke/lokale overheid, bijvoorbeeld in dossiers als Lelystad Airport en de Oostvaardersplassen. Wanneer de provincie bij inwoners in beeld is, is dat vaak negatief volgens bijvoorbeeld de media, omdat de overheid van nature snel wordt gezien als ‘tegenstander’ van inwoners/bewonersgroepen bij dossiers waar controverse over is. Dit heeft tot gevolg dat de provincie bij het uitleggen van bestuurlijke keuzes een tandje bij moet zetten. Het is belangrijk uit te leggen wat de rol van de provincie wel en niet is, want dat betekent iets voor de afwegingen die gemaakt worden.

Media vinden blijken de gesprekken dat de provincie te veel achteroverleunt en te weinig proactief informatie deelt. Wellicht enigszins gechargeerd gesteld moet er volgens hen altijd eerst een vraag van een statenlid of een Woo-verzoek worden ingediend, voordat de provincie in beweging komt. Journalisten geven aan dat de provincie te krampachtig omgaat met openheid en transparantie. Dat geldt volgens hen overigens voor ‘de overheid’ in het algemeen en is niet per definitie uniek voor de Flevolandse context. Door de jaren heen zijn bestuurders steeds meer woordvoerders, bestuursadviseurs en communicatiemedewerkers gaan aanstellen, en die lijken in de beleving van media soms vooral aangesteld om bestuurders te beschermen tegen lastige vragen. Persoonlijk informeel contact met bestuurders is soms mogelijk, en ook nodig voor een goede vertrouwensrelatie. Er heerst echter een grote ‘angst’ onder (provinciaal) bestuurders, zo veronderstellen media, om toe te geven dat iets in een bepaald dossier is misgegaan. Hierdoor komen zij volgens hen onnodig in problemen. Het is veel beter om proactief te informeren, ook wanneer iets niet goed is gegaan.

3.2.3. Perspectief van Provinciale Staten

Provinciale Staten vormen de volksvertegenwoordiging en moeten daarom actief worden betrokken en geïnformeerd, zo is de breed gedeelde opvatting. In de interviews en een aantal voor ons beschikbare documenten (zoals de Programmabegroting 2023-2026) zien we signalen dat de openheid en transparantie vanuit GS richting PS niet als optimaal wordt ervaren. Er worden met regelmaat veel schriftelijke vragen gesteld, waarbij in ieder geval een deel lijkt ingegeven vanuit het ervaren tekort aan transparantie of soms de veronderstelling dat GS dat niet zijn. Daarnaast spelen volgens de interviews in de informatievoorziening aan PS de ‘mededelingen’ momenteel een belangrijke rol, ook wanneer mogelijk een andere vorm meer geschikt zou zijn.¹⁸

Zoals eerder genoemd, hebben we uitsluitend PS-leden van oppositiepartijen kunnen spreken. Gegeven bevindingen uit eerder onderzoek dat bij uitstek het coalitie-oppositieonderscheid relevant is voor hoe Statenleden hun ambt ervaren en bijvoorbeeld de tevredenheid met hoe GS het informeren van PS invullen, is het aannemelijk dat dit uitmaakt voor de ervaringen met de transparantie en openheid van het bestuur.¹⁹ Tegelijkertijd is te beargumenteren dat er juist een schone taak ligt voor GS om als transparant en open ervaren te worden door deze PS-leden, aangezien dit voor hen minder vanzelfsprekend is, maar essentieel om als PS als geheel goed hun rol te kunnen vervullen.

Leden van Provinciale Staten hebben gemengde gevoelens bij het begrip ‘transparantie van bestuur’ in relatie tot de provincie Flevoland. Er is een aantal onderwerpen dat steeds terugkomt: de gang van zaken

¹⁸ Zie ook het rapport van de Randstedelijke rekenkamer (2019), *Besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven: toen en nu*.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Jansen, Denters & Van Zuydam, 2020



rond het datacentrum in Zeewolde, de noodopvang voor vluchtelingen in Bant en de financiële afwikkeling van de Floriade. Leden van PS hadden in deze casussen niet het gevoel dat de informatievoorziening vanuit GS hen in staat stelden de controlerende taak accuraat uit te voeren. Sterker nog, een aantal leden van PS spreekt over het doelbewust ‘optrekken van een rookgordijn’, dat in strijd is met het Handvest Actieve Informatieplicht. Onder een deel van de PS-leden heerst het beeld dat GS-informatie naar buiten brengen op een manier en moment dat hén goed uitkomt.

Zowel Statenleden als Gedeputeerden geven in de gevoerde interviews aan dat de invulling van openheid en transparantie mede afhankelijk is van de bestuursstijl die wordt gebezigd. In de programmabegroting van 2023 is uiting gegeven aan dit gegeven:

“2023 is het jaar van een Staten- en collegewisseling. Een goed moment om aandacht te hebben voor onze bestuursstijl richting regionale en bovenregionale partners en om de bestuursstijl in de relatie GS-PS te herijken. Het gaat hierbij onder meer om optimale transparantie en informatievoorziening en de kwaliteit van het besluitvormingsproces. De focus op de realisatie van de grote maatschappelijke opgaven en het opgavegericht werken heeft implicaties voor de samenwerking tussen beide bestuursorganen. In samenspraak zullen GS en PS deze implicaties vertalen naar de inrichting van het besluitvormingsproces.”²⁰

Er is in de huidige periode veel gebeurd in de relatie tussen GS en PS, zo komt in meerdere interviews naar voren. Aangegeven wordt dat dit te maken heeft met de wijze waarop GS en PS met elkaar omgaan. Waar leden van GS op sommige momenten ervaren dat hun handelen onterecht geïnterpreteerd vanuit een verondersteld gebrek aan transparantie, voelt (een deel van) PS zich niet altijd voldoende serieus genomen. Ambtenaren zijn terughoudend geworden in hun contacten met leden van PS, zo ervaren geïnterviewden, door ervaringen uit het verleden waarbij informatie direct werd benut voor scherpe moties en ambtenaren zo het gevoel hadden ‘hun’ bestuurder in de problemen gebracht te hebben door een PS-lid van dienst geweest te zijn. Zo ontstaat er een negatieve spiraal in het contact over en weer, waarbij toenemend wantrouwen leidt tot meer wantrouwen. Het lijkt bovendien effect te hebben op het investeren in de onderlinge relaties en het proactief opzoeken van elkaar.

Een aantal PS-leden geeft aan gegeven het bovenstaande een kritische grondhouding te hebben, maar wel open te staan voor informatie en voorstellen vanuit GS. Ze zien goede intenties, maar op het gebied van transparantie niet altijd even goed handelen. Andere PS-leden geven aan hun vertrouwen in GS op het gebied van transparantie te hebben verloren. Ze spreken over ‘achterkamertjes’ en het bewust traineren van informatievoorziening richting PS. Dit straalt volgens hen negatief af op het beeld dat externen over de provincie hebben.

Door diverse oppositieleden worden de kleine meerderheden genoemd waarmee voorstellen in hun beleving doorgaans door Provinciale Staten worden aangenomen. Hun beeld is dat er veel vooraf wordt beklonken en ze soms weinig verschil kunnen maken bij de besluitvorming. De meeste geïnterviewde PS-

²⁰ Provincie Flevoland (2022). Programmabegroting 2023-2026.



leden geven aan te verlangen naar een houding waarbij over en weer meer wordt geluisterd naar inhoudelijke argumenten en minder wordt gehandeld op basis van vooringenomen posities.

3.2.4. Perspectief van medeoverheden en samenwerkingspartners

Medeoverheden zijn positief over de samenwerking met en binnen de provincie, vooral door de relatieve kleinschaligheid. Deze relatieve kleinschaligheid van Flevoland wordt als prettig ervaren. Dit bestaat uit twee elementen: de fysieke kleinschaligheid (zes gemeenten, één waterschap, Lelystad is vanuit de hele provincie binnen een uur bereikbaar), en de ervaring dat bestuurders relatief gemakkelijk benaderbaar zijn/dicht bij de samenwerkingspartners staan.

Tegelijkertijd vinden medeoverheden het juist door deze kleinschaligheid soms lastig om een scheiding te maken tussen het informele en het formele. Bestuurders vanuit de gehele provincie komen elkaar op allerlei plekken tegen, waarbij makkelijk veel besproken kan worden. Het vergt extra waakzaamheid om te borgen dat de juiste zaken op de juiste tafels aan bod komen. Overheden zijn wederzijds positief over de onderlinge samenwerking en de invulling van openheid en transparantie hierbij. Lokale bestuurders vinden over het algemeen dat de provincie hen goed meeneemt. Uitzonderingsgevallen zijn er altijd, zoals bij de 'onverwachte brief op de mat': een mededeling over een provinciaal besluit dat de gemeente raakt, die niet van tevoren via de informele of formele weg is aangekondigd. Wanneer dit zich voordoet, is er altijd ruimte voor een goed gesprek en reflectie.

3.2.5. Tot slot - Overkoepelende waarnemingen externen

Door externen is veel gesproken over de houding en rolneming van de provincie. De communicatie vanuit de provincie wordt gepercipieerd als vooral 'zenden'. Informatieverstrekking gaat soms gepaard met een toon die zich laat samenvatten als 'we leggen het nog één keer uit'. Volgens hen zou de provincie meer bereiken, al is het maar in termen van draagvlak, als er vaker sprake zou zijn van 'interactie'. Dit kan heel praktisch zijn. Zo gaan ambtenaren en bestuurders er bijvoorbeeld van uit dat medeoverheden, samenwerkingspartners en journalisten de (commissie)agenda van Provinciale Staten volgen. Dat is niet altijd het geval en een proactieve attendering dat er een onderwerp op de planning staat, wordt zeer op prijs gesteld. In de duidingssessie met Gedeputeerde Staten werd aangegeven dat er in het verleden veel pogingen zijn gedaan tot deze proactieve informatieverstrekking, maar dat daar vervolgens weinig animo voor was of men werd beticht van 'propaganda'.

Samenwerkingspartners en journalisten begrijpen dat besturen zo werkt. Ze hebben er dan ook geen grote bezwaren tegen dat processen soms enige tijd achter gesloten deuren plaatsvinden. Partners worden graag zo vroeg mogelijk in het proces betrokken om vanuit hun expertise inbreng te kunnen leveren op plannen. Zowel medeoverheden, samenwerkingspartners als journalisten vinden het allerbelangrijkst dat bestuurders beslissingen – wanneer ze eenmaal genomen zijn en wereldkundig gemaakt worden – eerlijk en transparant toelichten. Voor de geïnterviewden is het volstrekt begrijpelijk en ook nodig dat bestuurders beslissingen maken en dat deze in een politieke werkelijkheid tot stand komen. Transparantie in de praktijk is voor hen dat er vervolgens ook voor deze beslissingen wordt gestaan en de uitleg helder en begrijpelijk is. Het woord 'navolgbaarheid' is in deze context meermaals genoemd.



In reflectie op de openheid en transparantie van de provincie wordt door derden een onderscheid gemaakt tussen bestuurders en de ambtelijke organisatie. Niet zo zeer omdat die anders tegen openheid en transparantie aankijken, maar omdat de grondhouding van openheid en transparantie in verschillende vormen tot uiting komt. Bestuurders hebben de neiging om vooral te kijken naar informatievoorziening en rolverdeling in het kader van openheid en transparantie, ambtenaren kijken meer naar de inhoud en het (besluitvormings-)proces. Partners geven aan last te hebben van 'verkokering' van de ambtelijke organisatie. Zij weten niet altijd bij welk loket ze terecht kunnen met vragen of ideeën en vinden dat ze hierin onvoldoende worden geholpen door ambtenaren.



4. Lessen & perspectief op de toekomst

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verbeteringen die Gedeputeerde Staten kunnen doorvoeren in hoe zij invulling geven aan openheid en transparantie. Daarmee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de laatste deelvraag:

8. Welke verbeteringen zijn er te maken in de transparantie en openheid ter versterking van het vertrouwen in het provinciale bestuur?

Deze deelvraag beantwoorden we op twee manieren. Allereerst staan we stil bij de mogelijkheden voor verbetering of aanscherping die bestuurders, PS-leden, medeoverheden, samenwerkingspartners en media zelf zien voor de invulling van openheid en transparantie. Vervolgens presenteren we de lessen en een toekomstperspectief voor openheid en transparantie op basis van onze analyse van de verschillende beelden die over een weer bestaan en hoe dat verschil te duiden is.

4.1. Suggesties van bestuurders, PS-leden, medeoverheden, samenwerkingspartners en media

De door de geïnterviewden genoemde mogelijke verbeteringen zijn als volgt in te delen: 1) toegankelijkheid van informatie, 2) proactieve verantwoording en 3) de provincie als partner.

Toegankelijkheid van informatie

De ondergrens van transparantie is het voldoen aan wettelijke vereisten op het gebied van informatievoorziening. Op dit moment is informatie niet altijd eenvoudig vindbaar en kan de afhandeling van Woo-verzoeken lange tijd in beslag nemen.

Diverse provinciaal bestuurders geven aan dat veel knelpunten ten aanzien van openheid en transparantie kunnen worden weggenomen zodra het informatiebeheer binnen de provincie beter op orde is. Er is een systeem voor betere archivering in ontwikkeling dat de mogelijkheid moet gaan bieden om informatie na bepaalde tijd automatisch openbaar te laten worden.

Media geven aan dat de provincie de toegankelijkheid van informatie kan versterken door betere archivering en door begrijpelijker taal te gebruiken in persberichten. Binnen de provincie zou kunnen worden geïnvesteerd in het verder ontwikkelen van de 'antenne' van ambtenaren voor welke informatie van nature makkelijk(er) te begrijpen is en welke niet. Het wordt gewaardeerd wanneer bestuurders proactief informatie delen en dit niet alleen doen als er goed nieuws te melden is.

Proactieve verantwoording

Geïnterviewden maken duidelijk dat transparantie niet ophoudt bij 'passieve' informatievoorziening. Medeoverheden, journalisten en samenwerkingspartners verwachten dat ambtenaren en bestuurders van de provincie proactief naar buiten treden met informatie. Dat is ook in hun eigen belang, zo wordt opgemerkt. De provincie Flevoland zou zich meer 'op de kaart' kunnen zetten. Dit gaat vaak over hele



praktische zaken zoals het attenderen van een externe op een commissievergadering waarin een bepaald onderwerp wordt behandeld waar hij/zij mee van doen heeft. Het kan zijn dat de betreffende externe contact heeft gehad met de provincie over dit onderwerp of bij een participatiebijeenkomst is geweest. Zo een attendering is een kleine moeite maar betekent veel, zo geven geïnterviewden aan. Het laat zien dat de provincie naar buiten treedt en niet alleen denkt vanuit het kantoorgebouw in Lelystad.

Ook kwam de toenemende omvang van het aantal voorlichters en adviseurs dat tussen externen en bestuurders/ambtenaren van de provincie in staat aan de orde. Men is zich ervan bewust dat deze functionarissen een waardevolle rol kunnen vervullen. Tegelijkertijd wordt het zeer op prijs gesteld als bestuurders bijvoorbeeld persoonlijk benaderbaar zijn voor journalisten om via app of telefoon toelichting te geven op een besluit of mededeling. Treed naar buiten en wees letterlijk en figuurlijk toegankelijk, is de oproep van diverse kanten. Waar journalisten op afknappen is een 'goed nieuws show'. Zij hebben veel respect voor bestuurders die keuzes durven maken en die vervolgens toe te lichten. Wanneer dat in openheid en eerlijkheid wordt gedaan, helpt dat inwoners om vertrouwen te hebben in de overheid, zo is de overtuiging van gesprekspartners.

Bestuurders zijn zich er over het algemeen van bewust dat de provincie dichter bij de buitenwereld en vooral bewoners kan staan. Bestuurlijke vernieuwing en meer participatie is een onderwerp dat aandacht heeft binnen GS. Het moet meer de standaard worden dat inwoners betrokken worden bij belangrijke besluiten, zo klinkt het. Dit kan er ook aan bijdragen dat het transparanter wordt voor inwoners wat de provincie doet en waarom.

De provincie als partner

De provincie is een overheid en heeft een geheel eigen positie. Dat begrijpen alle geïnterviewden. Toch is de algemene tendens dat de provincie zich meer als partner *naast* anderen zou kunnen opstellen dan als provincie die *erboven* staat. De toon wordt nu te vaak door hen ervaren als 'we zullen het nog één keer uitleggen'. De provincie zit dan in een modus van zenden, terwijl er behoefte is aan interactie, aan tweerichtingsverkeer. Vooral bij samenwerkingspartners is dat het geval. De provincie heeft hier baat bij, zo klinkt het, want op die manier kan meer gebruik worden gemaakt van de kennis die er bijvoorbeeld bij partners aanwezig is. En wordt op een natuurlijke en 'echte' manier gewerkt aan draagvlak voor beleid. Het initiatief 'Samen maken we Flevoland' is hier een begin van.²¹

4.2. Lessen en toekomstperspectief

Als uit dit onderzoek iets duidelijk is geworden, is het dat transparantie een onderwerp is dat leeft en waar waarde aan wordt gehecht. Tegelijkertijd is het moeilijk tastbaar en daardoor niet eenvoudig te veranderen of verbeteren. Bovendien lijken de ervaren openheid en transparantie vooral samen te hangen met ervaren betrokkenheid en de mate waarin externen zich gezien en gehoord weten. Toch delen we in dit hoofdstuk vanuit de bevindingen een aantal lessen, in aanvulling op hetgeen bestuurders, leden van PS, samenwerkingspartners, medeoverheden en de media noemden.

²¹ Provincie Flevoland (2020). Samen maken we Flevoland: <https://www.flevoland.nl/wat-doen-we/omgeving/samen-maken-we-flevoland>.



Het belangrijkste: verbetering van (de beleving van) transparantie van bestuur zit niet primair in systeemoplossingen. Een informatiesysteem om data van de provincie beter toegankelijk te maken is een belangrijke stap en draagt eraan bij dat de provincie aan de minimumnorm voor transparantie voldoet: namelijk het wettelijk kader. Maar vestig hier niet te veel hoop op als het gaat om het werken aan het vertrouwen in de provincie en haar bestuur. Paradoxaal genoeg maakt meer informatie personen en partijen die vragen om meer transparantie daar eerder sceptischer over. Onder deze roep om transparantie zit een vertrouwensvraag. Handelt het provinciebestuur in het belang van inwoners? Zijn bestuurders eerlijk over beweegredenen en beslissingen? Worden de zorgen en wensen van externen werkelijk gehoord en serieus genomen, zonder dat dit betekent dat die zorgen of wensen per definitie overgenomen worden? En als om de inbreng van anderen wordt gevraagd, wordt daar dan ook oprecht mee omgegaan? Om te werken aan dit vertrouwen zijn inlevingsvermogen, betrokkenheid en een verandering van houding en gedrag in de dagelijkse praktijk nodig.

Overigens zit die behoefte niet alleen bij externen, maar ook bij GS zelf, zo lijkt het. Vanuit bestuurlijk perspectief ligt de focus veel op wat *moet* op het vlak van transparantie. Denk aan de Wet open overheid, vereisten uit de Provinciewet en afspraken met Provinciale Staten. Er wordt veel verwezen naar systemen, zoals het informatiesysteem dat momenteel 'in aanbouw' is. Als alle informatie voor anderen zelf makkelijk op te zoeken en na te gaan is, kunnen ze dus ook zelf bepalen welke informatie zij nodig hebben en kan bestuurders niet meer het verwijt treffen dat ze informatie bewust achtergehouden zouden hebben.

Verder geven bestuurders zelf aan dat ze soms moedeloos dreigen te worden van het wantrouwen jegens de overheid waar ze mee te maken krijgen. In de reflex 'is het dan nooit goed of genoeg' ontvangen statenleden, partners en inwoners veel (achterliggende) stukken of kunnen zij daar in ieder geval inzicht in krijgen. Transparantie wordt zo een middel 'om te voorkomen' in plaats van 'om te bereiken'.

Hoe begrijpelijk ook de positie van GS, zij kunnen niettemin een eerste stap zetten om de spiraal te trachten te doorbreken. Dat kan kwetsbaar zijn. Tegelijkertijd zijn de eigen houding en gedrag het enige wat leden van GS zelf in de hand hebben. Om de ervaren openheid en transparantie in de komende bestuursperiode te versterken is het zaak in te zetten op:

4.2.1. Breng het informatiebeheer van de provincie (verder) op orde

Betere systemen, meer beleidskaders of visiedocumenten zijn niet dé oplossing voor het versterken van de ervaren openheid en transparantie van de provincie en haar bestuur. Maar het is wel belangrijk dat het informatiebeheer van de provincie op orde is. Dat burgers, journalisten, samenwerkingspartners en anderen de informatie kunnen vinden die zij nodig hebben en wettelijk tot hun beschikking zouden moeten hebben.

De provincie Flevoland werkt aan het beter toegankelijk maken van informatie door middel van een documentatiesysteem. Dat is nodig vanwege de vereisten van de Woo, maar is ook mede tot stand gekomen om het grote aantal informatieverzoeken op grond van de Wob/Woo en de grote capaciteit die dit vergt van de ambtelijke organisatie, goed recht te kunnen doen.



In een tijdperk waarin het vertrouwen jegens de overheid onder druk staat, is het een randvoorwaarde om te laten zien dat de provincie niets te verbergen heeft en dus ook niets verbergt. Het voldoen aan de wettelijke vereisten op het gebied van transparantie en de eigen geformuleerde ambities op dit vlak is een minimumvereiste.

4.2.2. Investeer in relaties, ga de interactie aan

Nog veel meer dan in systemen, ligt de sleutel in houding en gedrag. Mensen verlangen van de provincie dat er niet alleen informatie 'gezonden' wordt, maar dat het ook duidelijk is dat bestuurders en anderen binnen de provincie signalen kunnen 'ontvangen' en er de mogelijkheid is dat (oprechte) interactie ontstaat. Dit krijgt vorm in heel subtiele zaken. Denk aan de wijze waarop ideeën worden opgehaald bij medeoverheden, samenwerkingspartners en burgers. Is van tevoren helder wat er met die ideeën gaat gebeuren? Wordt er echt geluisterd of vooral nog een keer uitgelegd? Wordt teruggekoppeld wat er met de inbreng is gedaan wanneer een beleidsstuk er is of een beslissing genomen wordt? Burgers, journalisten, medeoverheden en samenwerkingspartners voelen haarfijn aan als er sprake is van 'schijnparticipatie'. Ze begrijpen dat soms moeilijke beslissingen gemaakt moeten worden en ook dat in de politiek soms compromissen gesloten worden. Bovendien willen anderen ervan overtuigd raken en blijven dat voor bestuurders niet de eigen profilering, maar het belang van de inwoners van Flevoland voorop staat.

Hier ligt een opdracht voor het nieuwe college van Gedeputeerde Staten. Het zou goed zijn hier woorden aan te wijden in een nieuw collegeakkoord. Geen grote woorden, maar concrete, praktische voornemens waar bestuurders elkaar aan houden. Waarmee ze niet vertellen, maar laten zien dat ze het echt samen willen doen. En zo een goed voorbeeld zijn voor de hele organisatie. Op die manier kan ook praktische invulling worden gegeven aan visiedocumenten als Vensters op Flevoland (2019) en het initiatief Samen maken we Flevoland (2020).²²

Concreet kunnen bestuurders zich inspannen om meer zichtbaar te zijn in de provincie. Bestuurders die een bepaald dossier of een specifiek gebied in hun portefeuille hebben, kunnen bijvoorbeeld overwegen met een vaste frequentie vanaf een plek of wisselende plekken buiten het provinciehuis te werken. Het liefst een laagdrempelige plek waar ze eenvoudig aanspreekbaar zijn voor bewoners of belanghebbenden. Gedeputeerden kunnen daarnaast werken met een frequent 'spreekuur'. Bijvoorbeeld op eerdergenoemde locatie(s) in de provincie, maar het kan ook digitaal door 'live' te gaan op een passend sociaal medium. Bij de start van de nieuwe periode kunnen leden van GS met elkaar in gesprek gaan om af te stemmen welke invulling bij hen past, wat zij persoonlijk willen doen en wat als collectief.

4.2.3. Ga van bestuurlijke hiërarchie naar netwerksamenwerking

Deze verandering in houding en gedrag heeft gevolgen voor hoe de provincie zich opstelt naar externen. Uiteraard heeft de provincie wettelijke taken te vervullen en neemt het bestuur uiteindelijk de besluiten. In het voortraject kan veel meer sprake zijn van een houding waarin de provincie als één van de partners

²² Provincie Flevoland (2020). Samen maken we Flevoland: <https://www.flevoland.nl/wat-doen-we/omgeving/samen-maken-we-flevoland>.



aan tafel zit. Er zit veel kennis, ervaring en expertise in de samenleving en bij samenwerkingspartners. Die zou meer benut kunnen worden. In het coalitieakkoord van de huidige bestuursperiode wordt dit ook min of meer erkend en zet het college erop in, bijvoorbeeld waar het gaat om de houding richting inwoners die open en uitnodigend zou moeten zijn en die ruimte zou moeten bieden voor initiatieven.

Eerder is al genoemd dat voor samenwerkingspartners 'Samen maken we Flevoland' een begin is van het samenwerken vanuit partnerschap. Het zou sterk zijn als de provincie mét deze partners en anderen met wie zij samenwerkt verder zou bepalen hoe het partnerschap in algemene zin en op concrete dossiers ingevuld kan worden. Daarnaast zijn verwachtingenmanagement vooraf (wat gaat er gebeuren met de inspraak) en terugkoppeling achteraf (wat is er gebeurd) cruciaal. En mensen moeten het gevoel hebben dat er oprecht en aandachtig naar hen wordt geluisterd. Dat betekent iets voor de letterlijke én figuurlijke aanwezigheid van bestuurders en ambtenaren op dergelijke bijeenkomsten.

Het is belangrijk dat dit soort acties bestendig gebeurt gedurende de bestuursperiode. Vaak is te zien dat dergelijke initiatieven op den duur toch sneuvelen in de agenda en vervolgens in campagnetijd weer opbloeien. Externen zien dit en daardoor verliezen door de provincie ingestoken participatietrajecten aan kracht en draagvlak. Het al in de eerste (ambtelijke) notities opnemen van het doel van het betrekken van samenwerkingspartners en de bijdrage die van hen wordt gevraagd, evenals een doorkijk naar hoe en wanneer een terugkoppeling wordt georganiseerd, kan bijdragen aan het borgen van de bestendiging.

4.2.4. Richt de organisatie (beter) op deze manier van werken in

Een verandering in houding en gedrag klinkt makkelijker gezegd dan gedaan. Zoals aangegeven heeft het bestuur hierin een belangrijke voorbeeldrol. *Show, don't tell* is het devies. Als de toon aan de top niet verandert, kan ook niet worden verwacht dat de ambtelijke organisatie een cultuuromslag maakt. En: het verschil wordt gemaakt in het kleine gebaar. De bestuursperiode die eraan komt na de verkiezingen is een momentum om een nieuwe start te maken. Het provinciebestuur kan de eerste stap zetten om gestolde verhoudingen te doorbreken. Niet door een grootse visie in het collegeakkoord of andersoortige stukken op te schrijven, maar door een andere houding te laten zien. Een houding van bereidheid om samen te werken, open te zijn en daarmee soms ook kwetsbaar. Een houding waarbij het initiatief voor transparantie vanuit het bestuur komt, in plaats van dat erom gevraagd wordt. En een houding van luisteren en interacteren in plaats van uitsluitend zenden.

In het contact tussen GS en de ambtelijke organisatie kan het bewustzijn van het eigen handelen in termen van transparantie en openheid worden aangejaagd door in een tour door de organisatie aan de hand van een (fictieve) casus in gesprek te gaan over de dilemma's waar bestuurders en ambtenaren tegenaan lopen én welk handelingsperspectief past. Dit helpt in het zich verplaatsen in elkaars perspectief, om eventuele valkuilen in de praktijk makkelijker te herkennen en het draagt bij aan houvast voor wat te doen.



Het is bovendien te zien als een manier om de wens in de organisatievisie om "een open transparante organisatie" te zijn, invulling te geven.²³

4.2.5. Werk binnen GS gezamenlijk aan openheid en transparantie door elkaars (voorgenomen) handelen te bevragen

Het bovenstaande vergt iets van bestuurders individueel, maar zeker ook van GS als collectief. Het gaat in feite om het gezamenlijk invulling geven aan samenwerkingsrelaties en de ervaren openheid en transparantie. De individuele inspanningen op dit vlak kunnen elkaar versterken als GS gezamenlijk optrekken en elkaar scherp houden; in de vorige lessen namen we al een voorschot op dit punt. Dit vraagt een blijvende investering in het elkaar op de hoogte houden en bevragen van elkaars (voorgenomen) handelen.

In de interviews werd naar voren gebracht dat bestuurders in Flevoland gewoon zijn om collega-bestuurders snel te informeren. Het principe van collegiaal bestuur staat volgens hen hoog in het vaandel. Er is een cultuur waarin gedeeld wordt, gespard en met elkaar meegedacht. Er is daarnaast voldoende onderling vertrouwen dat informatie die gedeeld wordt aan de collegetafel, daar ook blijft. Dit is een belangrijke basis om de invulling van openheid en transparantie daadwerkelijk open en eerlijk met elkaar te kunnen bespreken. Een basis die hopelijk (ook) in de komende bestuursperiode aanwezig is.

Leden van Gedeputeerde Staten moeten elkaar onderling aan de afspraken over 'naar buiten gaan' houden. Om het thema levend te houden kan het helpen om elkaar in GS regelmatig te bevragen op ieders persoonlijke invulling van transparantie en openheid en het delen van voorbeelden daarvan. De commissaris van de Koning kan dit (extra) aanjagen. Het helpt om afspraken te verankeren in structuur, zoals een vergaderdag op locatie met standaard een werkbezoek, georganiseerd door één van de portefeuillehouders. Idealiter wordt aansluiting gezocht bij bestaande agendapunten of bijvoorbeeld geïntegreerd in eventuele bestaande informele bijeenkomsten waarin het delen van ervaringen centraal staat.

Ook de rolneming van Provinciale Staten is hier een belangrijke factor. Het verdient aanbeveling voor PS om na de verkiezingen collectief tijd te investeren in gesprek en afspraken over hoe de nieuwe statenleden de controlerende rol van PS in de komende jaren invulling willen geven. Dat is een gesprek binnen PS zelf, maar (daarna) uitdrukkelijk ook in samenspraak met GS. Idealiter krijgen deze afspraken hun beslag in bijvoorbeeld een herzien of herbevestigd Handvest Actieve Informatieplicht of een andersoortig afsprakenkader waar zowel PS als GS gedurende de Statenperiode op terug kunnen vallen.

²³ Provincie Flevoland (2022). *Presentatie visie organisatie*. 13 juli 2022.



Bijlage 1. Referenties

Literatuur

- Daalder, E.J. (2005). *Toegang tot overheidsinformatie: Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Hale, T. (2008), Transparency, accountability, and global governance. *Global Governance*, 14(1), p. 73-94
- Hendriks, F. & Drosterij, G. (2014). *De zucht naar goed bestuur in de stad: Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*. Den Haag: Boom Lemma
- Jansen, J., Denters, B. & Van Zuydam, S. (2020). Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020. Geraadpleegd op 23-12-2022 via:
<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/10/11/basismonitor-politieke-ambtsdragers-2020>
- Michels, F.C.M.A. (2007). *Te kijk gezet*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (2009)
- Noordegraaf-Eelens, L. (2010). Contested communication: A critical analysis of Central Bank Speech. Rotterdam: Erasmus Universiteit
- Meijer, A.J., Brandsma, G.J. & Grimmelikhuijsen, S.G. (2010). Transparantie als fictieve verantwoording. *Bestuurswetenschappen*, 64 (4), (pp. 8-27)
- Meijer, A., Schäfer, M., & Branderhorst, M. (2019). Principes voor goed lokaal bestuur in de digitale samenleving: Een aanzet tot een normatief kader. *Bestuurswetenschappen*, 73(4), pp. 8-23
- Scholtes, E. (2012). *Transparantie, icoon van een dolende overheid*. Tilburg: Tilburg University. Geraadpleegd op 20-11-2022 via:
https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1440922/Scholtes_Transparantie_16-04-2012_emb_tot_16-10-2012.pdf
- Stol, H.R. (2009). *A framework for evidence-based policy making using IT: A systems approach (dissertatie Universiteit Leiden)*. Delft: Eburon

Beleidsdocumentatie

Hier is naar verwezen in voetnoten in de tekst.



Interviews

Naam	Functie	Datum
[REDACTED]	Gedeputeerde	18-10-2022
[REDACTED]	Gedeputeerde	13-10-2022
[REDACTED]	Commissaris van de Koning	18-10-2022
[REDACTED]	Provinciesecretaris	07-11-2022
[REDACTED]	Burgemeester Dronten	17-10-2022
[REDACTED]	Burgemeester Noordoostpolder	17-10-2022
[REDACTED]	Gemeentesecretaris Urk	17-10-2022
[REDACTED]	Dijkgraaf Zuiderzeeland	17-10-2022
[REDACTED]	Almere deze week	18-10-2022
[REDACTED]	Radio Lelystad / Flevopost	18-10-2022
[REDACTED]	Verslaggever Omroep Flevoland	18-10-2022
[REDACTED]	De Lelystadse Boer	01-11-2022
[REDACTED]	Flevolands agrarisch collectief	01-11-2022
[REDACTED]	Landschapsbeheer Flevoland	01-11-2022
[REDACTED]	Stichting Flever	10-11-2022
[REDACTED]	Staatsbosbeheer	10-11-2022
[REDACTED]	Statenlid	30-11-2022
[REDACTED]	Statenlid	08-12-2022
[REDACTED]	Statenlid	08-12-2022
[REDACTED]	Statenlid	12-12-2022



Bijlage 2. Fictieve casus

Vooraf

De inleiding van de casus en de eerste vraag is voor alle geïnterviewden identiek. Vervolgens kan uit de vervolgvragen worden geput om het gesprek te vervolgen.

Introductie van de casus

- / [Toelichten dat het om een fictieve casus gaat]
- / Minister Lelieveld van Infrastructuur en Waterstaat is op werkbezoek in Flevoland voor een tour langs de verschillende waterwegen in de provincie. Tussen twee onderdelen van het werkbezoek in vindt een (besloten) bespreking plaats met de (partijloze) gedeputeerde mobiliteit en een statenlid van de partij van minister Lelieveld. Laatstgenoemde heeft de bespreking ingestoken bij zijn partijgenoot uit Den Haag. De provinciesecretaris/algemeen directeur en een woordvoerder van de gedeputeerde zijn ook bij het overleg aanwezig.
- / Minister geeft tijdens het overleg aan dat er grote investeringen voor de provincie Flevoland op de rol staan. Het gaat om een pakket dat zowel uitbreiding van snel- en provinciale wegen als faciliteiten voor OV betreft. Een aantal langgekoesterde wensen van overheden en bewoners in Flevoland lijkt dichterbij te komen.
- / De minister geeft aan dat dit onderdeel is van een groter plan dat nu wordt afgerond en vraagt de aanwezigen het nog even stil te houden, tot nader bericht vanuit het ministerie volgt.

Vraag 1

- / Stel, u bent de aanwezige gedeputeerde, wat zou u dan doen? Waarom? Welke dilemma's ziet u?

Vraag 2

- / Stel, een journalist van Omroep Flevoland was aanwezig bij het werkbezoek. Het blijkt achteraf dat zij iets heeft opgevangen van wat de minister meldde in de besloten bespreking. Ze doet navraag bij de afdeling voorlichting over op handen zijnde mobiliteitsinvesteringen voor Flevoland.
- / Wat is de woordvoeringslijn/wat vindt u dat de woordvoeringslijn richting deze journalist moet zijn? Waarom?
 - o Welke dilemma's ziet u?

Vraag 3

- / Stel, door de primeur aan de Omroep Flevoland journalist te beloven als de plannen rijp zijn voor de pers, is er nog niet over gepubliceerd.
- / Het ministerie komt enige tijd later op de lijn met het masterplan waarin ook een aantal grote investeringen voor Flevoland zitten. Dit alles onder strikte vertrouwelijkheid. Het ministerie



verstuurt na besluitvorming in de ministerraad een Kamerbrief, GS mogen vanaf dan de PS informeren.

- Hoe reflecteert u hierop? Welke dilemma's ziet u?

Vraag 4, 5 en 6 niet per se chronologisch opgesteld, maar kunnen in verschillende volgorde worden gebruikt om het gesprek naar aanleiding van de casus te verdiepen.

Vraag 4

- / Stel, ook als op het hoogste niveau toestemming wordt gevraagd om de PS vooraf onder geheimhouding te brieven over de plannen, komt er nul op het rekest. Er wordt zelfs vanuit het ministerie gedreigd dat de plannen niet doorgaan als ze eerder uitlekken.
- / Hoe reageert u? Waarom?
 - Welke dilemma's zie je? / Welke afwegingen zijn hierin belangrijk?
 - In hoeverre vindt u dat GS hierin naar het ministerie "moeten luisteren"?

Vraag 5

- / Stel, bij bestudering van het masterplan van het ministerie blijkt er een aantal punten in te zitten die politiek gevoelig liggen binnen de provincie. Bijvoorbeeld het uitbreiden van wegen in natuurgebieden en de bouw van een intercitystation op een plek die in het vizier is voor een andere langgekoesterde wens, de bouw van een nieuwe woonwijk die een grote bijdrage levert aan de Flevolandse woonopgave. De gedeputeerde schat in dat er desondanks een meerderheid in de PS blij zal zijn met de plannen.
 - Welke dilemma's zie je? Welke afweging zou de gedeputeerde moeten maken?

Vraag 6

- / Stel, het ministerie verstuurt op een vrijdagmiddag de Kamerbrief, GS volgen kort daarna met een openbare brief aan PS.
 - Welke informatie moeten GS delen met PS? Welke informatie moeten GS delen over de gesprekken met het ministerie? Welke dilemma's ziet u?
- / Het ministerie heeft het plan geplugd bij de NOS en hun pushbericht komt ongeveer tegelijk met de brief van GS.
- / Omroep Flevoland, die de primeur was beloofd, reageert woedend en doet direct een Woo-verzoek om alle documenten die te maken hebben met dit plan in te zien.
- / Het ministerie en de betrokken gemeenten oefenen druk uit om dit verzoek zo streng mogelijk te beoordelen en stukken die de deal in een negatief daglicht kunnen stellen bij voorkeur niet te verstrekken.
 - Hoe gaat u om/vindt u dat er omgegaan moet worden met dit verzoek? Waarom? Welke dilemma's ziet u?
 - Hoe realistisch schat u deze houding van het ministerie en de betrokken gemeenten in? Waarom? Welke dilemma's ziet u?

