

NOTA VAN BEVINDINGEN

Besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven: toen en nu

Erfgoedpark Batavialand, Flevokust Haven en
Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland

Provincie Flevoland | augustus 2019



Inhoudsopgave

 1 	INLEIDING	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	3
1.3	Afbakening	4
1.4	Werkwijze	5
1.5	Leeswijzer	7
 2 	HET FLEVOLANDSE BESLUITVORMINGSPROCES IN HET ALGEMEEN.....	8
2.1	Inleiding.....	8
2.2	De actoren en stappen in het besluitvormingsproces	8
2.3	Informatievoorziening aan PS	13
2.4	Rol en rolopvatting van de Flevolandse griffie	13
2.5	Opvolging aanbevelingen rekenkamer over informatievoorziening en besluitvorming complexe opgaven (2007 en 2010)	16
2.6	Recente initiatieven PS om informatievoorziening en besluitvorming te verbeteren	17
2.7	Leeswijzer	23
 3 	HET FLEVOLANDSE BESLUITVORMINGSPROCES IN DE PRAKTIJK	24
3.1	Inleiding.....	24
3.2	Casus 1: Erfgoedpark Batavialand	24
	Achtergrond.....	25
	Besluitvormingsmoment 1: Bestuursopdracht voorbereiden ondersteuning Batavialand	28
	Besluitvormingsmoment 2: Totstandkoming GR Het Flevolands Archief (HFA) en Batavialand	32
3.3	Casus 2: Flevokust Haven.....	38
	Achtergrond.....	38
	Besluitvormingsmoment 1: Keuze voorkeursvariant ontwikkeling Flevokust	41
	Besluitvormingsmoment 2: Investeringsbesluit Flevokust	44
	Besluitvormingsmoment 3: Actualisatie investeringsbesluit.....	46
	Besluitvormingsmoment 4: Kaders voor een op te richten havenbedrijf	48
3.4	Casus 3: Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF)	51
	Achtergrond.....	51
	Besluitvormingsmoment 1: MSNF provinciaal belang	54
	Besluitvormingsmoment 2: Inpassingsplan MSNF	56
 BIJLAGE A 	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN GRIP OP GROTE PROJECTEN (2007) EN DOORWERKING GRIP OP GROTE PROJECTEN (2010).....	61
 BIJLAGE B 	GERAADPLEEGDE BRONNEN.....	63
 BIJLAGE C 	GERAADPLEEGDE PERSONEN.....	69

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

In dit onderzoek staan de besluitvorming door en de informatievoorziening over complexe opgaven¹ aan PS centraal. De huidige afspraken over het besluitvormingsproces en de initiatieven van PS om de samenwerking tussen PS en GS te verbeteren, worden in beeld gebracht. Aan de hand van drie casussen - Erfgoedpark Batavialand (hierna: Batavialand), Flevokust Haven en Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (hierna: MSNF) - illustreren we hoe het besluitvormingsproces in de praktijk verloopt. Verschillende ontwikkelingen vormden de aanleiding voor dit onderzoek.

In 2017 en 2018 heeft de Randstedelijke Rekenkamer gesprekken met Statenleden gevoerd om te horen welke onderwerpen de rekenkamer specifiek voor de provincie Flevoland zou kunnen onderzoeken. In deze gesprekken gaven Statenleden aan zich zorgen te maken over hun besluitvormende rol bij complexe opgaven en de daaronder liggende informatievoorziening.

Toen er in februari 2018 een nieuw college van GS gevormd moest worden, constateerde ook de informateur op basis van zijn gesprekken met de fracties dat tussen en binnen PS en GS een nieuw vertrouwen moet ontstaan op basis waarvan productief kan worden samengewerkt: *“beide partijen, PS en GS, maken onvoldoende gebruik van elkaars kracht.”*²

In het coalitieakkoord van mei 2015 was al de ambitie geuit om te investeren in de samenwerking tussen PS en GS. Dit heeft onder andere geleid tot het artikel 217a-onderzoek ‘Voor een Constructieve Dialoog’, uitgevoerd onder leiding van dhr. J. Wallage. De uitkomsten van dit onderzoek leidden tot verschillende initiatieven om de samenwerking tussen PS en GS te verbeteren; de werkgroepen Scenaristen, Startnotities en Rapporteurschap hebben deze uitgewerkt in een advies aan PS. In 2018 zijn deze adviezen door PS vastgesteld.

De rekenkamer heeft al eerder de betrokkenheid van PS bij complexe opgaven onderzocht, namelijk in 2007 en 2010. In 2010 constateerde de rekenkamer dat de provincie Flevoland nog aan het begin stond van een proces om beter grip te krijgen op complexe opgaven. Een belangrijke aanbeveling was toen om een procedureregeling grote projecten vast te stellen waarin procesafspraken met GS omtrent besluitvorming en informatievoorziening zijn opgenomen.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzichtelijk te maken hoe het Flevolandse besluitvormingsproces bij complexe opgaven verloopt en hoe zich dit verhoudt tot recente initiatieven om de samenwerking tussen PS en GS te verbeteren.

¹ In de provincie Flevoland refereert de term ‘grote projecten’ vooral aan infrastructurele projecten. Andere aanduidingen die gehanteerd worden op het provinciehuis zijn o.a. gebiedsprogramma’s (bijvoorbeeld Flevokust Haven en MSNF), beleidsopgaven (Batavialand), plannen en ontwikkelingen. De rekenkamer kiest ervoor in dit rapport de term ‘complexe opgaven’ te hanteren.

² Provincie Flevoland (2018), Veters strikken - Rapport van informateur dhr. B.J. van Bochove, 15 maart 2018

Centrale onderzoeksvraag

Hoe verloopt het besluitvormingsproces bij complexe opgaven in theorie en in de praktijk, hoe verhouden de lessen die hieruit getrokken kunnen worden zich tot de vastgestelde adviezen van de Statenwerkgroepen Scenaristen, Startnotities en Rapporteurschap en welke aanbevelingen kunnen hieruit afgeleid worden voor de samenwerking tussen GS en PS in de statenperiode 2019-2023?

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe is het Flevolandse besluitvormingsproces georganiseerd en welke specifieke afspraken zijn er gemaakt tussen PS en GS over de besluitvorming door en informatievoorziening aan PS bij complexe opgaven?
2. Hoe is de besluitvorming door PS bij de complexe opgaven Erfgoedpark Batavialand, Flevokust Haven en Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF) in de praktijk verlopen en was de informatievoorziening daarbij toereikend?
3. Hoe worden de adviezen van de Statenwerkgroepen Scenaristen, Startnotities en Rapporteurschap – en eventuele andere adviezen gericht op verbetering van de besluitvormingsprocessen – uitgevoerd?
4. Welke lessen kunnen getrokken worden uit de analyse van het besluitvormingsproces bij complexe opgaven en hoe verhouden deze zich tot de vastgestelde adviezen die erop gericht zijn om de besluitvormingsprocessen te verbeteren?

1.3 Afbakening

Om te illustreren hoe de besluitvorming bij complexe opgaven in de praktijk verloopt, zijn de voor dit onderzoek drie meest relevante casussen geselecteerd.

De drie casussen zijn geselecteerd uit de zes Flevolandse opgaven die Statenleden noemden in de gesprekken over geschikte projecten of opgaven voor een rekenkameronderzoek (zie 1.1 Aanleiding). De drie opgaven die niet zijn geselecteerd – dit zijn Almere Floriade, Lelystad Airport en Marker Wadden – vielen af omdat de regierol (voor een groot deel) niet bij de provincie ligt. De beschrijving van het besluitvormingsproces bij de drie casussen is daarmee niet extrapoleerbaar voor de besluitvormingsprocessen bij alle complexe opgaven in Flevoland.

Omdat de samenwerkingsrelatie tussen PS en GS centraal staat in dit onderzoek, zijn de casussen *niet* inhoudelijk onderzocht. Er zijn daarom geen waarderende uitspraken gedaan over bijvoorbeeld de samenhang van de opgaven met de provinciale beleidsdoelen of de financiële keuzes en risico's.

De rekenkamer heeft ervoor gekozen om de lessen uit drie casussen te relateren aan de adviezen die de statenwerkgroepen hebben gegeven naar aanleiding van het artikel 217a-onderzoek 'Voor een Constructieve Dialoog'. Ook is bekeken of er naast de adviezen van de Statenwerkgroepen Scenaristen, Startnotities en Rapporteurschap nog andere adviezen gericht op verbetering van de besluitvormingsprocessen relevant zijn.

De huidige Flevolandse werkwijze staat in dit onderzoek centraal. Daarmee is dit onderzoek niet zo zeer een doorwerkingsonderzoek van de rekenkameronderzoeken 'Grip op grote projecten' en 'Doorwerkingsonderzoek Grip op grote projecten' uit 2007 en 2010. De opvolging van de in deze onderzoeken gedane aanbevelingen zijn - voor zover relevant - aangestipt, maar er is vooral gekeken naar de ontwikkelingen in het Flevolandse besluitvormingsproces in de afgelopen statenperiode.

Voor dit onderzoek hebben we geen uitgebreid beoordelingskader opgesteld. De deelvragen 1 en 3 bevatten geen beoordelende vraag en zijn vooral beschrijvend beantwoord. Deelvraag 2 beoordeelt de toereikendheid van de informatievoorziening. Informatie is toereikend wanneer de informatie op tijd wordt aangeleverd en van voldoende kwaliteit is om op basis daarvan tot een afgewogen oordeel over de voorgelegde beslispunten te kunnen komen. In de statenvoorstellen die voorgelegd worden aan PS, dient duidelijk aangegeven te zijn wat het beoogde doel van de bespreking is, wat de positie en rol van PS³ bij het besprekspunt is, en hoe het besprekspunt zich verhoudt tot de overige besluitvorming over de opgave. Deelvraag 4 is een concluderende vraag. We betrekken Statenleden bij de beantwoording van deze deelvraag, zie paragraaf 1.4 voor een nadere toelichting.

1.4 Werkwijze

Deze paragraaf beschrijft op welke wijze de deelvragen zijn beantwoord.

Vraag 1: Hoe is het Flevolandse besluitvormingsproces ingericht en welke specifieke afspraken zijn er gemaakt tussen PS en GS over de besluitvorming door en informatievoorziening aan PS bij complexe opgaven?

De totstandkoming van een provinciaal besluit is een samenspel tussen de ambtelijke organisatie, GS, de griffie en PS. Welke stappen doorlopen moeten worden voordat PS kunnen vergaderen over een te nemen besluit, is in het Reglement van orde PS Flevoland vastgelegd. Voor de beantwoording van deze deelvraag zijn de verschillende processtappen beschreven. Doordat de provincie geen afspraken voor de besluitvorming specifiek bij complexe opgaven heeft gemaakt, zijn we nagegaan welke afspraken (formeel en informeel) er zijn gemaakt voor de besluitvorming door PS en de informatieverstrekking door GS in het algemeen (en daarmee dus ook voor complexe opgaven). De centrale rol die de griffie toebedeeld krijgt in de organisatie van het besluitvormingsproces is daarbij nader beschreven.

Voor de beantwoording van deze vraag zijn we de afgesproken stappen in het besluitvormingsproces nagaan middels documentenstudie. Interviews met Statenleden, griffiemedewerkers en betrokken ambtenaren gaven meer zicht geven op de informele afspraken en de achtergrond waartegen zowel formele, als informele afspraken tot stand zijn gekomen.

Vraag 2: Hoe is de besluitvorming door PS bij de complexe opgaven Erfgoedpark Batavialand, Flevokust Haven en Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF) in de praktijk verlopen en was de informatievoorziening daarbij toereikend?

Voor dit onderdeel van het onderzoek hebben we per casus een paar besluitvormingsmomenten geselecteerd. Voor elke casus is het eerste PS-besluit geanalyseerd. Voor de selectie van de andere momenten is gelet op spreiding in de tijd en variatie in onderwerp (ruimtelijk, juridisch en financieel). Voor de geselecteerde besluitvormingsmomenten zijn we nagegaan hoe de besluiten tot stand zijn gekomen. Allereerst is in beeld gebracht welke afspraken er in het beginstadium van de complexe opgave gemaakt zijn over de momenten waarop PS om besluitvorming gevraagd zullen worden en welke informatievoorziening daarbij nodig wordt

³ Bij complexe opgaven zijn in toenemende mate veel partijen betrokken van binnen en buiten de overheid. Voor PS dient duidelijk te zijn wat de 'speelruimte' is: binnen welk krachtenveld wordt de opgave uitgevoerd, wie zijn belanghebbenden en welke positie nemen zij in?

geacht. Nagegaan is of de informatievoorziening conform vooraf gemaakte afspraken was en of de informatie toereikend was (zie ook paragraaf 1.3 Afbakening).

Voor elk geselecteerd besluitvormingsmoment is geanalyseerd hoe elke actor (ambtelijke organisatie, GS, griffie en PS) zijn bijdrage heeft geleverd aan het tot stand komen van het besluit. Ook is nagegaan of de besprekingen in de commissies en PS in lijn met het vergadervoorstel zijn verlopen en of uit het debat blijkt dat voor PS helder was wat het doel van de bespreking, de positie van PS en de samenhang met de overige besluitvorming rond deze opgave was. Deze analyse is uitgevoerd tegen de achtergrond van de latere adviezen van de drie Statenwerkgroepen (zie hierna).

De besluitvorming en informatievoorziening zijn geanalyseerd aan de hand van de bijbehorende vergaderstukken, opnames en besluitenlijsten van de commissie- en Statenvergaderingen en interviews met de betrokken ambtenaren, griffiemedewerkers en Statenleden.

Vraag 3: Hoe worden de adviezen van de Statenwerkgroepen Scenaristen, Startnotities en Rapporteurschap – en eventuele andere adviezen gericht op verbetering van de Flevolandse besluitvormingsprocessen – uitgevoerd?

Naar aanleiding van het rapport 'Voor een Constructieve Dialoog' hebben in 2018 drie Statenwerkgroepen elk een advies uitgebracht aan PS om het besluitvormingsproces op onderdelen te verbeteren. PS hebben deze adviezen overgenomen. Nagegaan is of aan deze adviezen inmiddels uitvoering is gegeven. Verder is geïnventariseerd of er naast de adviezen van de drie Statenwerkgroepen, in de statenperiode 2015-2019 wellicht nog andere adviezen gericht op verbetering van de Flevolandse besluitvormingsprocessen zijn uitgevoerd.

Interviews met Statenleden en griffiemedewerkers vormden – naast de uitgebrachte adviezen – de belangrijkste informatiebron voor het beantwoorden van deze deelvraag. Daarnaast zijn de vergaderstukken, opnames en besluitenlijsten van de commissie- en Statenvergaderingen geanalyseerd.

Vraag 4: Welke lessen kunnen getrokken worden uit de analyse van het besluitvormingsproces bij complexe opgaven en hoe verhouden deze zich tot de recente adviezen die erop gericht zijn om de besluitvormingsprocessen te verbeteren?

De beantwoording van de deelvragen 1, 2 en 3 levert lessen op over de inrichting en uitvoering van het Flevolandse besluitvormingsproces (bij complexe opgaven) en geeft inzicht in de relevantie van de adviezen die reeds gedaan zijn om de besluitvormingsprocessen te verbeteren voor de samenwerking tussen PS en GS. Bij dit onderzoek ligt het voor de hand om PS een rol te geven bij de duiding van deze lessen.

Bijeenkomst met Statenleden

De rekenkamer organiseert op 2 september 2019 een bijeenkomst met Statenleden. De Statenleden ontvangen ter voorbereiding de Nota van Bevindingen (de versie die aangepast is naar aanleiding van de feitelijk wederhoorreactie) en separaat de lessen zoals de rekenkamer die constateert. Tijdens de bijeenkomst worden de Statenleden gevraagd om een nadere duiding van deze lessen én hoe deze lessen omgezet kunnen worden in aanbevelingen voor een goede samenwerking tussen PS en GS in de statenperiode 2019-2023. De beoogde uitkomst van deze bespreking is een set aanbevelingen danwel afspraken, gericht op een goede samenwerking tussen PS en GS. De rekenkamer zal deze aanbevelingen verwerken in haar Bestuurlijke Nota die, na de bestuurlijk wederhoorprocedure, zal worden toegestuurd aan PS.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt, ter beantwoording van deelvraag 1, eerst uiteengezet hoe het Flevolandse besluitvormingsproces eruit ziet en welke rol de verschillende actoren daarbij spelen. Omdat de griffie een spilfunctie heeft in het geheel, komt hun rol en rolopvatting vervolgens aan bod. Daarna wordt nagegaan op welke wijze de aanbevelingen van de rekenkamer uit 2007 en 2010 zijn opgevolgd, daarbij worden ook wat nieuwe inzichten gepresenteerd. Het hoofdstuk sluit af met de beantwoording van deelvraag 3, namelijk met een beschrijving van de adviezen van de drie werkgroepen (en hoe daar tot op heden invulling aan wordt gegeven) en welke rapportages in dat kader ook het vermelden waard zijn. Hoofdstuk 3 beschrijft de geselecteerde besluitvormingsmomenten van de drie casussen Batavialand, Flevokust Haven en MSNF en of de informatievoorziening daarbij toereikend was (deelvraag 2). De lessen (deelvraag 4) die de rekenkamer ter duiding aan de Statenleden wil voorleggen, ontvangen de Statenleden separaat ter voorbereiding op de bijeenkomst op 2 september 2019.

| 2 | Het Flevolandse besluitvormingsproces in het algemeen

2.1 Inleiding

De totstandkoming van een provinciaal besluit (bij complexe opgaven) is een samenspel tussen de ambtelijke organisatie, GS, de griffie en PS. Elke actor heeft hierin een eigen rol, waarbij PS het uiteindelijke besluit nemen. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de provincie Flevoland het besluitvormingsproces georganiseerd heeft, welke formele en informele afspraken daarover gemaakt zijn, welke rol de griffie hierin kan en wil spelen, welke initiatieven recent genomen zijn om de informatievoorziening aan en besluitvorming door PS te verbeteren en op welke wijze de aanbevelingen van de rekenkamer opgepakt zijn.

2.2 De actoren en stappen in het besluitvormingsproces

De provincie Flevoland heeft geen afspraken over besluitvorming specifiek voor complexe opgaven gemaakt (zie ook paragraaf 2.5). Daarom wordt in deze paragraaf het algemene besluitvormingsproces beschreven.



Figuur 1 Route van een statenvoorstel

De ambtelijke organisatie heeft tot taak om besluiten van GS of PS uit te voeren, maar ook om deze voor te bereiden. Dit gebeurt in overleg met de verantwoordelijk gedeputeerde (portefeuillehouder).

Frequent wordt in portefeuillehoudersoverleg (PO) tussen de portefeuillehouder en de beleidsinhoudelijke ambtenaar besproken wat de stand van zaken is en hoe besluitvorming door PS vormgegeven zal worden.

De uiteindelijke vergaderstukken voor de commissie(s) en PS worden door de portefeuillehouder voorgelegd aan GS. Wanneer GS deze hebben vastgesteld, kan doorgeleiding naar PS via de griffie plaatsvinden. Idealiter heeft voorafgaand aan besluitvorming door GS al ambtelijk overleg plaatsgevonden met de griffie om de agendering in commissie en PS voor te bereiden.⁴ GS verzoeken de commissiegriffier om de vergaderstukken of het onderwerp te agenderen in de commissie, danwel op de Lange Termijn Planning (LTP) te plaatsen.⁵

⁴ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 2, 13 juni 2019

⁵ Overigens kan het verzoek om een stuk of onderwerp op de LTP te plaatsen, ook door een ambtenaar worden gedaan. Bron: Provincie Flevoland (2019), Ingevulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019.

Spoedagendering

Op verzoek van een Statenlid of GS is spoedagendering in een commissie- of PS-vergadering mogelijk.

Voorwaarden daarvoor zijn:

- a. het was onvoorzienbaar en hierdoor niet mogelijk om aan te melden voor de LTP, en
- b. er is sprake van een fatale termijn met (grote) financiële gevolgen en/of
- c. politieke of maatschappelijke relevantie vraagt om snelle agendering.

Uiterlijk op de maandag voor de betreffende vergadering dient het voorstel voor spoedagendering ingediend te worden bij de CdK. Indien het verzoek afkomstig is van GS, kan voorafgaand aan de spoedagendering in PS een openbare ad hoc commissie worden bijeengeroepen. De portefeuillehouder licht in deze ad hoc commissie het voorstel en de reden voor spoedagendering toe.⁶ Er wordt zelden gebruik gemaakt van spoedagendering.⁷

Vervolgens doet de agendacommissie⁸, bestaande uit de commissiegriffier en de commissievoorzitter, een voorstel voor de wijze van agendering in de commissie.⁹ Op de conceptagenda en LTP wordt aangegeven of de stukken ter kennisname, beeldvormend of oordeelsvormend zullen worden behandeld.¹⁰ Ook wordt een datum voor besluitvorming in PS opgenomen op de LTP.¹¹ De LTP wordt door de agendacommissie ook met de portefeuillehouders besproken, vaak voorafgaand aan de betreffende commissie.¹² De agendacommissie kan zelf via een memo de commissie inhoudelijk informeren met (strategische) achtergronden bij de geagendeerde onderwerpen ('oplegmemor') of over haar keuzes qua agendering ('memo agendacommissie').¹³ De conceptagenda, opgesteld door de agendacommissie, wordt aan het begin van de vergadering door de commissie vastgesteld.¹⁴

Seniorenconvent

Het seniorenconvent¹⁵ bestaat uit de CdK en de fractievoorzitters.¹⁶ De taken van het seniorenconvent:

- De werkgeverscommissie van de griffier wordt gevormd door een afvaardiging van het seniorenconvent;¹⁷
- Indien de CdK de PS-vergadering op een andere dag dan woensdag wil organiseren, dient hij hiervoor met het seniorenconvent te overleggen;¹⁸
- Met het seniorenconvent wordt de spreektijd afgestemd als de Jaarstukken, Perspectiefnota, Zomernota of Programmabegroting ter behandeling voorliggen;¹⁹
- De plaatsing van de fracties in de Statenzaal wordt door tussenkomst van het seniorenconvent vastgesteld;²⁰

⁶ Art. 19 Reglement van orde PS Flevoland

⁷ Provincie Flevoland (2019), Ingevulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

⁸ De agendacommissie kan de portefeuillehouder en het verantwoordelijk afdelingshoofd danwel programmamanager uitnodigen deel te nemen aan de agendacommissie. Zij kan zich ook door anderen laten informeren. Bron: Art. 3 lid 2 Reglement van orde PS Flevoland.

⁹ Art. 2 lid 1 & art. 3 lid 1 Reglement van orde PS Flevoland

¹⁰ Art. 18 lid 1 Reglement van orde PS Flevoland

¹¹ Tot de taken van de agendacommissie behoren verder het bewaken van een *tijdige* aanmelding en aanlevering van stukken door het college én het bewaken van de *kwaliteit* van onderwerpen en stukken voor de commissies. Bron: Art. 3 lid 4 Reglement van orde PS Flevoland.

¹² Provincie Flevoland (2019), Email griffie, 29 april 2019

¹³ Art. 3 lid 6 Reglement van orde PS Flevoland

¹⁴ Art. 18 lid 6 Reglement van orde PS Flevoland

¹⁵ Tot 2015 bestond naast het Seniorenconvent ook een presidium, bestaande uit de commissievoorzitters en de CdK. Bron: Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019.

¹⁶ Art. 6 lid 1 Reglement van orde PS Flevoland

¹⁷ Art. 8 lid 2 Reglement van orde PS Flevoland

¹⁸ Art. 15 lid 1 en 3 Reglement van orde PS Flevoland

¹⁹ Art. 18 lid 12 Reglement van orde PS Flevoland

²⁰ Art. 31 lid 2 Reglement van orde PS Flevoland

- Indien de Verordening fractieondersteuning 2016 tot interpretatieverschillen leidt of niet toereikend is, beslissen PS op voorspraak van het seniorenconvent;²¹
- Indien blijkt dat iets in de Gedragscode integer handelen niet voldoende is beschreven of onduidelijk is, wordt dit besproken in het seniorenconvent.²²

Daarnaast kan het seniorenconvent worden geraadpleegd door de agendacommissie van PS als er procedurele afstemming nodig is over politiekgevoelige zaken. Tevens worden met het seniorenconvent de stukken voorbesproken die door de griffie rechtstreeks naar PS worden geleid en vindt bijvoorbeeld informeel overleg plaats over omgangsvormen.²³

In een beeldvormende commissievergadering wordt de commissie geïnformeerd over een onderwerp dat meestal op een later moment ter besluitvorming voorligt. De commissieleden kunnen inhoudelijke vragen stellen aan degene die de presentatie verzorgt, danwel de portefeuillehouder. Idealiter komen politieke vragen en gedachteswisseling pas bij de oordeelsvorming aan de orde. De invloed die de commissie heeft, verschilt per agendapunt. De werkgroep Scenaristen (zie paragraaf 2.6) heeft vanuit die constatering drie typen beeldvorming onderscheiden:²⁴

1. going concern: beeldvorming om PS feitelijk te informeren, aangehaakt te houden over voortgang van beleid of projecten.
2. work in progress: beeldvorming om de mening van PS te peilen en te toetsen of GS op de goede weg zitten.
3. statenvoorstel: ter voorbereiding op besluitvorming. Deze beeldvorming is bedoeld om een zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de feiten en argumenten die het voorstel onderbouwen en de interpretatie daarvan.

Ambtelijke bijstand

Statenleden hebben recht op ambtelijke bijstand.²⁵ Het varieert in welke mate Statenleden en -fracties hiervan gebruikmaken. De griffie kan Statenleden met een technische vraag verwijzen naar de ambtenaar die daar over gaat. De boodschap van de griffie is: "neem vooral contact op als u vragen heeft."²⁶ Overigens kiezen Statenleden er ook wel voor om zonder tussenkomst van de griffie contact op te nemen met een gedeputeerde of een ambtenaar. De regels omtrent ambtelijke bijstand waren vastgelegd in een provinciale verordening Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning. In 2016 is ambtelijke bijstand uit deze verordening gehaald. In het nog te wijzigen Reglement van orde PS Flevoland zullen regels omtrent ambtelijke bijstand opgenomen worden.²⁷ In de feitelijk wederhoorreactie is aangegeven dat in de afgelopen periode verzoeken om ambtelijke bijstand in de geest van de 'oude' verordening zijn opgepakt en dat dit geen onoverkomelijke problemen heeft opgeleverd.²⁸ Voor een onderzoek naar 'ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na de Wet dualisering' is recent een enquête uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten. Hieruit bleek o.a. dat gemeenteraden in de regel kunnen bouwen op gedegen ondersteuning van de griffie en ambtelijke organisatie, maar dat het nog "...ontbreekt aan de belangrijkste laatste juridische stap, die de raad sterker maakt in het afdwingen van de ondersteuning waar hij

²¹ Art. 7 Verordening fractieondersteuning 2016

²² Art. 7 lid 2 Gedragscode integer handelen Statenleden en burgerleden

²³ Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

²⁴ Statenwerkgroep scenaristen (2018), Samenvattend verslag van bijeenkomsten 15-01, 20-03 en 6-06 2018 en Concept-aanbevelingen, p. 2

²⁵ Op grond van art. 33 lid 1 Provinciewet. In een verordening Ambtelijke bijstand is dit destijds uitgewerkt, maar deze verordening is niet meer van kracht. De bedoeling is dat in het te wijzigen Reglement van orde de nieuwe regels voor ambtelijke bijstand worden opgenomen. Tot die tijd wordt gehandeld in de geest van de oude afspraken over ambtelijke bijstand. Bron: Provincie Flevoland (2019), Email griffie, 20 juni 2019.

²⁶ Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019 & Provincie Flevoland (2019), Email griffie, 20 juni 2019

²⁷ Provincie Flevoland (2019), Email griffie, 20 juni 2019

²⁸ Provincie Flevoland (2019), Feitelijk wederhoorreactie, 19 juli 2019

recht op heeft en voor de gemeenteambtenaren duidelijk vastlegt wat er van hen verwacht mag worden bij het verlenen van ambtelijke bijstand en aan wie zij verantwoording verschuldigd zijn.” ²⁹

Voor een beeldvormende vergadering ontvangen de commissieleden meestal wel een presentatie, maar niet altijd een statenvoorstel ter voorbereiding. Het kan als een nadeel ervaren worden dat de commissieleden zich daardoor minder goed met hun fractie kunnen voorbereiden op de vergadering. *“Wil een beeldvormende ronde echt een succes zijn, dan kun je beter zoveel mogelijk informatie aan de voorkant meegeven. Dan kun je in de fractie bespreken: wat vinden we belangrijk en welke vragen hebben we erbij? Want als er geen stukken zijn, bespreek je dit pas tussen beeldvorming en oordeelsvorming in”*, aldus een Statenlid in gesprek met de rekenkamer.³⁰ Door de griffie is aangegeven dat de commissie minimaal de presentatie dient te ontvangen voorafgaand aan de beeldvormende vergadering. In 2017 werd dit ook aanbevolen naar aanleiding van de evaluatie van de statencommissies. Momenteel buigt de Statenwerkgroep Vergadermodel³¹ zich over o.a. deze aanbeveling.³²

Door de voorzitter dient expliciet geconcludeerd te worden dat de beeldvorming voldoende is doorlopen om over te kunnen gaan naar oordeelsvorming.³³

Tijdens een oordeelsvormende commissievergadering vindt uitwisseling van meningen en standpunten tussen Statenleden plaats. De portefeuillehouder is doorgaans aanwezig om vragen te beantwoorden. Elke oordeelsvormende commissie wordt afgesloten met het bespreken van de vraag of het voorstel of onderwerp rijp is voor agendering in PS of dat het nogmaals in de commissie behandeld dient te worden en op welke wijze. Bij agendering in PS adviseert de commissie of het stuk als hamerstuk of besprekstuk wordt geagendeerd. Indien één Statenlid bespreking wenst, wordt het een besprekstuk in PS. De commissie is bevoegd om geheimhouding op stukken te leggen.³⁴

Geheimhouding en beslotenheid

Geheimhouding op stukken kan worden opgelegd door de CdK, GS, een commissie of door PS. Het orgaan dat de geheimhouding oplegt, draagt er ook zorg voor dat een besluit tot opheffing van de geheimhouding wordt genomen. De stukken waarop geheimhouding is gelegd, blijven ‘onder berusting van de griffier’ en de griffier verleent op passende wijze inzage.³⁵ In het Reglement van orde zijn de voorschriften omtrent geheimhouding opgenomen in de artikelen 48 t/m 54. Recent is de werkwijze enigszins aangepast en krijgen Statenleden het geheime stuk ook tijdens de besloten vergadering uitgereikt. Na afloop van de behandeling worden de stukken weer ingezameld door de griffie.³⁶

De voorzitter van de vergadering of 1/10 van de leden van de vergadering kunnen besluiten tot een besloten vergadering. Van een besloten vergadering wordt een apart verslag gemaakt en de geluidsopname gearchiveerd

²⁹ Hessels, J. (2018), Samenvatting ‘Raad zonder raadgevers’, 7 mei 2018 & Radboud Universiteit (7 mei 2018), Veel gemeenten lappen gemeentewet aan hun laars, www.ru.nl & NRC (22 mei 2018), ‘Gemeenten neigen nog naar monisme’, www.nrc.nl

³⁰ Provincie Flevoland (2019), Interview Statenlid, 7 juni 2019

³¹ De Statenwerkgroep Vergadermodel is n.a.v. de Statenconferentie april 2019 ingesteld. De werkgroep zal het vergadermodel van de afgelopen periode evalueren op effectiviteit. Verwacht wordt dat de werkgroep in het najaar van 2019 met een advies komt. Bron: Provincie Flevoland (2019), Email griffie, 20 juni 2019.

³² Provincie Flevoland (2019), Email griffie, 20 juni 2019 & Provincie Flevoland (2017), Memo ‘Evaluatie Statencommissies 2017’, 3 april 2017

³³ Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

³⁴ Art. 18 lid 8 en 10 & art. 49 lid 1 Reglement van orde PS Flevoland

³⁵ Art. 49 & art. 16 lid 5 Reglement van orde PS Flevoland

³⁶ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 2, 13 juni 2019

bij de griffie. In de vergadering wordt besloten of het behandelde en het verslag (en dus ook de geluidsopname) geheim worden verklaard.³⁷ In 2014 heeft de rekenkamer in haar rapport 'Openbaar, tenzij' handvatten gegeven voor het verbeteren van procedures rondom geheimhouding.³⁸

De griffier stelt, op grond van de bevindingen van de commissies en in overleg met de agendacommissies een voorstel voor de conceptagenda voor PS op. De conceptagenda wordt opgesteld door de CdK en de griffier (agendacommissie PS). Als de PS-vergadering begint, stellen PS de agenda vast³⁹ en besluiten daarmee of ter besluitvorming voorgelegde voorstellen daadwerkelijk op die wijze zullen worden behandeld.⁴⁰

Toevoegingen op de PS-agenda

Een Statenlid kan verschillende toevoegingen op de PS-agenda indienen:

- Mondelinge vragen⁴¹
- Verzoek tot interpellatiedebat⁴²
- Motie vreemd aan de orde van de dag⁴³
- Initiatiefvoorstel⁴⁴

Het debat in PS kent in principe twee termijnen⁴⁵, beide termijnen worden gevolgd door een beantwoording van gestelde vragen door de portefeuillehouder. Uitwisseling van standpunten vindt plaats wanneer een Statenlid een ander Statenlid of de portefeuillehouder interrumpeert. Interrupties gaan via de voorzitter (de CdK).⁴⁶ In de praktijk staat de voorzitter interrupties in de eerste termijn niet toe. Bij de beantwoording van de vragen door de portefeuillehouder staat de voorzitter in de praktijk alleen interruptie van de gedeputeerde toe en geen interruptie van het interrumperend Statenlid door een ander Statenlid. Dit zijn geen vastgelegde afspraken, maar beleefdheidsgewoontes die zo zijn gegroeid.⁴⁷ Hierdoor vindt een debat tussen fracties meestal niet plaats in de eerste termijn of tijdens de beantwoording door de portefeuillehouder, maar pas in de tweede termijn. Een tweede termijn wordt echter niet altijd nodig geacht door PS.

Een Statenlid dat het woord voert, kan een motie indienen. Een motie bevat over het algemeen een beleidsstandpunt en/of een verzoek aan GS. Tijdens de behandeling van een statenvoorstel kan een Statenlid een amendement indienen. In Flevoland is het gebruikelijk geworden dat een amendement ziet op de beslispunten uit het statenvoorstel.⁴⁸ Ter afronding van de behandeling wordt gestemd over achtereenvolgens de ingediende amendementen, het statenvoorstel en de ingediende moties.⁴⁹

³⁷ Art. 53 Reglement van orde PS Flevoland & Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

³⁸ Randstedelijke Rekenkamer (2014), Openbaar, tenzij (provincie Flevoland), 2 juni 2014

³⁹ Art. 18 lid Reglement van orde PS Flevoland

⁴⁰ Bij vaststelling van de PS-agenda kunnen agendapunten worden toegevoegd of afgevoerd, kan de voorgestelde behandelvolgorde worden aangepast of een voorstel worden terugverwezen naar een commissie of GS voor advies. Bron: Art. 18 lid 15 Reglement van orde PS Flevoland

⁴¹ Tot uiterlijk 4 uur voor de PS-vergadering kan een Statenlid de CdK laten weten mondelinge vragen te willen stellen aan de CdK of GS over actuele zaken die het provinciaal bestuur raken. Bron: Art. 21 lid 1 sub a en art. 22 Reglement van orde.

⁴² Tot uiterlijk 48 uur voor de PS-vergadering kan een Statenlid dit verzoek gemotiveerd indienen bij de CdK. Tijdens een interpellatie worden inlichtingen gevraagd aan de CdK of GS. Bron: Art. 21 lid 1 sub b en art. 24 Reglement van orde.

⁴³ Wordt bij vaststelling van de PS-agenda mondeling aangekondigd. Bron: Art. 21 lid 1 sub c Reglement van orde.

⁴⁴ Wordt schriftelijk bij de CdK ingediend, waarbij aangegeven wordt of eerst behandeling in commissie gewenst is. Het initiatiefvoorstel wordt op de eerstvolgende vergadering geagendeerd. Bron: Art. 21 lid 1 sub d Reglement van orde.

⁴⁵ Art. 38 lid 1 Reglement van orde PS Flevoland

⁴⁶ Art. 33 lid 1 Reglement van orde PS Flevoland

⁴⁷ Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

⁴⁸ Elders is het ook mogelijk om een ander onderwerp in een amendement in te brengen en als besispunt toe te voegen. Bron: Provincie Flevoland (2019), Feitelijk wederhoorreactie, 19 juli 2019.

⁴⁹ Art. 25 lid 1 & art. 26 lid 1 en 2 & art. 43 Reglement van orde PS Flevoland

Van elke commissie- en PS-vergaderingen wordt een besluitenlijst gemaakt, daarnaast wordt van een commissievergadering een geluidsopname en van een PS-vergadering een beeldopname vastgelegd. Beide zijn via een livestream openbaar te volgen en blijven openbaar beschikbaar. De besluitenlijsten worden in de eerstvolgende vergadering vastgesteld.⁵⁰

2.3 Informatievoorziening aan PS

In paragraaf 2.2 is de route van besluitvormingsstukken reeds aangegeven: de statenvoorstellen inclusief bijlagen staan vanaf de oordeelsvormende commissievergadering op de agenda. Daarnaast staan (periodiek) op de agenda: de LTP, lijst moties, lijst toezeggingen, Lijst Ingekomen Stukken (LIS), afdoeningsvoorstel toezeggingen, voorstellen en memo's van de agendacommissie en (alleen op de PS-agenda) een afdoeningsvoorstel moties.⁵¹

Op de LIS staan alle ingekomen stukken van derden (hieronder vallen ook de mededelingen van GS, zie paragraaf 2.6). De LIS wordt elke donderdag aan de Statenleden verzonden, met per ingekomen stuk een afdoeningsvoorstel. Op de PS-agenda staan de gebundelde lijsten van de afgelopen periode (tot 13 dagen voor de PS-vergadering) om te besluiten over de afdoeningsadviezen aan PS.⁵²

Naast mondelinge vragen (zie paragraaf 2.2), kan een Statenlid schriftelijke stellen aan de CdK, GS of een gedeputeerde. Deze vragen worden, zo snel mogelijk na indienen, doorgestuurd naar PS en GS. Deze vragen dienen binnen 30 dagen te worden beantwoord. De vragen en antwoorden worden integraal op de LIS geplaatst.⁵³

Statenleden kunnen naar aanleiding van een commissievergadering of anderszins technische vragen stellen aan de ambtelijke organisatie of de gedeputeerde. De beantwoording van deze vragen gaat in principe naar het vragende Statenlid, waarbij gevraagd wordt of bredere verspreiding toegestaan wordt.⁵⁴

2.4 Rol en rolopvatting van de Flevolandse griffie

Volgens de provinciewet “staat de griffier PS en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde” en dienen PS in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier te stellen.⁵⁵ De taakomschrijving van griffies is dermate ruim, dat daaraan in de praktijk op verschillende wijze invulling gegeven kan worden. De rolopvatting van de griffie is daarbij bepalend.⁵⁶

⁵⁰ Art. 47 Reglement van orde PS Flevoland

⁵¹ Art. 18 lid 3 en 4 Reglement van orde PS Flevoland

⁵² Provincie Flevoland (2019), Email griffie, 29 april 2019; Art. 20 Reglement van orde PS Flevoland & Provincie Flevoland (2019), Feitelijk wederhoorreactie, 19 juli 2019

⁵³ Art. 23 Reglement van orde PS Flevoland

⁵⁴ Provincie Flevoland (2019), Email griffie, 20 juni 2019

⁵⁵ Art. 104a Provinciewet

⁵⁶ In 2016 is een evaluatie van het ambt van griffier uitgevoerd onder raadsgriffiers. Daaruit bleek o.a. dat griffiers in hoge mate zelf de frequentie en het belang van hun activiteiten bepalen, welke waarden zij belangrijk vinden en welke competenties zij willen ontwikkelen. Het ambt van griffier kan dus langs verschillende lijnen worden doorontwikkeld. Bron: Van Hulst e.a. (2016), Griffier in de gemeente geschetst - Het ambt anno 2016, juli 2016 & Schaap e.a. (2018), De griffier in gemeenteland. In: Bestuurswetenschappen 2018:1.

In 2016 is door 239 raadsgriffiers een vragenlijst ingevuld in het kader van een evaluatie van het ambt van griffier. Onder andere is gevraagd met welke taken zij zich bezig houden. Aan de hand van deze antwoorden zijn drie profielen benoemd, zie Tabel 1.

Tabel 1 Profielen van griffiers, hun kenmerken en aandeel onder geënuquêteerde raadsgriffiers (2016)⁵⁷

Profiel	Kenmerken	Percentage (N=239)
Basis griffier	Organiseren en af en toe faciliteren	46,4%
Basis-plus griffier	Organiseren, faciliteren en af en toe adviseren*	29,3%
Strategisch adviseur	Organiseren, faciliteren, adviseren en vertegenwoordigen**	24,3%

* Adviseren: over formele procedures, over de inhoudelijke kwaliteit van vergaderstukken en over politieke strategie om voorstellen geaccepteerd te krijgen.

** Vertegenwoordigen: het adviseren van de ambtelijke organisatie, de burgemeester of de gemeentesecretaris over zaken die de raad betreffen.

De Flevolandse griffie heeft zich vanaf 2013 doorontwikkeld naar meer strategisch adviseurschap.⁵⁸

Eind 2018 werd in het Democratiepact de rol die van de griffie mag worden verwacht als volgt omschreven: *“ondersteuner en strategisch adviseur van de volksvertegenwoordiging, aanjager van een goed samenspel tussen volksvertegenwoordiging, bestuur en ambtelijke organisatie en bewaker van de democratische waarden en processen in relatie met burgers.”* De secretaris-generaal van het ministerie van BZK en de voorzitter van de Vereniging van griffiers tekenden dit pact, dat tevens vijf doelen voor eind 2019 bevat, namelijk:⁵⁹

1. Investeren in de toerusting van de griffier in zijn rol als informatiemakelaar;
2. Investeren in de kwaliteit van de decentrale democratie en het daarbij behorende meesterschap van de griffier;
3. Investeren in het onderling leren over democratische en bestuurlijke innovaties;
4. Bijdragen aan een weerbare decentrale democratie. Hiertoe worden griffiers toegerust om met raden en staten het gesprek te voeren over integriteit, ondermijning en weerbaarheid;
5. Bijdragen aan het beheersen van de werkdruk van volksvertegenwoordigers en aan de dialoog over de kwaliteit van de decentrale democratie.

De Flevolandse griffie is gevraagd of en zo ja welke kansen zij ziet in het Democratiepact. Aangegeven werd dat zij hierin in de eerste plaats kansen ten aanzien van de verbindingen tussen inwoners en het bestuur, nieuwe participatiemogelijkheden en in de ideeën over inwonersinitiatieven. In de uitwerking van het Democratiepact wordt ook aandacht gevraagd voor een goede interactie tussen staten, college en ambtelijke organisatie. De griffie ziet de meerwaarde van het blijvend investeren in deze interactie. Waar het pact zich richt op een weerbare decentrale democratie, herkent de griffie hierin o.a. de ‘basistoets integriteit’ voor bestuurders.⁶⁰

Begin 2019 heeft de Flevolandse griffie in een Visiedocument de ambities voor PS en een herbezinning op de omvang en werkwijze van de griffie verwoord. Hierin wordt herkend dat de rolopvatting van Nederlandse griffies is veranderd: van proceduregericht, naar eerste adviseur die de volksvertegenwoordiger positioneert. De Statengriffier geeft in haar voorwoord aan ervan overtuigd te zijn dat *“het statenwerk leuker kan, meer betrokken*

⁵⁷ Van Hulst e.a. (2016), Griffier in de gemeente geschetst - Het ambt anno 2016, juli 2016 & Schaap e.a. (2018), De griffier in gemeenteland. In: Bestuurswetenschappen 2018:1

⁵⁸ Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

⁵⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Vereniging van Griffiers (2018), Democratiepact - Werk maken van de waarde van democratie, oktober 2018

⁶⁰ Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

en meer persoonlijk.” Ook doet zij een oproep om het Flevolandse middenbestuur kleur te geven met nieuwe werkvormen rond de actuele dossiers: *“Dit vraagt wel een nieuwe manier van (samen)werken: meer naar buiten gaan, meer het gesprek daar voeren waar het meerwaarde heeft. U kunt belangentegenstellingen benoemen en onderzoeken, door te luisteren en te vragen. Met nieuwe (digitale) werkvormen kan de toegang naar de politiek voor meer mensen dan nu ontsloten worden. PS kunnen meer dan nu eigenstandig communiceren over de dilemma’s en overtuigingen die aan het Statenwerk ten grondslag liggen.”*⁶¹ In de praktijk vraagt dit maatwerk per onderwerp. Mogelijke werkvormen zijn bijvoorbeeld een spreekuur, burgers, besturen of instellingen bezoeken of juist uitnodigen, digitaal contact etc. Randvoorwaarden die de griffie hierbij ziet, zijn o.a. het creëren van een gezamenlijk beeld over wat het dient op te brengen en de ‘transactionele ruimte’ van het Statenlid moet steeds vooraf duidelijk zijn.⁶²

In de dagelijkse praktijk is ook het bewaken van de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS een belangrijke taak van de griffie. De griffie zorgt ervoor dat PS de informatie *tijdig* ontvangen door te sturen op deadlines, regelmatig intern te communiceren over deadlines en over de noodzaak tot aanmelden van stukken op intranet. Ook kan vanuit de agendacommissie aan GS gevraagd worden waar één en ander blijft of hoe het zit met een actueel onderwerp. De agendacommissie verzoekt GS bijvoorbeeld om actief PS te informeren. De griffie bewaakt de *leesbaarheid* en *begrijpelijkheid* van de stukken door het wekelijks doornemen en bespreken van de GS-bundel.⁶³ Als in de GS-bundel opvallendheden worden geconstateerd, bijvoorbeeld qua formulering van de beslispunten of zaken waarover PS geïnformeerd zouden moeten worden, dan bespreekt de commissiegriffier dit met de commissievoorzitter. Vervolgens kan de commissiegriffier in naam van de agendacommissie contact opnemen met de portefeuillehouder om een suggestie te bespreken. Niet altijd worden deze suggesties overgenomen door de gedeputeerde. Het wordt ook niet altijd gewaardeerd als de agendacommissie dergelijke suggesties aan GS doet. De commissie kan hierover middels een memo agendacommissie geïnformeerd worden.⁶⁴

Oordeel commissievoorzitters (2017) over de kwaliteit van vergaderstukken:

De kwaliteit van de vergaderstukken is wisselend. Het betreft onder meer de formulering van de beslispunten en het onvoldoende vermelden van alternatieven en risico's in Statenvoorstellen. PS is onvoldoende in staat deze kwaliteit tijdig te beoordelen en daar sturing aan te geven. In de bewaking van de kwaliteit van Statenvoorstellen dienen de agendacommissies een rol te spelen. Voorwaarde is dat deze op een eerder moment dan nu beschikking krijgen over de stukken. Aanbevolen werd om de agendacommissies in overleg te laten treden met GS over de kwaliteitsborging van Statenvoorstellen en de rol van agendacommissies/PS hier in.⁶⁵

⁶¹ Provincie Flevoland (2019), Visiedocument Statengriffie Flevoland – Statengriffie en de ambities van Provinciale Staten Flevoland

⁶² Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

⁶³ Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

⁶⁴ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 2, 13 juni 2019

⁶⁵ Provincie Flevoland (2017), Memo 'Evaluatie Statencommissies 2017', 3 april 2017

2.5 Opvolging aanbevelingen rekenkamer over informatievoorziening en besluitvorming complexe opgaven (2007 en 2010)

Rekenkameronderzoeken 'Grip op grote projecten' (2007) en 'Doorwerking Grip op grote projecten' (2010)

De rekenkamer heeft in 2007 onderzocht in hoeverre de vier Randstedelijke provincies algemene procesafspraken maakten over de besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten en op welke wijze de besluitvorming en de informatievoorziening over de uitvoering waren verlopen in PS. De belangrijkste aanbeveling aan PS die daaruit voortvloeide, adviseerde PS om vooraf procesafspraken met GS omtrent besluitvorming en informatievoorziening te maken bij grote projecten. Eventueel zouden daarbij aanvullend specifieke projectafspraken gemaakt kunnen worden.

In 2010 is de rekenkamer nagegaan of de betrokkenheid van PS bij grote projecten was verbeterd naar aanleiding van het onderzoek uit 2007 (in bijlage A zijn de conclusies en aanbevelingen van beide onderzoeken weergegeven). Uit het doorwerkingsonderzoek bleek dat dit iets was verbeterd, maar ook dat de provincie Flevoland nog aan het begin stond van een proces om beter grip te krijgen op grote projecten.

In 2010 heeft een adviesbureau een 'Leidraad sturing grote projecten Flevoland' opgeleverd met daarin zeven uitgangspunten voor de sturing op grote projecten⁶⁶. De ambtelijke organisatie is voor de rekenkamer nagegaan hoe de leidraad vervolgens is behandeld. De leidraad en het onderwerp 'afsprakenkader grote projecten' hebben in 2010 en 2011 een aantal keer op de agenda van de statenwerkgroep Planning & Control gestaan. Na de verkiezingen in 2011 kwam het opnieuw aan de orde, maar door een andere rol en samenstelling van de statenwerkgroep en door andere prioritering van onderwerpen is het niet tot een behandeling in de statenwerkgroep of commissie Bestuur gekomen. De statenwerkgroep werd omgezet naar een – naar zijn aard meer politieke – statencommissie. Gevolg hiervan is geweest dat GS deze leidraad niet expliciet hebben vastgesteld en evenmin is doorgeleid naar een statencommissie en/of PS.⁶⁷ Daarmee is er uiteindelijk geen Flevolandse procedureregeling grote projecten vastgesteld. Ook op andere wijze zijn er geen (informele) afspraken vastgelegd over informatievoorziening aan en besluitvorming door PS bij complexe opgaven en is het niet gebruikelijk dat in het beginstadium van een complexe opgave met PS afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening en besluitvorming.⁶⁸

Beschouwing op de aanbevelingen uit 2007 en 2010

Een maatschappelijk probleem, danwel een groot project of complexe opgave wordt nu veel vaker dan zo'n tien jaar geleden opgepakt door diverse partijen gezamenlijk. Bijvoorbeeld omdat het te groot is voor de provincie alleen qua kennis of financiën of omdat een andere partij nodig is om een probleem te kunnen oplossen. Welke rol de provincie in een dergelijke samenwerking heeft, varieert per opgave en kan ook gedurende de (voorbereiding van de) realisatie van de opgave nog wijzigen (zie bijvoorbeeld MSNF). Wanneer de provincie niet de 'lead' heeft, maar er sprake is van het meer gelijkwaardige 'netwerkende werken', heeft dit consequenties voor de provincie en specifiek voor de rol van PS. De uitkomst komt namelijk in samenspraak met de netwerkpartijen tot stand. Dit betekent dat de uitkomst niet van te voren vast staat, omdat ook de andere partijen hun aandeel hebben. In de loop der tijd kunnen er veranderingen in de beoogde uitkomst optreden. Dit vereist een andere

⁶⁶ Dit zijn: 1) criteria om te bepalen wat een groot project is, 2) logische fasering van een groot project, 3) effectief samenspel tussen PS, GS en de ambtelijke organisatie, 4) kaderstelling, 5) informatievoorziening, 6) werkwijze en organisatie, en 7) effectieve sturing op gewenste resultaten. Bron: Lysias Advies (2010), Buiten presteren betekent binnen organiseren - Leidraad sturing grote projecten Flevoland.

⁶⁷ Provincie Flevoland (2019), Emails ambtelijke organisatie, 10 mei en 14 juni 2019

⁶⁸ Provincie Flevoland (2019), Ingevulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

rolinvulling van PS; betrokken maar op grotere afstand van de inhoud.⁶⁹ Rekenkamer Oost-Nederland heeft in 2016 naar aanleiding van onderzoek naar provinciale netwerksturing lessen voor PS geformuleerd. De Randstedelijke Rekenkamer ziet deze lessen als actualisatie van de aanbevelingen uit 2007 en 2010, namelijk:⁷⁰

- Maak een expliciete keuze om een maatschappelijk vraagstuk al dan niet via netwerksturing aan te pakken en accepteer de consequenties voor de rol van PS en GS;
- Bepaal het 'speelveld': maak de eigen ambitie van de provincie voor de start van het samenwerkingsproces duidelijk;
- Bepaal de 'spelregels': wie doen er mee, wat zijn de go/no go-momenten in het proces, wat zijn voor u belangrijke aspecten in het proces, hoe gaat u deze bewaken, hoe en wanneer wilt u geïnformeerd worden over de resultaten in relatie tot de door u geformuleerde ambities.

2.6 Recente initiatieven PS om informatievoorziening en besluitvorming te verbeteren

Coalitieakkoord 2015-2019 en 'Voor een Constructieve Dialoog' (2016)

In het coalitieakkoord 2015-2019 is de ambitie geuit om te investeren in de samenwerking tussen PS en GS.⁷¹ GS stellen in het college-uitvoeringsprogramma: *"Wat betreft de interne samenwerking intensiveren we de dialoog met (alle fracties in) Provinciale Staten. We doen dit op basis van vertrouwen en de verwachting van constructieve inbreng."*⁷²

De ambitie van het college om een constructieve dialoog te organiseren tussen PS en GS was de aanleiding voor een onderzoek naar hoe GS vanuit een open houding in dialoog met PS tot constructieve samenwerking kan komen.⁷³ Het rapport 'Voor een Constructieve Dialoog' is eind 2016 afgerond. Hierin wordt o.a. geconcludeerd dat het besluitvormingsproces wordt gedomineerd door de agenda van GS doordat het proces (in de meeste gevallen) begint met een (staten)voorstel van GS, wat leidt tot een reactie van de fracties, waarna uiteindelijk PS een besluit nemen of anderszins uitspraken doen. Processen van meningsvorming en voorbereidingen op besluiten krijgen daardoor (te) snel een politieke lading, dat belemmert volgens de onderzoekers een constructieve dialoog. Om tot deze dialoog te komen zijn volgens hen nieuwe afspraken nodig over werkvormen die bevorderen dat eerder in het beleidsproces opener met elkaar van gedachten kan worden gewisseld. Dit vraagt van PS om niet pas te willen debatteren als GS een voorstel op tafel leggen en haar rol breder te zien dan het nemen van besluiten. Om dit te bereiken worden in het onderzoek zeven adviezen gegeven. Allereerst wordt geadviseerd een aantal keer per jaar een platform te organiseren waarin zonder politieke lading kan worden gesproken over het besluitvormingsproces. Ook het zesde advies is een pleidooi om regelmatig te reflecteren op het proces. Het tweede en derde advies gaan over het verkennen van gemeenschappelijke vertrekpunten en het delen van kennis en informatie door GS. Het vierde advies heeft betrekking op de startnotities die al gebruikelijk waren in het besluitvormingsproces. Het vijfde en zevende advies pleiten voor het meer 'van buiten naar binnen

⁶⁹ Rekenkamer Oost-Nederland (2016), Handvatten PS voor netwerksturing lessen uit het programma Stad en Regio (Bestuurlijke nota, provincie Gelderland), o.a. p. 16

⁷⁰ Rekenkamer Oost-Nederland (2019), Brief aan PS Gelderland 'Reflectie adaptieve bestuursstijl Gebiedsopgaven', 22 februari 2019

⁷¹ Provincie Flevoland (2015), Flevoland: Innovatief en ondernemend – Coalitieakkoord 2015-2019, p. 3

⁷² Provincie Flevoland (2015), College-uitvoeringsprogramma Flevoland 2015-2019, p. 4

⁷³ Het onderzoek werd gehouden in het kader van artikel 217A van de Provinciewet, dergelijke onderzoeken voert de provincie periodiek uit ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het provinciale beleid. Bron: Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Onderzoeksplan 217A 2015/2016', 15 december 2015.

halen'. Zowel door GS, als door PS, om haar informatiepositie te versterken en de afhankelijkheid van GS te verminderen.⁷⁴

Toen het rapport 'Voor een Constructieve Dialoog' aan de Statenleden werd gepresenteerd, bleek niet iedereen zich te herkennen in de diagnose over de samenwerking GS – PS.⁷⁵ Daarom is besloten om tijdens de Statenconferentie in april 2017 het gesprek aan te gaan over de samenwerking tussen PS en GS en op zoek te gaan naar de gedeelde beelden. De uitkomst van dit gesprek was dat er verbeteringen mogelijk zijn in de samenwerking, door bijvoorbeeld vroegtijdig de dialoog aangaan, PS meer mee nemen in de denkrichting en het dilemma, snelle en goede informatievoorziening, meer flexibiliteit in de vorm en meer onderling aanspreken en uitspreken.⁷⁶ Bij de afronding van de Statenconferentie 2017 is besloten om vier werkgroepen samen te stellen.⁷⁷ Deze werkgroepen zijn elk gerelateerd aan een bepaald advies uit het onderzoeksrapport.

Werkgroep Scenaristen

Het advies uit 'Voor een Constructieve Dialoog' waar de werkgroep Scenaristen mee aan de slag ging, betrof het verkennen van gemeenschappelijke vertrekpunten (gezamenlijke probleemanalyse) bij de start van besluitvormingsprocessen (advies 2). In het rapport wordt gesteld dat PS en GS geregeld te weinig tijd nemen om de Ausgangssituatie en de maatschappelijke uitdaging goed te analyseren. Het proces is meestal direct gericht op een mogelijk besluit, waardoor alternatieve benaderingen en daarmee alternatieve oplossingen (scenario's) te weinig aan bod komen. Dit zorgt er voor dat er vaak uiteindelijk slechts één beslissing voorligt waartegen 'ja' of 'nee' moet worden gezegd.⁷⁸

De doelstelling van de werkgroep Scenaristen was om aanbevelingen te formuleren ter verbetering van de (kwaliteit van) de beeldvorming op een manier die zowel efficiënt als to-the-point is. Dat wil zeggen dat dit niet te politiek of nodeloos inefficiënt is in de beeldvormingsfase, dat er ruimte is voor toegevoegde waarde door de ambtelijke organisatie (waaronder scenario's) en dat er ruimte is voor het consulteren van burgers, deskundigen en de eigen achterban/fractie. De werkgroep heeft zeven aanbevelingen gedaan om de beeldvorming te verbeteren. Zo is er een format ontwikkeld voor een memo voor PS ter voorbereiding op een beeldvormende ronde en pleit zij voor het afspreken van een herkenbare vorm voor eventuele scenariostudies. Ook wordt aanbevolen dat vooraf duidelijk wordt gemaakt welke type beeldvorming (informerende, peilen of inleiding tot finale besluitvorming) van toepassing is. De werkgroep denkt dat de LTP actiever als agenderingsinstrument ingezet kan worden om tussen GS en PS tijdig afspraken te kunnen maken over de onderwerpen waarvoor uitgebreide beeldvorming gewenst is. Ten slotte doet de werkgroep drie aanbevelingen met betrekking tot vergadertechnieken en scenariodenken, zij pleiten voor het gezamenlijk leren van een dergelijke techniek.⁷⁹

Het Statenvoorstel, waarin als beslispunt is opgenomen dat de aanbevelingen van de werkgroep Scenaristen worden overgenomen ter verbetering van de kwaliteit van beeldvorming tijdens commissievergaderingen, is voor het eerst behandeld in de commissie Bestuur in juli 2018.⁸⁰ Hierna is het voorstel aan GS voorgelegd om wensen

⁷⁴ PBLQ (2016), Voor een Constructieve Dialoog

⁷⁵ Provincie Flevoland (2017), Verslag Statenconferentie 5 en 6 april 2017

⁷⁶ Provincie Flevoland (2017), Verslag Statenconferentie 5 en 6 april 2017

⁷⁷ Provincie Flevoland (2018), Advies Statenwerkgroep Startnotities, 3 april 2018

⁷⁸ PBLQ (2016), Voor een Constructieve Dialoog, p. 12

⁷⁹ Provincie Flevoland (2018), Bijlage 'Statenwerkgroep scenaristen 2017-2018 - Samenvattend verslag van bijeenkomsten' bij Statenvoorstel 'Werkgroep Scenaristen'

⁸⁰ Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Bestuur 4 juli 2018

en bedenkingen mee te geven. GS geven aan positief te staan ten opzichte van het advies om vooraf expliciet aan te geven wat het doel is van de beeldvorming; informeren, peilen of inleiding tot finale besluitvorming. Ook staan zij positief tegenover het gebruik door GS van het door de griffie ontwikkelde format voor beeldvormende agendapunten en tegenover het actief gebruik van de LTP als agenderingsinstrument. GS hebben geen oordeel over de overige vier adviezen, omdat deze volgens GS vooral gaan over de werkwijze van PS zelf. GS geven aan zich te willen inspannen om de afwegingen op basis waarvan tot Statenvoorstellen wordt gekomen, specifiek te verwoorden. Het is aan PS om te bepalen bij welk voorstel scenario's gewenst zijn en wat daaronder exact wordt verstaan.⁸¹ Na de reactie van GS is het voorstel opnieuw behandeld in de commissie Bestuur en als hamerstuk doorgestuurd naar PS, waar het is vastgesteld.⁸² De aanbevelingen van de werkgroep scenaristen zullen betrokken worden bij het advies dat de Statenwerkgroep Vergadermodel naar verwachting in het najaar van 2019 zal presenteren.⁸³

Werkgroep Startnotities

Het vierde advies uit het rapport 'Voor een Constructieve Dialoog' pleit ervoor om nadrukkelijker stil te staan bij de inrichting van startnotities, dit in het verlengde van de aandacht die PS al op een eerder moment vroegen voor startnotities.

In november 2011 is de motie Startnotitie aangenomen, waarin GS opgedragen wordt om een startnotitie ter besluitvorming voor te leggen aan PS, voorafgaand aan de totstandkoming van een beleidsnotitie. In deze startnotitie moeten de aanleiding, procesgang, hoofdlijnen en eventuele evaluatie van het huidige beleid, tijdsplanning, eindresultaten en risico's zijn beschreven. GS zullen dan het beleid verder vormgeven met het resultaat van de besproken startnotitie.⁸⁴

Sindsdien hebben PS voor verschillende onderwerpen startnotities voorgelegd gekregen. Medio 2016 is door de fractie van 50PLUS een initiatiefvoorstel Startnotities ingediend. Vanuit de constatering dat startnotities onderling grote verschillen lieten zien (van vooral procesmatig, tot uitgebreid inhoudelijk), stelde de initiatiefnemer voor om nog voor het opstellen van een startnotitie de betrokken commissie een uitspraak te laten doen over het gewenste type startnotitie.⁸⁵ GS gaven aan dat zij positief staan tegenover voorstellen om de invulling van de kaderstellende rol van PS te versterken en zij stelden voor het initiatiefvoorstel te betrekken bij een bredere discussie over de samenwerkingsrelatie PS en GS na afronding van het 217a-onderzoek.⁸⁶

Het advies van de werkgroep Startnotities bestaat uit een voorstel voor een standaardformat voor startnotities. De werkgroep stelt in haar advies voor om het schrijven van startnotities bij GS te laten, zodat PS in alle vrijheid daarna iets van die notitie kunnen vinden. PS kunnen uiteraard wel om een startnotitie verzoeken. Ook stelt de werkgroep voor dat PS startnotities niet vaststellen, dus geen beslistpunt 'een startnotitie vaststellen' bevatten, zodat PS niet impliciet gebonden worden aan een beleidsinhoud die nog nader uitgewerkt moet worden.

⁸¹ Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'Wensen en bedenkingen beeldvorming', 29 augustus 2018

⁸² Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Bestuur 12 september 2018; Provincie Flevoland (2018), PS-vergadering 19 september 2018; Provincie Flevoland (2018), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 19 september 2018

⁸³ Provincie Flevoland (2019), Ingevulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

⁸⁴ Provincie Flevoland (2011), Motie M4 'Startnotitie', 16 november 2011

⁸⁵ Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel Initiatiefvoorstel 'Startnotities: klaar voor een nieuwe start', september 2016 & Provincie Flevoland (2016), Bijlage 4 'Overzicht Flevolandse startnotities en bestuursopdrachten' bij Statenvoorstel Initiatiefvoorstel 'Startnotities: klaar voor een nieuwe start'

⁸⁶ Provincie Flevoland (2016), Brief 'reactie initiatiefvoorstel startnotities', 2 december 2016

Beslispunten die wel in een startnotitie opgenomen kunnen worden gaan over het proces, en/of over inhoudelijke uitgangspunten of kaders. In de startnotitie moet helder benoemd zijn op welke van deze twee punten een besluit gevraagd wordt. De beslispunten moeten puntsgewijs worden geformuleerd, zodat PS de voorgelegde uitgangspunten desgewenst ook kunnen amenderen. Daarmee krijgen ook GS duidelijkheid over het draagvlak voor uitgangspunten van beleid.⁸⁷

Medio 2018 is het advies in de commissie Bestuur en in PS behandeld. Beide behandelingen waren kort en positief, het voorstel is dan ook vastgesteld door PS.⁸⁸ Tussen de twee behandelingen hebben GS gereageerd op het voorstel. Zij geven in hun reactie aan dat zij onderschrijven dat met het format een duidelijke basis ontstaat voor de besluitvorming door PS. Wel is het volgens hen van belang dat het format flexibel gebruikt kan worden en dat het format indien nodig aangepast kan worden.⁸⁹ Medio 2019 zal de eerste startnotitie die volgens het format is opgesteld, voorgelegd worden aan GS.⁹⁰

Werkgroep Rapporteurs

Het vijfde advies uit het rapport 'Voor een Constructieve Dialoog' houdt in dat PS bij voorliggende vraagstukken zelf in de samenleving gaan uitzoeken hoe zaken zitten, om zo hun informatiepositie te versterken en minder afhankelijk te zijn van GS.

Het rapport 'Voor een Constructieve Dialoog' geeft aan dat door niet in nota's, beleidsstukken of besluiten te denken, maar in een verslaglegging van wat in de samenleving wordt aangetroffen, de agenda van PS meer verschuift 'naar buiten'. GS moeten dan reageren op bevindingen vanuit PS, wat volgens de onderzoekers leidt tot meer balans tussen GS en PS. Het idee van de onderzoekers is om bij besluiten van groot maatschappelijk belang geregeld één of enkele Statenleden de gelegenheid te bieden om de probleemanalyse verder te verkennen en te verdiepen en om relevante informatie te verzamelen en te presenteren aan de Staten, zij dienen daarbij ondersteuning te krijgen vanuit de ambtelijke organisatie.⁹¹

De werkgroep Rapporteurschap heeft onder de titel 'De rapporteur als 'vooruitgeschoven post' van Provinciale Staten' een praktische handreiking voor dergelijke rapporteurs opgesteld. Het doel van het rapporteurschap is om voor PS een onderwerp in kaart te brengen zodat het debat over dat onderwerp goed en gericht kan worden gevoerd. Eén of meerdere rapporteurs zullen worden aangesteld door PS of een commissie. Het is de bedoeling dat de rapporteur kennis en informatie buiten het provinciehuis verzamelt, bijvoorbeeld door middel van gesprekken, interviews of werkbezoeken. Hij rapporteert aan de commissie(s) of PS, over een (beleids-)onderwerp in zijn geheel of over benoemde onderdelen daarvan, binnen een bepaalde termijn en met een concrete en heldere opdracht. De rapporteur treedt niet op namens de fractie waarvan hij deel uitmaakt maar werkt in opdracht van PS dan wel een commissie.⁹²

⁸⁷ Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Advies Statenwerkgroep Startnotities', 3 april 2018

⁸⁸ Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Bestuur 11 april 2018 & Provincie Flevoland (2018), PS-vergadering 11 juli 2018 & Provincie Flevoland (2018), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 11 en 18 juli 2018

⁸⁹ Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'GS-standpunt format startnotities', 20 juni 2018

⁹⁰ Provincie Flevoland (2019), Email griffie, 20 juni 2019

⁹¹ PBLQ (2016), Voor een Constructieve Dialoog, p. 14

⁹² Provincie Flevoland (2018), Bijlage 'De rapporteur als 'vooruitgeschoven post' van Provinciale Staten' bij Statenvoorstel 'Advies Statenwerkgroep Rapporteurschap'

In het Statenvoorstel wordt gevraagd om de door de werkgroep opgestelde handreiking over te nemen en het onderwerp 'Rolverduidelijking van PS in relatie tot de Omgevingsdienst Flevoland en Gooi- en Vechtstreek' aan te wijzen als eerste thema om hiermee ervaring op te doen.⁹³ GS geven in hun reactie op dit voorstel aan: "GS hebben de wens de financiële impact voor de ambtelijke organisatie per rapporteurschap in beeld te brengen en aan PS voor te leggen, en inhoudelijk advies te laten verzorgen door de ambtelijke organisatie."⁹⁴ Het voorstel is niet in een commissie behandeld, maar gelijk in PS aan de orde gesteld. PS namen voorstel aan, maar het tweede besispunt om het onderwerp met betrekking tot de omgevingsdienst aan te wijzen als eerste thema voor een rapporteur, werd per amendement geschrapt.⁹⁵ Uiteindelijk heeft in januari 2019 een werkgroep van vier Statenleden een advies over de rol van PS m.b.t. de omgevingsdienst uitgebracht.⁹⁶ PS hebben in mei 2019 besloten om twee rapporteurs naar de AER Summer Academy te laten gaan.⁹⁷ Hen is gevraagd aan PS een advies uit te brengen over het al dan niet continueren van het lidmaatschap van het organisatiecomité en bij positief advies aan te geven hoe de deelname zo optimaal mogelijk benut kan worden.⁹⁸

Werkgroep Buitenstebinnen

Het zevende advies van het rapport 'Voor een Constructieve Dialoog' roept op om daar waar besluiten direct van betekenis zijn voor concrete groepen van burgers of maatschappelijke organisaties, deze de gelegenheid te bieden om inbreng te hebben in het besluitvormingsproces.

De werkgroep Buitenstebinnen is niet actief geweest. Op de andere werkgroepen zat op dat moment meer energie bij de Statenleden, aldus de griffie. Inmiddels is de belangstelling voor dit onderwerp er wel. Tijdens de Statenconferentie op 5 april 2019 was de tafel over 'Omgang met burgers' het drukst bezocht.⁹⁹ Om (nieuwe) Statenleden te inspireren stond op 12 juni op het inwerkprogramma het thema 'Van buiten naar binnen!' centraal, waar nieuwe manieren van samenwerking tussen overheid en samenleving aan de orde kwamen. Verder heeft de griffie onlangs een statenadviseur aangetrokken die zich gaat bezighouden met het ontwikkelen en stimuleren van het 'buiten ophalen van informatie' door Statenleden.¹⁰⁰ Daarnaast is er een statenwerkgroep die momenteel beziet hoe PS de Flevolandse samenleving kan betrekken bij de eigen agenda.¹⁰¹

Afronding onderzoek 'Voor een Constructieve Dialoog'

Begin 2019 hebben GS ter afronding van het onderzoek een verslag van het proces en de resultaten naar PS gestuurd. Over het resultaat geven GS aan: *"Hoe de relatie PS-GS zich ontwikkelt, kan met de inzet van de gekozen instrumenten worden verbeterd. Daarnaast zal een periodieke bespreking van deze relatie en van het besluitvormingsproces gebaat zijn bij transparantie en een open cultuur. Ongeacht de politieke verhoudingen draagt reflectie en gesprek bij aan een effectief bestuurde provincie. [...] Het rapport kan als inspiratie dienen*

⁹³ Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Advies Statenwerkgroep Rapporteurschap', 17 juli 2018

⁹⁴ Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'Wensen en bedenkingen Rapporteurschap PS', 29 augustus 2018

⁹⁵ Provincie Flevoland (2018), PS-vergadering 19 september 2018; Provincie Flevoland (2018), Amendement A 'Rapporteurschap', 19 september 2018 & Provincie Flevoland (2018), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 19 september 2018

⁹⁶ Provincie Flevoland (2019), Memo 'Begeleidend memo verkennende rapporteurs over eindrapportage Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek', 4 januari 2019

⁹⁷ Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

⁹⁸ Provincie Flevoland (2019), Opdrachtformulering verkennende rapporteur PS voor AER Summer Academy 2019

⁹⁹ Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

¹⁰⁰ Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019 & Provincie Flevoland (2019), www.flevoland.nl

¹⁰¹ Deze statenwerkgroep is n.a.v. de Statenconferentie april 2019 ingesteld. Verwacht wordt dat de werkgroep in het najaar van 2019 met een advies komt. Bron: Provincie Flevoland (2019), Email griffie, 20 juni 2019.

voor de komende bestuursperiode en op basis van ervaringen met de toepassing daarvan bijdragen aan een doeltreffende samenwerkingsrelatie PS-GS.”¹⁰²

Adviezen en constatering m.b.t verbetering van de Flevolandse besluitvormingsprocessen, anders dan ‘Voor een Constructieve Dialoog’

In de afgelopen Statenperiode zijn er geen andere adviezen specifiek gericht op verbetering van besluitvormingsprocessen aan PS uitgebracht. Wel vermeldenswaard zijn de constatering van de informateur in 2018 en de analyse van Statenmededelingen.

Nadat op 1 maart 2018 drie gedeputeerden hun ontslag indienden, moest er een nieuw college gevormd worden. De informateur sprak met alle fracties en concludeerde op basis van deze gesprekken onder andere dat *“alle partijen zich zorgen maken over de verhoudingen binnen en tussen GS en PS of er op aandringen dat deze verhoudingen in de periode tot de verkiezingen sterk worden verbeterd, dit is essentieel voor de politieke bestuurbaarheid van Flevoland. Beide partijen, GS en PS, maken onvoldoende gebruik van elkaars kracht.”* Hierbij verwijst de informateur naar de passage over samenwerken in het Coalitieakkoord 2015-2019. Het laatste punt van zijn advies is dan ook om *“meer tijd en aandacht te besteden aan de onderlinge verhoudingen en omgangsvormen, dat vormt een noodzakelijke randvoorwaarde voor het bereiken van goede resultaten voor de samenleving.”*¹⁰³

In het voorjaar van 2017 stelt de SGP het gebruik van Statenmededelingen aan de orde. Deze fractie had een analyse uitgevoerd naar Statenmededelingen. Zij constateerde dat regelmatig beleidskeuzes of plannen - met daarin politieke componenten - werden medegedeeld, zonder deze vervolgens actief te bespreken met PS. In reactie hierop heeft de CdK toegezegd het onderwerp op te pakken, hierover met de ambtelijke organisatie, GS en PS in gesprek te gaan en hiertoe met een notitie te komen in de commissie Bestuur.¹⁰⁴ Een jaar later ontvangen PS van de CdK de mededeling ‘Statenmededelingen’. Hierin wordt aangegeven dat 120 mededelingen (periode januari – juli 2017) zijn bekeken en dat hieruit blijkt dat de diversiteit in omvang, inhoud en onderwerpen groot is. Vastgesteld wordt dat er *“niet structureel via mededelingen beleidsbeslissingen worden afgedaan, waarin PS niet in een eerder stadium is gekend. Het overgrote deel van de schriftelijke mededelingen gaan over nadere uitwerkingsplannen of uitvoering van eerder genomen PS besluiten.”* Wel geeft de CdK aan dat er een aantal verbeteringen te maken zijn in het gebruik en format van mededelingen, om PS meer ten dienste te zijn in hun kaderstellende en controlerende rol.¹⁰⁵ De achterliggende analyse van 120 mededelingen is niet gedeeld. Er is wel toegezegd dat dit nog zou gebeuren, maar dit is vooralsnog niet gebeurd. Desgevraagd geeft de griffie aan zich voor te kunnen stellen dat het zinvol is om met de nieuwe Staten een gesprek te voeren over de toepassing van mededelingen en het Handvest Actieve Informatieplicht.¹⁰⁶

¹⁰² Provincie Flevoland (2019), Procesnotitie Afronding onderzoek 217A Pw - Voor een constructieve dialoog, 8 januari 2019

¹⁰³ Provincie Flevoland (2018), Veters strikken - Rapport van informateur dhr. B.J. van Bochove, 15 maart 2018

¹⁰⁴ Provincie Flevoland (2017), PS-vergadering 10 mei 2017; Provincie Flevoland (2017), Ingetrokken motie 11 ‘Besturen met mededelingen’, 10 mei 2017 & Provincie Flevoland (2017), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 10 mei 2017

¹⁰⁵ Deze verbeteringen zien o.a. op het aanduiden aan welk besluit de mededeling gerelateerd is, dat mededelingen beknopt worden opgesteld en dat mededelingen over het niet/later/anders uitvoeren van een motie of toezegging door GS actief ter agendering worden aangeboden. Bron: Provincie Flevoland (2018), Mededeling ‘Statenmededelingen’, 8 mei 2018.

¹⁰⁶ Provincie Flevoland (2019), Ingevulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

Handvest Actieve Informatieplicht

Het gebruik van Statenmededelingen is een onderdeel van de afspraken die gemaakt zijn in het Handvest Actieve Informatieplicht. Dit Handvest is in 2013 vastgesteld door PS, naar aanleiding van een motie. Deze motie kwam voort uit het rapport over de procesgang met betrekking tot Oostvaarderswold. Eén van de conclusies uit het rapport was dat er in Flevoland geen generieke afspraken bestonden met betrekking tot het informeren van PS.¹⁰⁷ Het doel van het Handvest was om met een concreet kader duidelijkheid te scheppen over de invulling van de actieve informatieplicht door GS. In het handvest is o.a. opgenomen dat de inlichtingen die GS aan PS moeten verstrekken in ieder geval betrekking heeft op informatie waartoe PS bevoegd zijn een beslissing te nemen. Daarnaast worden PS geïnformeerd over belangrijke besluiten die GS op grond van hun bestuursbevoegdheden hebben genomen en over de voortgang en/of belangrijke ontwikkelingen in de beleidsdossiers. Informatieverstrekking vindt in principe langs twee lijnen plaats: de reguliere lijn via de stukken die worden geagendeerd in commissie en PS, en de ad hoc- informatieverstrekking ('waan van de dag', actualiteit, spoedzaken). De laatste categorie dient 'zoveel mogelijk in het format van de mededeling te worden gegoten'.¹⁰⁸

Bij de vaststelling van het Handvest, besloten PS tevens het Handvest in 2014 te laten evalueren door het presidium.¹⁰⁹ Dit voornemen wordt vervolgens gewijzigd: evaluatie zal plaatsvinden na de verkiezingen van 2015.¹¹⁰ Deze evaluatie heeft echter niet meer plaatsgevonden. Hiervoor bleek in het seniorenconvent geen animo te zijn, aldus de griffie. Inmiddels is het Handvest niet meer helemaal actueel.¹¹¹ Vooralsnog staat een actualisatie niet op de planning.¹¹²

2.7 Leeswijzer

Dit hoofdstuk beschreef welke formele en informele afspraken er zijn rond het Flevolandse besluitvormingsproces en welke verbetermogelijkheden daarin gezien zijn door PS en de griffie. Hoe het besluitvormingsproces in de praktijk verloopt en of daarbij sprake is van een toereikende informatievoorziening, wordt in het volgende hoofdstuk geanalyseerd voor drie casussen.

¹⁰⁷ Provincie Flevoland (2012), Motie 2 'Handvest Actieve Informatieplicht', 3 oktober 2012 & Provincie Flevoland (2012), Eindrapport Onderzoekscommissie Procesgang Oostvaarderswold

¹⁰⁸ Provincie Flevoland (2013), Statenvoorstel 'Handvest Actieve Informatieplicht 2013', 10 april 2013 & Provincie Flevoland (2013), Handvest Actieve Informatieplicht

¹⁰⁹ Provincie Flevoland (2013), Statenvoorstel 'Handvest Actieve Informatieplicht 2013', 10 april 2013

¹¹⁰ Provincie Flevoland (2015), Overdrachtsdocument Provinciale Staten Flevoland 2011-2015

¹¹¹ Er wordt bijvoorbeeld nog gerefereerd aan het presidium, panorama- en opinierondes, A-, B- en K-lijsten.

¹¹² Provincie Flevoland (2019), Ingevulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019

| 3 | Het Flevolandse besluitvormingsproces in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de drie casussen Batavialand, Flevokust Haven en MSNF aan bod. Per casus zijn een paar besluitvormingsmomenten geselecteerd. Per moment is beschreven hoe het besluit tot stand is gekomen. Daarbij is ook beoordeeld of de informatievoorziening toereikend was: is de informatie op tijd aangeleverd en van voldoende kwaliteit om op basis daarvan tot een afgewogen oordeel over de voorgelegde beslispunten te kunnen komen?

3.2 Casus 1: Erfgoedpark Batavialand

Erfgoedpark Batavialand is in 2017 ontstaan uit de integratie van Nieuw Land Erfgoedcentrum (NLE¹¹³), Bataviawerf en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE).



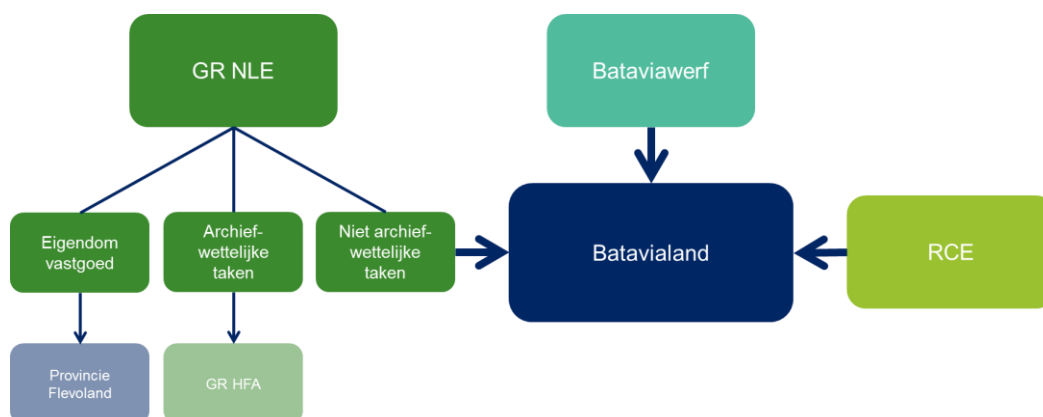
Figuur 2 Replica van de 17^e eeuwse Batavia, gelegen voor de toenmalige Bataviawerf

¹¹³ In de periode 2004-2017 was de officiële naam Erfgoedcentrum Nieuw Land, maar veelal werd de afkorting NLE gehanteerd. In 2017 is dit in een wijziging van de GR aangepast. De rekenkamer hanteert over de gehele periode de afkorting NLE.

Achtergrond

NLE was een gemeenschappelijke regeling (GR) dat de collecties en archieven beheerde van de deelnemers en de daarbij behorende aangelegenheden in gezamenlijkheid behartigde. Het ging bijvoorbeeld om depot- en collectievorming, het toegankelijk maken van documenten en het verrichten en gelegenheid geven tot (wetenschappelijk) onderzoek. Het betreft collecties die berusten bij de rijksarchiefbewaarplaats in de provincie, het archeologisch depot van de provincie, de archiefbewaarplaatsen van de gemeenten, het waterschap, het Nieuw Land Poldermuseum van de Stichting Nieuw Land en het Sociaal Historisch Centrum voor Flevoland van de Stichting voor het Bevolkingsonderzoek in de drooggelegde Zuiderzeepolders.¹¹⁴ De provincie was, samen met de andere organisaties, deelnemer in de GR. De GR had geen eigen financiële middelen, deze waren volledig afkomstig van de jaarlijkse bijdragen van de deelnemers en werden verstrekt op basis van een vastgestelde begroting.¹¹⁵ Bij het aangaan van de GR was de bijdrage voor de provincie € 158.824, aangevuld met € 50.158 ten behoeve van het provinciaal archeologisch depot (prijspeil 2003).¹¹⁶ Bataviawerf is een stichting, die 25 jaar ervaring heeft met het bouwen van historische schepen.¹¹⁷ De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) is een rijksdienst die ruim 33.000 stukken in collectie had met betrekking tot de Nederlandse scheepshistorie.¹¹⁸

In 2012 heeft kwartiermaker dhr. A. Odding een plan uitgewerkt voor de aanleg van een erfgoedpark Batavialand, rondom de toenmalige NLE en de Bataviawerf.¹¹⁹ In Batavialand zouden de drie partijen GR NLE, Bataviawerf en RCE samengaan in Batavialand (zie Figuur 3).



Figuur 3 Weergave van de omvorming naar Batavialand

In 2014 noemde de provincie, onder verwijzing naar het plan van Odding, meerdere redenen om tot integratie van deze drie partijen over te gaan. Allereerst zouden NLE en Bataviawerf als zelfstandige organisaties geen toekomst hebben. Om museale presentaties aantrekkelijk te houden, diende terugkerend bezoek te worden bevorderd. Dat vroeg om voortdurende investeringen en de toenmalige bezoekersaantallen waren daarvoor niet

¹¹⁴ Min. van OCW, provincie Flevoland, gemeenten Dronten, Lelystad, Urk en Zeewolde, Waterschap Zuiderzeeland, Stichting Nieuw Land en Stichting voor het Bevolkingsonderzoek in de drooggelegde Zuiderzeepolders (2017), Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Land Erfgoedcentrum

¹¹⁵ Art. 16 lid 1 GR NLE 2017

¹¹⁶ Min. van OCW, provincie Flevoland, gemeenten Dronten, Lelystad, Urk en Zeewolde, Waterschap Zuiderzeeland, Stichting Nieuw Land en Stichting voor het Bevolkingsonderzoek in de drooggelegde Zuiderzeepolders (2017), Bijlage bij GR NLE 2017

¹¹⁷ Odding, A. (2012), Batavialand Erfgoedpark der Lage Landen, 1 juni 2012

¹¹⁸ Odding, A. (2012), Batavialand Erfgoedpark der Lage Landen, 1 juni 2012

¹¹⁹ Odding, A. (2012), Batavialand Erfgoedpark der Lage Landen, 1 juni 2012

toereikend. Ook speelde mee dat de RCE haar dependance aan de Lelystadse kuststrook zou gaan sluiten en dat men die collectie wilde behouden en onderdeel wilde laten zijn van het Erfgoedpark Batavialand.¹²⁰ Terugkijkend geeft een Statenlid aan dat er ook toen al problemen waren met NLE. Hierover zijn vanuit PS, vaak bij de behandeling van de jaarstukken, vragen gesteld aan GS. De jaarstukken kwamen te laat en bezoekersaantallen werden te rooskleurig voorgesteld.¹²¹

De provincie zat met een dubbele rol: de gedeputeerde voor cultuur zat namens de provincie in het AB van het NLE en tegelijkertijd subsidieerde de provincie het NLE voor de archief-, museale en kennisfunctie. Met de integratie van deze drie organisaties, zou die ingewikkelde governance in één keer verdwijnen.¹²²

In de Investeringsagenda 2013-2022, een bijlage bij het statenvoorstel Programmabegroting 2014, meldden GS de transitie van de musea aan de Lelystadse kuststrook tot het Erfgoedpark Batavialand. Hierbij is vermeld dat de provincie hiervoor in beginsel € 3 mln. beschikbaar heeft en dat een provinciale investering ter hoogte van dat bedrag gewenst is.¹²³ Dit is dan nog niet door PS geautoriseerd.¹²⁴ In het financiële overzicht is te zien dat de € 3 mln. zal worden gedekt uit de reserve Zuiderzeelijn (ZZL) (€ 1,95 mln.) en uit de Strategische reserve (€ 1,05 mln.).¹²⁵ Er zijn op dat moment geen afspraken over besluitvorming in PS en informatievoorziening aan PS,¹²⁶ maar de uitvoering wordt voorzien in 2014.¹²⁷

In maart 2014 zijn PS geïnformeerd dat de drie organisaties hebben ingestemd met integratie tot één organisatie en met de uitbouw tot een groot publieksgericht themapark, zoals in het plan van Odding is voorgesteld. Vanuit de toenmalige besturen is een nieuw bestuur van de stichting in oprichting samengesteld (de Raad van Toezicht). Deze RvT heeft zich tot taak gesteld om de integratie en de businesscase van het themapark binnen een termijn van 18 maanden te realiseren. Een directeur was nodig om de RvT daarin te ondersteunen en de taken handen en voeten te geven. De provincie en de gemeente Lelystad waren als belanghebbenden betrokken bij de planvorming van het Erfgoedpark Batavialand en hebben zitting in de stuurgroep naast het NLE, de Bataviawerf en de RCE. Elke partner droeg bij aan de oprichting, in natura of in geld.¹²⁸ In mei 2014 stelden PS € 150.000 beschikbaar voor het opzetten van één organisatie en de ontwikkeling van een businesscase.¹²⁹

¹²⁰ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Organisatie Erfgoedpark Batavialand', 25 maart 2014

¹²¹ Provincie Flevoland (2019), Interview Statenlid, 7 juni 2019

¹²² Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Organisatie Erfgoedpark Batavialand', 25 maart 2014

¹²³ Provincie Flevoland (2013), Investeringsagenda 2013-2022, pp. 7, 12 en 23

¹²⁴ Provincie Flevoland (2013), Investeringsagenda 2013-2022, pp. 8 en 9

¹²⁵ Provincie Flevoland (2013), Investeringsagenda 2013-2022, p. 32

¹²⁶ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 2, 13 juni 2019

¹²⁷ Provincie Flevoland (2013), Investeringsagenda 2013-2022, pp. 8 en 32

¹²⁸ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Organisatie Erfgoedpark Batavialand', 25 maart 2014

¹²⁹ Provincie Flevoland (2014), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 28 mei 2014

Juni 2012

Kwartiermaker publiceert rapportage Batavialand - Erfgoedpark der Lage Landen (Plan Oding)



Besluit PS



Besluit GS



Andere gebeurtenis

November 2013

GS sturen Investeringsagenda 2013-2022 als bijlage bij programmabegroting 2014 ter kennisname naar PS

**Mei 2014**

PS besluiten € 150.000 beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling van Batavialand

**Najaar 2015**

Ontvlechting Batavialand uitgesteld van 2016 naar 2017

**Februari 2016**

GS ondertekenen Convenant Batavialand

**Juli 2016**

PS stemmen in met bestuursopdracht voorbereiden ondersteuning Batavialand

**September 2016**

Brief NLE aan partners GR over verwacht financieel tekort in 2016

**September 2016**

PVV verzoekt Interpellatiedebat over financiële situatie NLE

**December 2016**

PS stemmen in met het Statenvoorstel Totstandkoming gemeenschappelijke regeling HFA en Batavialand

**Juli 2017**

Batavialand formeel van start

**November 2017**

GS wijzen toezichthouder aan



In de tijdlijn op de vorige pagina is de totstandkoming van Batavialand chronologisch weergegeven. De rekenkamer heeft de twee besluitvormingsmomenten onderzocht die in de tijdlijn met een groene stip zijn gemarkeerd (zie voor toelichting hierop paragraaf 1.4). Voor deze besluiten is nagegaan hoe de verschillende processtappen zijn doorlopen en welke rol de betrokken provinciale actoren (zie ook paragraaf 2.2) daarbij hebben gespeeld.

Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

Op het moment dat er voor het eerst aan PS is gecommuniceerd over Batavialand, namelijk in de Investeringsagenda 2013-2022, zijn er geen afspraken gemaakt over informatievoorziening aan en besluitvorming door PS.¹³⁰

Besluitvormingsmoment 1: Bestuursopdracht voorbereiden ondersteuning Batavialand

Wat houdt het besluit in?¹³¹

Op 13 juli 2016 besloten PS om GS opdracht te geven een besluit voor te bereiden om de Stichting Erfgoedpark Batavialand financieel te ondersteunen bij de start van deze nieuw op te richten stichting. PS stemden in met het verlenen van een éénmalige subsidie, maximaal ter hoogte van de reeds door PS geormerkte gelden voor Batavialand in de reserves. Tevens spraken PS de principebereidheid uit om de al bestaande subsidierelatie met NLE, inclusief de daarbij behorende taken, aan deze stichting over te hevelen.¹³²

Gedeputeerde Staten

GS waren voornemens om in 2015 een investeringsvoorstel voor te leggen aan PS, maar constateren dan dat dit nog niet rijp is voor besluitvorming. Aan PS wordt meegedeeld dat er nog geen duidelijkheid is over de personele consequenties en over de risico's indien bezoekersaantallen niet zouden worden gehaald.¹³³ Indien daarover meer duidelijkheid is, zal een investeringsvoorstel op basis van het bedrijfsplan Batavialand aan PS worden voorgelegd ter besluitvorming.¹³⁴

Begin 2016 sturen GS een mededeling aan PS waarin wordt vermeld dat er een nieuwe stap naar integratie is gezet: alle betrokken partijen¹³⁵ hebben een convenant ondertekend om er gezamenlijk voor te zorgen dat Batavialand een 'succesvol levensvatbaar bedrijf' wordt.¹³⁶ Afgesproken is dat Batavialand uiterlijk per 1 januari 2017 formeel van start dient te gaan.¹³⁷

¹³⁰ Provincie Flevoland (2013), Investeringsagenda 2013-2022, pp. 8 en 9

¹³¹ De rekenkamer richt zich in dit onderzoek op besluiten met betrekking tot de totstandkoming en ondersteuning van Batavialand. Daarom wordt hier ingegaan op de eenmalige en de structurele subsidie(relatie) met Batavialand, maar worden de overige beslispunten uit het Statenvoorstel buiten beschouwing gelaten.

¹³² Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 13 juli 2016

¹³³ Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Voortgang Batavialand', 19 oktober 2015

¹³⁴ Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Voortgang Batavialand', 8 december 2015

¹³⁵ Dit betreft de volgende samenwerkingspartners: GR Nieuw Land, Provincie Flevoland, RCE, Batavialand, Bataviawerf, Nieuw Land Poldermuseum en het Sociaal Historisch Centrum voor Flevoland.

¹³⁶ Provincie Flevoland (2016), Mededeling 'Convenant Batavialand', 2 februari 2016

¹³⁷ Provincie Flevoland, RCE, GR Nieuw Land, Stichting Erfgoedpark Batavialand, Stichting Nederland bouwt V.O.C.-retourschip, Stichting Nieuw Land, Stichting voor het Bevolkingsonderzoek in de drooggelegde Zuiderzeepolders (2016), Convenant Batavialand, 21 januari 2016, p. 7

Ambtelijk wordt ondertussen gewerkt aan het opstellen van de bestuursopdracht¹³⁸ voor de ondersteuning van Batavialand. Tot dan toe is er weliswaar in de Investeringsagenda 2013-2022 vermeld dat er € 3 mln. beschikbaar is voor Batavialand, maar dit is nog niet geautoriseerd door PS. In de Investeringsagenda staat dat dit eerst via een bestuursopdracht aan PS moet worden voorgelegd, voordat dit budget daadwerkelijk kan worden aangewend. Na besluitvorming kan dit budget in de programmabegroting worden opgenomen.¹³⁹

Batavialand diende in oktober 2015 een subsidieaanvraag in ten behoeve van de ontwikkeling van Batavialand, ter hoogte van € 266.000.¹⁴⁰

Commissie Bestuur

Op 11 mei 2016 heeft de commissie Bestuur in beslotenheid gesproken (beeldvormend) over Batavialand. De gedeputeerde heeft aan de commissie toegelicht dat GS geheimhouding op de stukken hebben gelegd en dat PS de geheimhouding wel of niet kunnen bekrachtigen. Omdat dat in een vergadering van PS dient te gebeuren, blijven de stukken tot die tijd, dus ook bij de behandeling in de commissie, geheim.¹⁴¹

Het betreffende statenvoorstel, met als bijlage het Transitieplan Batavialand, lag voorafgaande aan de commissievergadering voor de Statenleden ter inzage bij de griffie. Statenleden mochten de documenten inzien, maar er geen foto's, kopieën of aantekeningen van maken. Tijdens het debat konden ze daarom niet op deze informatie terugvallen en moesten ze het 'uit hun hoofd' doen.¹⁴² Zes commissieleden, afkomstig van vijf verschillende fracties, hebben de stukken voorafgaande aan de vergadering van 11 mei ingezien bij de griffie.¹⁴³ In aanloop naar de commissievergadering (oordeelsvormend) van 6 juli hebben nog eens drie Statenleden de geheime stukken bij de griffie ingezien, twee van hen hadden de stukken nog niet voorafgaand aan de vergadering van 11 mei 2016 ingezien.¹⁴⁴

Tijdens de beide commissievergaderingen hebben Statenleden over deze werkwijze geklaagd, omdat ze het lastig vonden. De voorzitter heeft toen toegezegd om dit met de griffie op te nemen om te kijken of ze tot een andere werkwijze zouden kunnen komen.¹⁴⁵

Ook was er discussie over het verzoek van de gedeputeerde om het debat in de commissie in beslotenheid te voeren, er waren partijen die het in openbaarheid wilden bespreken. De gedeputeerde heeft uitgelegd dat hij privacy- en bedrijfsgevoelige informatie met de commissie wilde kunnen delen. In beide gevallen is vervolgens door de commissie besloten dat de vergadering in beslotenheid plaatsvond, zowel op 11 mei (beeldvormend) als op 6 juli (oordeelsvormend).¹⁴⁶

¹³⁸ Met het nieuwe format Startnotitie, door PS vastgesteld naar aanleiding van het advies van de statenwerkgroep Startnotities, is de bestuursopdracht in feite overbodig geworden. Een startnotitie kan nu ook inhoudelijke opdrachten bevatten; er zijn procedure startnotities, inhoudelijke startnotities of combinaties mogelijk, aldus de griffie. Bron: Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel Initiatiefvoorstel 'Startnotities: klaar voor een nieuwe start', september 2016 & Provincie Flevoland (2019), Inge vulde vragenlijst griffie, 18 juni 2019.

¹³⁹ Provincie Flevoland (2013), Investeringsagenda 2013-2022, p. 9

¹⁴⁰ Stichting Batavialand (2015), 'Subsidie Batavialand 2e fase', 18 oktober 2015

¹⁴¹ Art. 50 Reglement van orde PS Provincie Flevoland

¹⁴² Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 2, 13 juni 2019

¹⁴³ Provincie Flevoland (2016), Ter inzage geheime stukken commissie 6 juli 2016 Batavialand

¹⁴⁴ Provincie Flevoland (2016), Ter inzage geheime stukken commissie 6 juli 2016 Batavialand

¹⁴⁵ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 2, 13 juni 2019

¹⁴⁶ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 2, 13 juni 2019

Provinciale Staten

Bij het begin van de PS-vergadering van 13 juli 2016 komt de bekrachtiging van de geheimhouding op de stukken voor Batavialand aan de orde. GS hebben geheimhouding op de stukken gelegd en de bespreking heeft in besloten commissievergaderingen plaatsgevonden. Inmiddels was gebleken dat op het statenvoorstel en de onderliggende stukken (het Transitieplan Batavialand) geen geheimhouding meer hoeft te berusten. Hetgeen mondeling in de besloten vergaderingen is gedeeld, blijft wel geheim.¹⁴⁷

Tevens kwam aan de orde of het debat in beslotenheid dient plaats te vinden. De gedeputeerde is hier voorstander van, maar PS geven er de voorkeur aan om het debat in de openbaarheid te voeren. De gedeputeerde kan zich vinden in een openbare bespreking, maar geeft daarbij aan dat hij dan niet in kan gaan op personen of bedrijfsbelangen. PS zien hier geen probleem in. De voorzitter constateert dat de vergadering besluit dat het debat in openbaarheid zal plaatsvinden, mocht het nodig zijn, dan kan dit alsnog in beslotenheid worden voortgezet.¹⁴⁸ Dat bleek niet nodig, de gehele bespreking heeft in het openbaar plaatsgevonden.

In de vergadering lag een aantal beslispunten voor, die GS de opdracht geven om een besluit voor te bereiden met betrekking tot de ondersteuning van Batavialand. Die ondersteuning bestaat uit een incidentele subsidie ten behoeve van de transitie en een structurele subsidie indien bepaalde taken die nu door GR NLE worden uitgevoerd, worden overgeheveld naar Batavialand. In het statenvoorstel wordt de principebereidheid uitgesproken om die structurele subsidierelatie aan te gaan. Dat gaat de fractie van 50PLUS te ver, zij dient een amendement in om dit beslispunt te laten vervallen. De gedeputeerde licht toe dat het uitspreken van de principebereidheid belangrijk is voor de gesprekken met Batavialand, Batavialand kan hierop dan haar begroting baseren. De gedeputeerde benadrukt tevens dat het besluit voor het verlenen van de subsidie niet nu wordt genomen, maar op basis van dit voorstel nader wordt uitgewerkt voor besluitvorming in oktober 2016. De gedeputeerde ontraadt het amendement.¹⁴⁹ Na stemming in PS werd het amendement verworpen met 19 stemmen voor en 20 stemmen tegen.¹⁵⁰

In het statenvoorstel staat dat de door PS geormerkte gelden in de reserves voor Batavialand het uitgangspunt zijn voor de hoogte van de incidentele subsidie. In het statenvoorstel is geen bedrag vermeld.¹⁵¹ Op het moment dat het statenvoorstel voorligt, hebben PS de in de Investeringsagenda genoemde gelden (€ 3 mln.) nog niet met een bestuursopdracht geautoriseerd. In het statenvoorstel wordt verwezen naar de begroting 2016: *“Dit voorstel past in de doelstelling van de programmabegroting 2016 dat Batavialand wordt gerealiseerd”*. In de Begroting 2016 is het totaalbedrag van € 3 mln. voor Batavialand niet terug te vinden. Wel staat er dat er voor Batavialand € 1,95 mln. is geormerkt in de reserve vervangende projecten Zuiderzeelijn. Onduidelijk is of er daarnaast, zoals in de begroting 2015 wel het geval was,¹⁵² nog steeds € 0,9 mln. geormerkt is in de reserve strategische en ontwikkelingsprojecten. In de begroting 2016 is dit niet meer als apart oormerk terug te vinden, wel is er een post overige oormerken die groter is dan € 0,9 mln.¹⁵³ Wie de Programmabegroting 2016 erbij pakt, ziet hierin ook staan: *“Provinciale Staten hebben, op basis van een sluitend businessplan, in 2015 het besluit genomen aan*

¹⁴⁷ Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 13 juli 2016

¹⁴⁸ Provincie Flevoland (2016), PS-vergadering 13 juli 2016

¹⁴⁹ Provincie Flevoland (2016), PS-vergadering 13 juli 2016

¹⁵⁰ Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 13 juli 2016

¹⁵¹ Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel 'Bestuursopdracht voorbereiden ondersteuning Batavialand', 19 april 2016

¹⁵² Provincie Flevoland (2014), Programmabegroting 2015, pp. 192 en 194

¹⁵³ Provincie Flevoland (2015), Programmabegroting 2016, pp. 141 en 142

deze ontwikkeling financieel bij te dragen.”¹⁵⁴ Dit is echter niet in 2015, maar in 2016 ter besluitvorming aan PS voorgelegd.¹⁵⁵

Uit navraag van de rekenkamer bij de ambtelijke organisatie blijkt dat zij niet meer kunnen achterhalen waarop de hoogte van het geoormerkte bedrag is gebaseerd en dat niet schriftelijk is vastgelegd waarom dit bedrag is toegekend.¹⁵⁶ Door PS zijn bij de behandeling van het statenvoorstel geen vragen gesteld over de hoogte, herkomst of besluitvorming rondom dit bedrag.¹⁵⁷

Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

In de stukken bij de PS vergadering van 28 mei 2014 is aan PS gemeld dat de totstandkoming van Batavialand per 1 januari 2015 gerealiseerd zou zijn.¹⁵⁸ Tevens is gemeld dat er binnen 18 maanden na de aanstelling van de directeur een businesscase zou liggen voor de realisatie van Batavialand. Op basis van die businesscase en medefinanciering door derden zou de provincie een besluit nemen over de inzet van het restant van de € 3 mln. uit de investeringsagenda voor Batavialand.¹⁵⁹

In 2015 worden PS via twee mededelingen geïnformeerd dat de vorming van Batavialand vertraging oploopt.¹⁶⁰ In december wordt gemeld dat in de loop van 2016 aan PS een voorstel ter besluitvorming zal worden voorgelegd over de ontvlechting, ingaande uiterlijk per 1 januari 2017. Tevens zal in 2016 een investeringsvoorstel ter besluitvorming aan PS worden voorgelegd.¹⁶¹ Begin 2016 worden PS erover geïnformeerd dat het convenant is getekend en dat daarin is afgesproken dat Batavialand uiterlijk per 1 januari 2017 formeel van start zal gaan.¹⁶² Er zijn op dat moment geen verdere afspraken of mededelingen over de informatievoorziening aan en besluitvorming door PS.

Was de informatie toereikend voor het te nemen besluit?

In de vergadering van 13 juli 2016 lag de bestuursopdracht voor, ter vaststelling door PS. Daartoe ontvingen PS een statenvoorstel met het Transitieplan Batavialand als bijlage.¹⁶³ In het statenvoorstel zijn vier beslispunten opgenomen, waarvan de eerste gaat over het toekennen van een incidentele subsidie. In het beslispunt staat “*de door de Provinciale Staten geoormerkte gelden in de reserves voor Batavialand zijn het uitgangspunt voor de hoogte van dit bedrag*”. In het statenvoorstel is niet vermeld wat de hoogte van dat geoormerkte bedrag is en er is ook niet op een andere manier vermeld welk bedrag de incidentele subsidie maximaal kan bedragen.¹⁶⁴ PS hebben hierover geen vragen gesteld. Qua planning is in het statenvoorstel vermeld dat GS verwachten dat het naar verwachting in het najaar van 2016 ter besluitvorming aan PS zal worden voorgelegd.¹⁶⁵

¹⁵⁴ Provincie Flevoland (2015), Programmabegroting 2016, pp. 6 en 33

¹⁵⁵ Provincie Flevoland (2015), Mededeling ‘Voortgang Batavialand’, 8 december 2015

¹⁵⁶ Provincie Flevoland (2019), E-mail ambtelijke organisatie, 21 mei 2019

¹⁵⁷ Provincie Flevoland (2016), PS-vergadering 13 juli 2016

¹⁵⁸ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel ‘Organisatie Erfgoedpark Batavialand’, 25 maart 2014

¹⁵⁹ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel ‘Organisatie Erfgoedpark Batavialand’, 25 maart 2014

¹⁶⁰ Provincie Flevoland (2015), Mededeling ‘Voortgang Batavialand’, 19 oktober 2015 & Provincie Flevoland (2015), Mededeling ‘Voortgang Batavialand’, 8 december 2015

¹⁶¹ Provincie Flevoland (2015), Mededeling ‘Voortgang Batavialand’, 8 december 2015

¹⁶² Provincie Flevoland (2016), Mededeling ‘Convenant Batavialand’, 2 februari 2016

¹⁶³ GS hebben het Statenvoorstel met de bijlage (het Transitieplan Batavialand) geheim verklaard, PS hebben dat niet bekrachtigd. De stukken waren ten tijde van de commissievergaderingen geheim, maar zijn bij de PS vergadering alsnog openbaar gemaakt.

¹⁶⁴ Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel ‘Bestuursopdracht voorbereiden ondersteuning Batavialand’, 19 april 2016

¹⁶⁵ Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel ‘Bestuursopdracht voorbereiden ondersteuning Batavialand’, 19 april 2016

Bij het Transitieplan Batavialand horen twaalf bijlagen, waaronder de Statuten, het Bedrijfsplan, de Begroting 2016-2019, het Sociaal Plan en de Planning Transitietraject 2016. Deze twaalf bijlagen zijn niet bij de griffie aangeleverd en niet aan de Statenleden toegestuurd.¹⁶⁶ Ook de subsidieaanvraag van Batavialand was één van deze bijlagen, ook deze ontbrak bij de stukken die naar PS zijn gestuurd. Zowel door de griffie als door PS zijn geen vragen gesteld over het ontbreken van de bijlagen.¹⁶⁷

In het statenvoorstel is vermeld dat het voorstel past in de doelstelling van de Programmabegroting 2016. In diezelfde Programmabegroting staat: *“Provinciale Staten hebben, op basis van een sluitend businessplan, in 2015 het besluit genomen aan deze ontwikkeling financieel bij te dragen.”*¹⁶⁸ Deze passage was al door GS in de Programmabegroting opgenomen, terwijl de besluitvorming in PS op het moment van schrijven nog niet had plaatsgevonden. GS waren weliswaar voornemens om het voorstel in 2015 aan PS voor te leggen,¹⁶⁹ maar informeerden PS er in oktober 2015 over dat er nog onvoldoende lag om de besluitvorming in te gaan.¹⁷⁰ De Programmabegroting 2016 is op 11 november 2015 door PS vastgesteld.

Op het statenvoorstel staat tevens een kennelijke verschrijving: er is vermeld dat deze zou worden besproken in de commissie Bestuur op 15 juni, maar dat was 11 mei.

Samenvattend: in het statenvoorstel ontbreekt belangrijke informatie (te weten de hoogte van het incidentele subsidiebedrag en de bijlagen bij het Transitieplan, waaronder de Begroting 2016-2019) en in achterliggende documenten is foutief vermeld dat reeds door PS besloten zou zijn om aan deze ontwikkeling financieel bij te dragen.

Besluitvormingsmoment 2: Totstandkoming GR Het Flevolands Archief (HFA) en Batavialand

Wat houdt het besluit in?

Op 7 december 2016 hebben PS ingestemd met de omvorming van de GR NLE.¹⁷¹ Taken die tot die tijd door GR NLE werden uitgevoerd, werden daardoor gesplitst over twee organisaties: voor de archiefwettelijke taken werd de GR NLE omgevormd naar de GR HFA en de museale en collectiebeheertaken werden overgedragen aan de Stichting Erfgoedpark Batavialand (Batavialand).¹⁷² Met deze taken is ook de structurele subsidie die de provincie voor de uitvoering van deze taken aan NLE verstrekke, overgegaan naar Batavialand.¹⁷³ PS besloten tevens een éénmalige subsidie (à € 2,75 mln.) toe te kennen aan Batavialand om de start en doorontwikkeling van Batavialand te ondersteunen.¹⁷⁴

¹⁶⁶ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 2, 13 juni 2019

¹⁶⁷ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 2, 13 juni 2019 & Provincie Flevoland (2016), PS-vergadering 13 juli 2016

¹⁶⁸ Provincie Flevoland (2015), Programmabegroting 2016, pp. 6 en 33

¹⁶⁹ Provincie Flevoland (2015), College-uitvoeringsprogramma Flevoland 2015-2019, 22 september 2015, p. 17

¹⁷⁰ Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Voortgang Batavialand', 19 oktober 2015

¹⁷¹ Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 7 december 2016

¹⁷² Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 7 december 2016

¹⁷³ Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel 'Totstandkoming gemeenschappelijke regeling Het Flevolands Archief en Batavialand', 7 december 2016, p. 8

¹⁷⁴ De rekenkamer richt zich in dit onderzoek op besluiten met betrekking tot de totstandkoming en ondersteuning van Batavialand. Daarom wordt hier ingegaan op de eenmalige en de structurele subsidie(relatie) met Batavialand, maar worden de overige beslispunten uit het Statenvoorstel buiten beschouwing gelaten.

Gedeputeerde Staten

Om uitvoering te geven aan de Bestuursopdracht die op 13 juli 2016 door PS is vastgesteld, heeft de ambtelijke organisatie in de zomer van 2016 een voorstel voor GS uitgewerkt. De ambtelijke organisatie zou dit later, terugkijkend, omschrijven als het 'meest uitgebreide GS-voorstel ooit', met de meeste beslispunten en het langste statenvoorstel.¹⁷⁵ Bij het statenvoorstel zaten 19 bijlagen, waaronder een begroting voor 2017 van NLE, het Sociaal Plan (concept), het convenant en de businesscase. GS hebben zich 'extra' laten informeren over wat er allemaal in het voorstel stond en er heeft een uitgebreide presentatie in de GS-vergadering plaatsgevonden.¹⁷⁶ Het voorstel werd op 18 oktober 2016 door GS vastgesteld.¹⁷⁷

Provinciale Staten (interpellatiedebat)

Ondertussen besprak het bestuur van NLE de financiële situatie waarin ze zich bevond en constateerde dat NLE het jaar 2016 met een financieel tekort zou afsluiten. De directeur van NLE informeert de partners van de GR, waaronder PS Flevoland, hierover per brief op 13 september 2016.¹⁷⁸ De griffie stuurt deze brief op 16 september 2016 per e-mail door aan PS en plaatst deze op de LIS voor de PS-vergadering¹⁷⁹ van 26 oktober 2016.¹⁸⁰ In de brief¹⁸¹ staat dat dit betekent dat er, op basis van de vastgestelde verdeelsleutel, een beroep op de partners zal worden gedaan voor een verhoging van hun bijdrage in 2016.¹⁸² Na ontvangst van de brief vraagt de PVV een interpellatiedebat aan, deze wordt geagendeerd bij de PS-vergadering van 21 september 2016. De PVV stelde onder meer vragen over hoe GS de brief van NLE duiden, welke reactie GS aan NLE willen geven, hoe GS de financiële risico's inschatten, ook in relatie tot de ontwikkelingen met betrekking tot Batavialand en welke mogelijkheden de provincie heeft om de risico's te beperken.¹⁸³

In het debat schetst de PVV hoe NLE in de afgelopen periode aan de orde is geweest in de commissie Bestuur. Genoemd worden de commissievergaderingen van 19 oktober en 8 december 2015, waarin de 'verontrustende mededeling' is gedaan over onduidelijkheden rondom de overgang van het personeel en het vastgoed van NLE. Tevens wijst de PVV erop dat Batavialand al te laat was met het indienen van haar subsidieaanvraag en haar begroting. De gedeputeerde meldt in zijn reactie dat de vragen die de PVV van tevoren heeft ingediend, nu niet door de PVV in het debat zijn gesteld. De gedeputeerde leest de vragen van de PVV voor en geeft hierop vervolgens zijn reactie. Daarbij geeft hij aan dat de verliezen van NLE reeds in mei zijn aangekondigd en geen verrassing kunnen zijn. Volgens de gedeputeerde is NLE volledig 'in control' aan het kijken welke posten er nog aankomen, zodat ze met een schone balans kunnen overgaan. De gedeputeerde benadrukt dat waar het nu om gaat, geen subsidieverzoek betreft, maar kan worden gezien als een verlieswaarschuwing van NLE. De gedeputeerde legt uit dat NLE geen externe organisatie is waarvoor kan worden bepaald óf er een subsidie moet worden gegeven, maar dat NLE een GR is, waarin de partners gehouden zijn om verliezen op te vangen. De

¹⁷⁵ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 20 mei 2019

¹⁷⁶ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 20 mei 2019

¹⁷⁷ Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel 'Totstandkoming gemeenschappelijke regeling Het Flevolands Archief en Batavialand', 7 december 2016

¹⁷⁸ Erfgoedcentrum Nieuw Land (2016), 'Financiën Erfgoedcentrum Nieuw Land', 13 september 2016

¹⁷⁹ Op de LIS staan alle ingekomen stukken van derden. De LIS wordt elke donderdag aan de Statenleden verzonden, met per ingekomen stuk een afdoeningsvoorstel. Op de PS-agenda staan de gebundelde lijsten van de afgelopen periode (tot 13 dagen voor de PS-vergadering) om te besluiten over de afdoeningsadviezen aan PS. Bron: Provincie Flevoland (2019), Feitelijke wederhoorreactie, 19 juli 2019.

¹⁸⁰ Provincie Flevoland (2016), LIS PS-vergadering 26 oktober 2016

¹⁸¹ Erfgoedcentrum Nieuw Land (2016), 'Financiën Erfgoedcentrum Nieuw Land', 13 september 2016

¹⁸² Hierover zijn afspraken gemaakt in de GR. De bijdrage die hieruit volgde voor de provincie is opgenomen in het Statenvoorstel 'Totstandkoming gemeenschappelijke regeling Het Flevolands Archief en Batavialand', beslispunt C.

¹⁸³ Provincie Flevoland (2019), E-mail griffie, 13 juni 2019

provincie is een van die partners en NLE informeert PS er nu over dat er een verlies wordt verwacht.¹⁸⁴ De gedeputeerde voegt daaraan toe dat het omvallen van NLE duurder zou zijn dan de omvorming naar Batavialand. Ook andere fracties maakten gebruik van de mogelijkheid om vragen te stellen aan de gedeputeerde of hun zorgen te uiten. De gedeputeerde benadrukt dat PS en GS dezelfde zorgen hebben over NLE en dat er niet voor niets al vijf jaar geleden is gestart met de transitie naar Batavialand. De voorzitter maakt een opmerking over de gang van zaken. Hij geeft aan dat hij als voorzitter, zich “wat ongemakkelijk” voelt omdat de gedeputeerde in feite bevraagd wordt over een stuk dat nog onderweg is naar PS. Het lijkt hem niet efficiënt om over dat stuk nu al een debat te voeren. De PVV geeft aan deze reactie van de voorzitter, waarin hij ingrijpt in het debat, niet gewenst te vinden. De PVV vraagt een schorsing aan en dient na afloop een motie in, waarin ze GS opdracht geven om twee scenario's uit te werken voor de commissievergadering waarin het voorstel over Batavialand wordt besproken.¹⁸⁵ De gedeputeerde stelt dat het eerste scenario overeenkomt met de bestuursopdracht en dat de exitstrategie, die de PVV in het tweede scenario schetst, juridisch niet mogelijk is. Daarmee is het volgens de gedeputeerde een overbodige motie. Op het moment van de schorsing is het interpellatiedebat 55 minuten bezig. Aangezien het interpellatiedebat naar Flevolands gebruik¹⁸⁶ als 5^e agendapunt is ingepland, zijn PS op dat moment nog niet toegekomen aan de overige agendapunten. De VVD betreurt dat en dient een Motie van treurnis in.¹⁸⁷ In het debat wordt opgemerkt dat ook de behandeling van de Motie van treurnis tijd kost en dat het iedere fractie vrij staat om op ieder gewenst moment een interpellatiedebat aan te vragen. Het CDA, GroenLinks en de PvdA steunen de motie van de VVD. 50PLUS stelt voor om de beide moties in te trekken, zodat in gezamenlijkheid kan worden opgetrokken. Hierop trok de VVD haar motie in, op voorwaarde dat ook de PVV haar motie intrekt. De PVV vindt het vervelend dat de VVD dit ultimatum stelt, maar is gevoelig voor het pleidooi van 50PLUS en trok ook haar motie in.¹⁸⁸

Commissie Bestuur

GS doen een verzoek om een extra beeldvormende vergadering van de commissie Bestuur te beleggen, op 9 november 2016. Het seniorenconvent geeft aan dat ze de planning van de beeldvormende ronde van NLE (voorafgaande aan de PS vergadering op die dag) niet handig vindt. De agendacommissie van de commissie Bestuur vraagt de gedeputeerde om een mededeling te maken met motivering van deze planning.¹⁸⁹ Hierop volgt op 11 oktober 2016 een schriftelijk verzoek van GS, waarin het belang van de extra beeldvormende vergadering van de commissie Bestuur op 9 november 2016 wordt toegelicht.¹⁹⁰ Op dit verzoek in de mededeling is door PS niet gereageerd.¹⁹¹ GS gaven aan dat ook de andere partners in de GR hun besluitvorming in 2016 zullen afronden, ‘zodat de in het convenant gemaakte afspraken worden nagekomen.’¹⁹² De rekenkamer constateert echter dat in het convenant niet de afspraak is gemaakt wanneer de besluitvorming bij de verschillende partners

¹⁸⁴ In het Statenvoorstel ‘Totstandkoming gemeenschappelijke regeling Het Flevolands Archief en Batavialand’ is dit meegenomen onder beslispunt C.

¹⁸⁵ Provincie Flevoland (2016), Motie 2 ‘Interpellatiedebat Nieuw Land Erfgoedcentrum’, 21 september 2016

¹⁸⁶ Provincie Flevoland (2016), PS-vergadering 21 september 2016

¹⁸⁷ De VVD is ‘verwonderd en perplex’: ze vindt het zonde van de tijd dat er wordt gesproken over een brief waarin informatie staat die al bekend was, terwijl later nog een vergadering zal komen waarin meer informatie beschikbaar zal zijn. Liever wacht de VVD die informatie af en gaat ze nu over tot de agendapunten die voor deze vergadering op de agenda staan. Bron: Provincie Flevoland (2016), Motie 3 ‘Motie van treurnis’, 21 september 2016.

¹⁸⁸ Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 21 september 2016

¹⁸⁹ Provincie Flevoland (2016), E-mail agendacommissie Bestuur aan gedeputeerde, 28 september 2016

¹⁹⁰ Provincie Flevoland (2016), Mededeling ‘Mededeling over verzoek tot extra vergadering commissie Bestuur op 9 november 2016’, 11 oktober 2016

¹⁹¹ Provincie Flevoland (2019), E-mail griffie, 13 juni 2019

¹⁹² Provincie Flevoland (2016), Mededeling ‘Mededeling over verzoek tot extra vergadering commissie Bestuur op 9 november 2016’, 11 oktober 2016

plaats dient te vinden, maar om Batavialand uiterlijk per 1 januari 2017 formeel van start te laten gaan.¹⁹³ In een mededeling is vermeld dat, als de beeldvorming in de commissie Bestuur niet op 9 november zou kunnen plaatsvinden, het besluit van PS niet meer in 2016 genomen kan worden. Dat zou betekenen dat alles opschuift: ook een nog door de minister te nemen besluit zou dan later komen en de formele start van Batavialand zou later zijn beslag krijgen.¹⁹⁴

GS informeren de commissie Bestuur op 24 oktober 2016 dat ze de stukken voor de commissievergadering van 9 november, voor zover openbaar, niet eerder dan op 8 november 2016 zal ontvangen.¹⁹⁵ Als reden wordt genoemd dat er diverse (overheids)partners bij het dossier betrokken zijn, die ieder hun eigen besluitvormingsprocessen hebben. Er is afgesproken dat iedere partner het eigen besluitvormingsproces doorloopt, 'alvorens de onderliggende stukken door te sturen (en openbaar te maken)'.¹⁹⁶ Eén van de partners, het waterschap Zuiderzeeland, zou op 7 november over het voorstel besluiten. GS zeggen zich te realiseren dat de termijn heel kort is, maar dat ze deze stukken toch 'zo snel als mogelijk' aan PS wil doen toekomen en dat ze de stukken zullen voorzien van een leeswijzer, waarmee PS 'makkelijker door de grote hoeveelheid informatie wegwijs wordt'.¹⁹⁷

Het statenvoorstel is op 9 november 2016 beeldvormend behandeld in commissie Bestuur. Vrijwel alle fracties maakten van de gelegenheid gebruik om vragen te stellen aan de gedeputeerde en de aanwezige projectleider. Afgesproken wordt dat er schriftelijke vragen kunnen worden ingediend tot dinsdagochtend 15 november 2016. Dit is iets later dan aanvankelijk werd voorgesteld,¹⁹⁸ om Statenleden meer tijd te geven voor het bestuderen van de stukken. Op 16 november ontvangen PS de aanvullende stukken¹⁹⁹ en op vrijdag 18 november komen de antwoorden op de ingediende vragen beschikbaar.²⁰⁰ Er zijn 93 vragen ingediend, onder meer over wat precies de gevolgen zouden zijn van een latere besluitvorming en de besluitvorming bij de andere partners, waaronder de besluitvorming bij de rijksoverheid. Ook zijn er vragen gesteld over andere scenario's, risico's en financiën.²⁰¹

Een week later, op woensdag 23 november 2016, werd het statenvoorstel oordeelsvormend behandeld in de commissie. Er zijn twee geheime stukken aan de Statenleden nagezonden. De voorzitter vraagt of de commissieleden informatie uit deze stukken willen gebruiken in het debat, omdat het debat dan in beslotenheid moet plaatsvinden, de commissie vindt dat niet nodig. Er zijn vragen over de risico's na 2020 en of de besluitvorming niet moet worden uitgesteld om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen. Tevens komt de taak van de toezichthouder aan de orde, de gedeputeerde zegt toe om PS hierover in de vorm van een mededeling te informeren. Ook komt aan de orde of nu sprake is van een financiële bijdrage of van een subsidierelatie en in

¹⁹³ Provincie Flevoland, RCE, GR Nieuw Land, Stichting Erfgoedpark Batavialand, Stichting Nederland bouwt V.O.C.-retourschip, Stichting Nieuw Land, Stichting voor het Bevolkingsonderzoek in de drooggelegde Zuiderzeepolders (2016), Convenant Batavialand, 21 januari 2016, p. 8

¹⁹⁴ Provincie Flevoland (2016), Mededeling 'Mededeling over verzoek tot extra vergadering commissie Bestuur op 9 november 2016', 11 oktober 2016

¹⁹⁵ Provincie Flevoland (2016), Memo 'Toelichting presentatie beeldvormende ronde commissie Bestuur van 9 november 2011 over totstandkoming HFA en Batavialand', 24 oktober 2016

¹⁹⁶ Provincie Flevoland (2016), Memo 'Toelichting presentatie beeldvormende ronde commissie Bestuur van 9 november 2011 over totstandkoming HFA en Batavialand', 24 oktober 2016

¹⁹⁷ Provincie Flevoland (2016), Memo 'Toelichting presentatie beeldvormende ronde commissie Bestuur van 9 november 2011 over totstandkoming HFA en Batavialand', 24 oktober 2016

¹⁹⁸ Provincie Flevoland (2016), Presentatie beeldvormende sessie Commissie Bestuur 9 november 2016, sheet 4

¹⁹⁹ Provincie Flevoland (2016), Leeswijzer bij statenvoorstel 'Totstandkoming gemeenschappelijke regeling Het Flevolands Archief en Batavialand', 3 november 2016

²⁰⁰ Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst commissie Bestuur van 9 november 2016

²⁰¹ Provincie Flevoland (2016), Technische vragen en antwoorden bij statenvoorstel Totstandkoming gemeenschappelijke regeling Het Flevolands Archief en Batavialand, 18 november 2016

hoeverre de subsidieverordening van toepassing is. Op dat laatste punt zegt de gedeputeerde toe daar bij de PS-vergadering op terug te komen. De gedeputeerde constateert dat de commissie zeer kritisch is over dit onderwerp, maar geeft aan dat hij dit ook terecht vindt. De gedeputeerde is van mening dat dit het best haalbare resultaat is, maar zegt dat men van mening kan verschillen of dit het ideale resultaat is.²⁰²

Provinciale Staten

Op 7 december 2016 is het statenvoorstel in PS behandeld. Diverse fracties staan erbij stil dat ze het belangrijk vinden dat het verhaal van Flevoland wordt verteld en wordt doorgegeven aan volgende generaties. Er wordt aangegeven dat er potentie is. Ook de risico's worden veelvuldig gezien, waarbij geregeld wordt verwezen naar een secondopiniononderzoek, dat in opdracht van de provincie Flevoland is uitgevoerd door een extern bureau.²⁰³ Meerdere fracties benoemden dat er weinig keuze voor hen is en dat het een kwestie van 'slikken of stikken' is. Er is erg veel informatie gegeven en het kostte hen veel moeite om die informatie tot zich te nemen. Er wordt gevraagd of uitstel niet verstandiger is, of er echt wel de noodzaak is om nu tot besluitvorming over te gaan. In het debat uitten PS hun zorgen over de financiële stabiliteit van Batavialand en wordt brede steun uitgesproken voor een motie die door SGP en CDA zal worden ingediend, over het toezicht op Batavialand. De PVV dient een motie in waarmee het college wordt opgedragen twee in de beeldvormende sessie genoemde scenario's (eenzijdig uittreden en de gezamenlijke opheffing) door te rekenen op een net zo uitgebreide manier als het voorliggende scenario en deze voor te leggen aan PS.²⁰⁴ Tevens dient de PVV een motie van wantrouwen in tegen de gedeputeerde, omdat ze geen vertrouwen meer heeft in de gang van zaken.²⁰⁵ De beide moties krijgen geen steun van de andere fracties en worden daarmee verworpen.²⁰⁶ De SGP en het CDA dienen gezamenlijk twee moties in. De eerste motie draagt GS op om in de voorwaarden voor de subsidieverlening op te nemen dat in de Raad van Toezicht altijd een goede balans van verschillende expertises aanwezig moet zijn, zoals commerciële en marketing-technische kennis, kennis over strategie en HRM en onafhankelijk, integraal en financieel toezicht.²⁰⁷ De tweede motie draagt GS op een aantal waarborgen op te nemen voor goede, duurzame en efficiënte uitvoering van de taken die aan Batavialand worden overgedragen, een onafhankelijk toezichthouder te belasten met het toezicht op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de subsidie en minimaal eens per jaar een rapportage van de bevindingen aan de provincie toe te sturen.²⁰⁸ Deze beide moties zijn aangenomen.²⁰⁹

Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

Bij de behandeling van de bestuursopdracht, waarover PS in haar vergadering van 13 juli 2016 hebben besloten, is vermeld dat naar verwachting in het najaar een uitgewerkt voorstel ter besluitvorming aan PS zal worden voorgelegd. Bij de commissievergadering van 7 september 2016 is de extra beeldvormende vergadering van de commissie Bestuur op 9 november en de oordeelsvormende vergadering van de commissie Bestuur van 23 november in de LTP opgenomen.²¹⁰

²⁰² Provincie Flevoland (2016), Vergadering commissie Bestuur 23 november 2016

²⁰³ Berenschot (2016), Second opinion businesscase Batavialand 2017-2020, 14 oktober 2016

²⁰⁴ Provincie Flevoland (2016), Motie 3 'Voorkomen miljoenenverlies door eerst alternatieve scenario's door te rekenen', 7 december 2016

²⁰⁵ Provincie Flevoland (2016), Motie 6 'GR het Flevolandschapsarchief en Batavialand en Overname NLE vastgoed', 7 december 2016

²⁰⁶ Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 7 december 2016

²⁰⁷ Provincie Flevoland (2016), Motie 4 'Raad van Toezichthouders', 7 december 2016

²⁰⁸ Provincie Flevoland (2016), Motie 5 'Opdracht voor Onafhankelijke toezichthouders', 7 december 2016

²⁰⁹ Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 7 december 2016

²¹⁰ Provincie Flevoland (2016), LTP commissie Bestuur 7 september 2016

Was de informatie toereikend voor het te nemen besluit?

De stukken, bestaande uit het statenvoorstel met 19 bijlagen,²¹¹ zijn (voor zover openbaar) een dag voor de beeldvormende vergadering van de commissie Bestuur aan de commissie beschikbaar gesteld. 50PLUS stelde in de commissievergadering van 9 november 2016 dat van PS het onmogelijke wordt gevraagd, door zoveel informatie pas zo laat aan PS toe te zenden. De gedeputeerde verwijst naar de besluitvorming bij andere partners, waardoor informatie nog niet toegezonden kon worden. 50PLUS is het hier niet mee eens en stelt dat diverse documenten wel degelijk al eerder beschikbaar waren en eerder aan PS toegezonden hadden kunnen worden.²¹²

Het statenvoorstel dat op 7 december 2016 ter besluitvorming voorligt in PS was complex. Het bestaat uit vier beslispunten, genummerd met hoofdletters A tot en met D. Per besispunt zijn er deelpunten (genummerd met cijfers), subdeelpunten (genummerd met kleine letters) en sub-subdeelpunten (genummerd met Romeinse letters). Het statenvoorstel bevat ook een toelichting en beslaat in totaal 19 pagina's. Tevens zijn er nog 22 bijlagen en een leeswijzer, een presentatie van de beeldvormende commissievergadering en een informatiebrief over nagezonden geheime stukken bij het statenvoorstel. Ambtelijk is aan de rekenkamer toegelicht dat de vier onderdelen in één statenvoorstel zijn opgenomen, omdat deze zodanig met elkaar samenhangen dat ze niet goed te splitsen waren. Het was een uitgebreid voorstel, om het voor PS zo transparant mogelijk te maken. Zo konden zij bijvoorbeeld op alle beslispunten amenderen en weloverwogen een besluit nemen.²¹³ Eén van de Statenleden vertelt aan de rekenkamer dat de informatie 'moeilijk te doorgronden' was en dat het, zeker in relatie tot het besluitvormingsmoment in juli, een 'overkill aan informatie' betrof. Het onderwerp was in zijn ogen 'complex en de stukken waren niet door te komen'.²¹⁴

Eén van de bijlagen is de businesscase Batavialand, bestaande uit een pdf-bestand van 201 pagina's. Het bevat een brief van Batavialand aan GS met negen documenten en twee bijlagen die door Batavialand zijn ingediend als zijnde de 'Businesscase Batavialand'. Eén van de negen documenten is het Transitieplan, dat tevens bij het statenvoorstel zat waarover PS op 13 juli 2016 had besloten. Ook het convenant is onderdeel van deze bijlage, terwijl deze ook als aparte bijlage bij het statenvoorstel is gevoegd. In de second opinion (zie hiervoor) is het volgende opgemerkt over de Businesscase Batavialand: *"De vorm waarin de businesscase is gegoten vinden wij niet goed. De businesscase bestaat in feite uit een begroting met een korte toelichting daarop. Voor alle onderliggende analyses wordt verwezen naar eerder opgestelde documenten zoals het Bedrijfsplan. Logischer was geweest als alle bestaande documenten, aangevuld met nieuwe inzichten en de veranderde omstandigheden, waren verwerkt in een nieuwe integrale rapportage (met als titel Businesscase Batavialand). Deze rapportage had vervolgens aan de provincie voorgelegd kunnen worden."* Tevens constateert het externe bureau: *"De consistentie van de documenten is voor een buitenstaander, waaronder wij ook de Provinciale Staten rekenen, niet te beoordelen."*²¹⁵

Ook de rekenkamer constateert dat het totale statenvoorstel, waarvan de businesscase slechts één van de 22 bijlagen was, voor Statenleden moeilijk te doorgronden was. Verschillende stukken zijn niet eerder aan PS gestuurd, maar waren wel al eerder vastgesteld door GS. Het is ook de vraag of de leeswijzer en de gegeven toelichtingen PS voldoende in staat hebben gesteld om zich, in de korte tijd die hiervoor beschikbaar was, een eigenstandig oordeel te vormen over het voorliggende dossier.

²¹¹ Het statenvoorstel bevat oorspronkelijk 19 bijlagen, maar er worden nog een leeswijzer en twee memo's aan toegevoegd. Bij de PS vergadering zijn deze drie documenten doorgenummerd en is daardoor sprake van 22 bijlagen.

²¹² Provincie Flevoland (2016), Vergadering commissie Bestuur 9 november 2016

²¹³ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 16 mei 2019

²¹⁴ Provincie Flevoland (2019), Interview Statenlid, 7 juni 2019

²¹⁵ Berenschot (2016), Second opinion Businesscase Batavialand 2017-2020, 14 oktober 2016

Voortgangsinformatie

In juni 2017 zijn PS erover geïnformeerd dat de omvorming van GR NLE naar HFA op 1 juli 2017 plaatsvindt²¹⁶ en dat GS, in vervolg op het besluit van PS, hebben besloten tot subsidieverlening aan Batavialand.²¹⁷

GS benoemden in hun vergadering van 25 april 2017 een toezichthouder voor Batavialand.²¹⁸ Door onvoorziene omstandigheden moest dit besluit echter weer worden ingetrokken.²¹⁹ In november 2017 is door GS alsnog een toezichthouder aangewezen.²²⁰ In het statenvoorstel was opgenomen dat deze toezichthouder jaarlijks zal rapporteren over de voortgang van Batavialand. GS zouden deze rapportage delen met PS.²²¹ In mei 2018 is de motie waarmee PS het college opdragen een toezichthouder aan te stellen van de lijst met moties afgevoerd. Aangegeven is dat *“de werkwijze en planning van de toezichthouder nader wordt besproken en in een jaarrapportage komt.”*²²² De rekenkamer kan in de stateninformatie niet terugvinden dat PS een dergelijke jaarrapportage hebben ontvangen sinds deze toezichthouder zijn werkzaamheden heeft aangevangen.

3.3 Casus 2: Flevokust Haven

Achtergrond

Flevokust Haven is een – inmiddels gerealiseerde – overslaghaven en containerterminal, gelegen aan het IJsselmeer ten noorden van Lelystad. Al in het Streekplan Flevoland uit 1993 wordt de mogelijke ontwikkeling van een haven ten noorden van Lelystad genoemd en ook in de Omgevingsplannen van 2000 en 2006 was er aandacht voor een dergelijke haven.²²³ In die tijd zijn er zowel door private als publieke partijen pogingen gedaan een haven te ontwikkelen, dit lukt echter telkens niet. Uiteindelijk hebben de gemeente Lelystad en het Havenbedrijf Amsterdam het initiatief opgepakt en een plan ontwikkeld om gezamenlijk een ontwikkelmaatschappij op te richten voor Flevokust Haven en hierin beide risicodragend te investeren. De provincie werd gevraagd deel te nemen aan het initiatief. De provincie bereidde zich voor op besluitvorming hierover, GS stelden in 2012 een bestuursopdracht vast en aan PS werden (proces)gelden gevraagd voor een provinciale bijdrage aan de ontwikkeling van Flevokust.²²⁴ In 2013 trad eerst het Havenbedrijf Amsterdam terug uit de samenwerking en vervolgens stemde de gemeenteraad van Lelystad tegen het voorliggende plan. PS van Flevoland namen de dag na dit besluit een motie aan die het college van GS verzoekt alles in het werk te stellen om de realisatie van Flevokust Haven alsnog mogelijk te maken.²²⁵ De provincie neemt hierna de regie over de aanleg van de haven over door de ruimtelijke procedure op te starten en te starten met het opstellen van een planologisch-juridisch kader.

²¹⁶ Provincie Flevoland (2017), Mededeling ‘Omvorming van gemeenschappelijke regeling Erfgoedcentrum in Het Flevolands Archief vindt plaats op 1 juli 2017’, 22 juni 2017

²¹⁷ Provincie Flevoland (2017), Mededeling ‘Subsidieverlening Batavialand’, 27 juni 2017

²¹⁸ Provincie Flevoland (2017), Mededeling ‘Aanwijzing toezichthouder Stichting Batavialand’, 25 april 2017

²¹⁹ Provincie Flevoland (2017), Mededeling ‘Intrekking besluit aanwijzing van de heer M.J.D. Witteman tot toezichthouder in het kader van de subsidierelatie met Stichting Batavialand’, 30 mei 2017

²²⁰ Provincie Flevoland (2017), Mededeling ‘Aanwijzing toezichthouder Stichting Batavialand’, 21 november 2017

²²¹ Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel ‘Totstandkoming gemeenschappelijke regeling Het Flevolands Archief en Batavialand’, 7 december 2016

²²² Provincie Flevoland (2018), Overzicht af te voeren moties 30 mei 2018, motie B16

²²³ Provincie Flevoland (2014), Bijlage ‘Historisch overzicht Flevokust in ruimtelijke beleidsstukken’, 21 januari 2014

²²⁴ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 13 mei 2019 & Provincie Flevoland (2012), Statenvoorstel ‘Multi-modale overslaghaven Lelystad – Flevokust’, 25 september 2012

²²⁵ Provincie Flevoland (2013), Motie 1 ‘Flevokust’, 18 december 2013 & Havenbedrijf Amsterdam (2013),

www.portofamsterdam.com

Ook nadat de provincie de regie over de aanleg van Flevokust Haven overnam, bleef de gemeente Lelystad betrokken. Ten tijde van het ter inzage leggen van het ontwerp inpassingsplan werd besloten dat de provincie verantwoordelijk werd voor de ontwikkeling van de buitendijkse overslaghaven met containerterminal en de gemeente voor een bijbehorend binnendijkse industrieterrein. De gemeente Lelystad heeft in september 2018 besloten 43 ha van het terrein te exploiteren. Zij zal het industrieterrein bouwrijp maken op het moment dat er vestigers zijn.²²⁶ Onder verantwoordelijkheid van de provincie is in oktober 2016 de aanleg van de buitendijkse haven gestart en op 20 september 2018 is Flevokust Haven officieel geopend. Een deel van de kade is na aanleg overgedragen aan de terminalexploitant CTU, zij verzorgen de op- en overslag bij Flevokust Haven. Een ander deel van de kade blijft beschikbaar voor potentiële vestigers op het industrieterrein.²²⁷



Figuur 4 Impressie Flevokust Haven²²⁸

De provincie en gemeente bekijken sinds 2018 de mogelijkheden voor het gezamenlijk oprichten van een havenbedrijf. Volgens hen zijn de haven en het industrieterrein onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zij willen daarom een heldere gezamenlijke visie en strategie voor de verdere ontwikkeling van Flevokust Haven, zo kunnen de haven en het industrieterrein elkaar versterken.²²⁹

De totale bouwkosten voor de buitendijkse kade werden begin 2014 geraamd op een bedrag van € 20 á € 23 mln.²³⁰ De provincie heeft hiervoor in 2015 een Beter Benutten subsidie ontvangen van € 7,4 mln. van het ministerie van IenM.²³¹ Verwacht werd dat de kosten van het project hoger zouden zijn dan de te verwachten opbrengsten. Daarom heeft de provincie voor € 5 mln. een reserve Flevokust Haven ingesteld voor de dekking van exploitatietekorten en/of waardeverminderingen. Dit bedrag komt uit de middelen die de provincie heeft ontvangen ter compensatie van het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn, de reserve Zuiderzeelijngelden. Het precieze investeringsbedrag van de provincie is geheim verklaard.²³²

²²⁶ Gemeente Lelystad (2018), www.lelystad.nl

²²⁷ Provincie Flevoland (2018), Presentatie 'Flevokust Haven – Update realisatie, exploitatie en doorontwikkeling', 27 juni 2018 & Flevokust Haven (2019), www.flevokusthaven.nl

²²⁸ Flevokust Haven (2019), www.flevokusthaven.nl

²²⁹ Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Doorontwikkeling Flevokust Haven', 30 oktober 2018

²³⁰ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Keuze voorkeursvariant ontwikkeling Flevokust', 25 maart 2014

²³¹ Doel van de subsidie is het Beter Benutten van de weginfrastructuur. Door vrachtvervoer van de weg naar het water te verplaatsen, kan de bestaande weginfrastructuur beter benut worden. Bron: Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Update realisatie overslaghaven Flevokust', 14 september 2015.

²³² Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust', 25 november 2014 & Provincie Flevoland (2018), Programmabegroting 2019, p. 155



Besluit PS



Besluit GS



Andere gebeurtenis



September 2012

GS stellen bestuursopdracht Flevokust vast



December 2012

PS stellen eerste procesgelden beschikbaar



September 2013

Havenbedrijf Amsterdam beëindigt deelname Flevokust



December 2013

Raad Lelystad stemt tegen raadsvoorstel Flevokust



December 2013

Motie PS ontwikkelen buitendijkse haven Flevokust



Februari 2014

PS besluiten te starten met de ruimtelijke procedure



April 2014

PS stemmen in met voorkeursvariant



Juli 2014

PS en Raad Lelystad besluiten tot knip tussen ontwikkeling haven en industrieterrein



December 2014

PS stemmen in met investeringsbesluit



December 2014

PS stellen inpassingsplan en milieueffectrapport vast



November 2015

PS verhogen investeringskrediet



Februari 2016

GS gunnen opdracht tot realisatie overslaghaven



April 2018

Flevokust gedeeltelijk in gebruik genomen



Juli 2018

GS sluiten bestuursovereenkomst havenbedrijf met gemeente Lelystad



September 2018

Officiële opening Flevokust



December 2018

PS stellen kaders voor uitwerken havenbedrijf



In de tijdlijn op de vorige pagina is de totstandkoming van Flevokust Haven chronologisch weergegeven. De rekenkamer heeft de vier besluitvormingsmomenten onderzocht die in de tijdlijn met een groene stip zijn gemarkeerd (zie voor toelichting hierop paragraaf 1.4). Voor deze besluiten is nagegaan hoe de verschillende processtappen zijn doorlopen en welke rol de betrokken provinciale actoren (zie ook paragraaf 2.2) daarbij hebben gespeeld.

Besluitvormingsmoment 1: Keuze voorkeursvariant ontwikkeling Flevokust

Wat houdt het besluit in?

In april 2014 hebben PS ingestemd met een buitendijkse overslagterminal met binnendijs (nat) bedrijventerrein als voorkeursvariant voor Flevokust Haven.²³³

PS hebben op 18 december 2013 met een motie van de PvdA het college van GS de opdracht gegeven alles in het werk te stellen om de realisatie van Flevokust alsnog mogelijk te maken nadat de gemeenteraad van Lelystad het voorliggende plan had afgewezen.²³⁴ GS hebben hierna in februari 2014 een besluit om te starten met de ruimtelijke procedure voorgelegd aan PS.²³⁵ De provincie heeft ondertussen in overleg met de gemeente Lelystad, Rijkswaterstaat en het waterschap Zuiderzeeland een aantal varianten²³⁶ laten onderzoeken als alternatief voor het in december 2013 verworpen plan. GS concludeerden op basis van het rapport, deel 1 van de MER, dat een buitendijkse overslagterminal met binnendijs (nat) bedrijventerrein het enige haalbare alternatief is.²³⁷ GS hebben het statenvoorstel waarin voor dit alternatief gekozen wordt op 25 maart 2014 besproken en vastgesteld, nadat de reguliere ambtelijke stappen waren doorlopen.²³⁸

De commissie Economie en Bereikbaarheid is op 26 maart in een beeldvormende ronde geïnformeerd over de verschillende ontwerpvarianten voor Flevokust, de haalbaarheid van deze varianten en de voorkeursvariant.²³⁹ Omdat GS pas de dag ervoor de bijbehorende stukken hadden vastgesteld, waren deze nog niet naar de Statenleden gestuurd voorafgaand aan de commissievergadering.²⁴⁰ Aan het begin van de vergadering is door de VVD en InwonersBelang²⁴¹ aangegeven dat zij deze stukken wel graag hadden ontvangen om zich te kunnen voorbereiden op de vergadering. De gedeputeerde en projectleider Flevokust Haven hebben in de vergadering een presentatie gegeven over de verschillende varianten. De vragen die Statenleden vervolgens stelden, hebben met name betrekking op de verschillende varianten, het risico voor de provincie en de scheiding van de ontwikkeling van de buitendijkse haven door de provincie en het binnendijkse industrieterrein door de gemeente. Ook benoemt de SGP dat besluitvorming moet gaan plaatsvinden zonder dat alle varianten volledig zijn uitgewerkt in de milieueffectrapportage. De gedeputeerde reageert hierop dat de meeste varianten al afgefallen

²³³ Provincie Flevoland (2014), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 16 april 2014, agendapunt 10b

²³⁴ Provincie Flevoland (2013), Motie 1 'Flevokust', 18 december 2013

²³⁵ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Ontwikkeling Flevokust – start ruimtelijke procedure', 21 januari 2014

²³⁶ Variant 1: insteekhaven, gelijk aan variant 0, alleen primaire bouwstoffen in plaats van secundaire. Variant 2: insteekhaven, deel terrein binnendijs. Variant 3: insteekhaven, waterkering geïntegreerd in terrein door ophoging. Variant 4 (voorkeursvariant): buitendijkse haven, binnendijs industrieterrein. Variant Maximacentrale: terminal op terrein Maximacentrale. Bron: Antea Group (2014), Milieueffectrapportage Flevokust – deel 1, 2 april 2014

²³⁷ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Keuze voorkeursvariant ontwikkeling Flevokust', 25 maart 2014

²³⁸ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 13 mei 2019

²³⁹ Provincie Flevoland (2014), Oplegmemorandum 'Flevokust; ontwerpalternatieven (beeldvormend)', 26 maart 2014

²⁴⁰ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 13 mei 2019

²⁴¹ De fractie InwonersBelang bestond van maart 2014 tot maart 2015 en is ontstaan na afsplitsing vanuit de PVV.

zijn vanwege financiële haalbaarheid, in deel twee van de milieueffectrapportage zal daarom alleen de voorkeursvariant worden uitgewerkt.²⁴²

Na de beeldvormende ronde heeft de ambtelijke organisatie ter toelichting nog een aantal zaken over de variantenkeus op een rij gezet in een mededeling aan PS, ook werd hier een extra toelichtende bijeenkomst aangekondigd ter voorbereiding op de oordeels- en besluitvormingsronde.²⁴³ De griffie geeft aan dat het initiatief voor dergelijke extra mededelingen en bijeenkomsten bij de ambtelijke organisatie vandaan kwam. Zij voelden goed aan of er nog vragen en onduidelijkheden leefden bij PS.²⁴⁴ Er zijn twee extra informatiebijeenkomsten geweest. Op 31 maart 2014 was er een openbare bijeenkomst voor zowel Statenleden als andere geïnteresseerden, zoals omwonenden, met voorafgaand een bijeenkomst alleen voor volksvertegenwoordigers voor meer politieke vragen.²⁴⁵ Op 14 april 2014 was er een zogenoemde tafeltjessessie waarbij Statenleden bij verschillende tafels met betrokken ambtenaren of adviesorganisaties vragen konden stellen. Na de eerdere informatiebijeenkomsten waren hier slechts enkele Statenleden aanwezig.²⁴⁶

Het statenvoorstel (inclusief een als concept gemarkeerde milieueffectrapportage met variantenvergelijking) is op 16 april 2014 oordeelsvormend behandeld in de commissie. Hierbij is toegelicht dat het er om gaat dat PS een voorkeur uitspreken over welke ontwikkelvariant voor Flevokust moet worden uitgewerkt en dat met dit voorstel geen financiële verplichtingen worden aangegaan.²⁴⁷ De behandeling begint met enkele insprekers, waarna verschillende fracties een voorkeur voor de voorgestelde variant aangeven. Statenleden stellen verder vooral vragen over de gebruikte bouwstoffen, risico's en een eventuele latere overdracht van de haven aan de gemeente Lelystad. D66 wijst er op dat PS met het aannemen van de motie in december 2013 een groot commitment zijn aangegaan zonder de kosten en risico's te kennen. Zij zouden graag zien dat PS dit in de toekomst anders aanpakken. GroenLinks vraagt naar de status van de conceptmilieueffectrapportage en geeft aan dat in het statenvoorstel staat dat de gekozen variant uitgewerkt gaat worden tot een financieel haalbaar inpassingsplan, waardoor de mogelijkheid dat het niet financieel haalbaar is niet als optie wordt gezien. Er is nog een korte tweede termijn.²⁴⁸

In het eerste halfjaar van 2014 wordt door de gedeputeerde, mondeling en via de stukken die naar PS gaan, benadrukt dat er tijdsdruk is voor het nemen van besluiten. Als het proces te lang duurt zouden eerder toegezegde subsidies²⁴⁹ niet verleend kunnen worden.²⁵⁰ Het is de bedoeling dat het ontwerpplan voor de zomer van 2014 ter inzage ligt, anders zou dit een vertraging van minimaal vier maanden opleveren.²⁵¹ De gedeputeerde lichtte tijdens de vergaderingen toe dat deze tijdsdruk ook de reden is dat GS de oordeelsvormende commissiebehandeling en de besluitvorming in de PS-vergadering op dezelfde dag wilden laten plaatsvinden.²⁵² Zoals gebruikelijk bij dergelijke verzoeken, is dit ambtelijk afgestemd met de commissiegriffier, die dit besprak met de commissievoorzitter, waarna het destijds werd besproken in het

²⁴² Provincie Flevoland (2014), Vergadering commissie Economie en Bereikbaarheid 26 maart 2014

²⁴³ Provincie Flevoland (2014), Mededeling 'Toelichting voorkeursvariant ontwikkeling Flevokust', 9 april 2014

²⁴⁴ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

²⁴⁵ Provincie Flevoland (2014), Uitnodiging dubbele informatiebijeenkomst Flevokust 31 maart 2014

²⁴⁶ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 13 mei 2019

²⁴⁷ Provincie Flevoland (2014), Oplegmemorandum 'Keuze voorkeursvariant Flevokust (oordeelsvormend)', 16 april 2014

²⁴⁸ Provincie Flevoland (2014), Vergadering commissie Economie en Bereikbaarheid 16 april 2014

²⁴⁹ Het ging hierbij om de Beter Benutten subsidie en een mogelijke Europese subsidie voor een golfbreker. Beide hadden een strakke deadline. Bron: Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 13 mei 2019

²⁵⁰ Provincie Flevoland (2014), Mededeling 'Toelichting voorkeursvariant ontwikkeling Flevokust', 9 april 2014

²⁵¹ Provincie Flevoland (2014), Oplegmemorandum 'Flevokust; ontwerpalternatieven (beeldvormend)', 26 maart 2014

²⁵² Provincie Flevoland (2014), Vergadering commissie Economie en Bereikbaarheid 26 maart 2014; Provincie Flevoland (2014), Vergadering commissie Economie en Bereikbaarheid 16 april 2014 & Provincie Flevoland (2014), PS-vergadering 16 april 2014

presidium.²⁵³ De bedoeling is dat PS in de PS-vergadering het commissieadvies bekrachtigen.²⁵⁴ Sommige Statenleden maakten in de commissievergaderingen opmerkingen over het op dezelfde dag laten plaatsvinden van oordeelsvorming en besluitvorming, zij hadden dit liever anders gezien.²⁵⁵ De besluitvorming op dezelfde dag wordt echter niet tegengehouden door Statenleden.²⁵⁶ Volgens de griffie hebben GS en de ambtelijke organisatie tijdig en goed uitgelegd wat de urgentie van het besluit was, PS hadden daar dan begrip voor.²⁵⁷ De ambtelijke organisatie geeft aan dat de door PS breed aangenomen motie van december 2013 er voor had gezorgd dat PS voelden dat Flevokust “van hen” was, dit hielp om versnelling van het besluitvormingsproces mogelijk te maken.²⁵⁸

De PS-behandeling bestond alleen uit een eerste termijn, er vond geen uitgebreid inhoudelijk debat plaats.²⁵⁹ Het voorstel om in te stemmen met een buitendijkse overslagterminal met binnendijs (nat) bedrijventerrein als voorkeursvariant voor Flevokust Haven wordt met algemene stemmen aangenomen.²⁶⁰

Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

In februari 2014 wordt aangekondigd dat er een planning voor het vervolgproces wordt gemaakt.²⁶¹ Een dergelijke planning met de momenten waarop PS betrokken zullen zijn bij de besluitvorming in het eerste half jaar van 2014 is te vinden in de oplegmemo voor de commissiebehandeling van 26 maart. Hierin is wel duidelijk aangegeven of het beeld-, oordeels-, of besluitvormende momenten betreft, maar niet wanneer PS welke stukken kunnen verwachten. De planning in deze memo gaat alleen in op de ruimtelijke procedure, hier wordt nog niet gesproken over het traject met betrekking tot het investeringsbesluit dat in dezelfde periode zal volgen.²⁶²

Was de informatie toereikend voor het te nemen besluit?

Tijdens het besluitvormingsproces is op verschillende manieren informatie beschikbaar gesteld aan PS. Naast de besluitvormingsstukken is er een presentatie gegeven in de beeldvormende ronde, een extra mededeling met toelichting op de voorkeursvariant gestuurd en twee extra sessies gehouden waarin nog vragen gesteld konden worden. Wat betreft de tijdige aanlevering van stukken, valt op dat het belangrijkste inhoudelijke stuk, de milieueffectrapportage deel 1, pas twee weken voor het oordeels- en besluitvormingsmoment beschikbaar was. Hoewel het positief is dat er een extra mededeling met toelichting is gestuurd, kwam deze wel pas nog een week later. Hoewel het niet tot veel onduidelijkheid heeft geleid, valt het op dat de milieueffectrapportage deel 1 was gekenmerkt als conceptstuk. Bij het volgende besluitvormingsmoment was het stuk, zonder wijzigingen, wel definitief.²⁶³ Het doel van de variantenvergelijking is niet om de milieueffecten van alle varianten volledig in beeld te brengen, maar om een vergelijking te maken op hoofdlijnen. Niet alle varianten waren dus volledig

²⁵³ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

²⁵⁴ Provincie Flevoland (2014), Oplegmemo ‘Flevokust; ontwerpalternatieven (beeldvormend)’, 26 maart 2014

²⁵⁵ Provincie Flevoland (2014), Vergadering commissie Economie en Bereikbaarheid 26 maart 2014 & Provincie Flevoland (2014), Vergadering commissie Economie en Bereikbaarheid 16 april 2014

²⁵⁶ Provincie Flevoland (2014), Vergadering commissie Economie en Bereikbaarheid 16 april 2014 & Provincie Flevoland (2014), PS-vergadering 16 april 2014

²⁵⁷ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

²⁵⁸ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 13 mei 2019

²⁵⁹ Provincie Flevoland (2014), PS-vergadering 16 april 2014

²⁶⁰ Provincie Flevoland (2014), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 16 april 2014, agendapunt 10b

²⁶¹ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel ‘Ontwikkeling Flevokust – start ruimtelijke procedure’, 21 januari 2014

²⁶² Provincie Flevoland (2014), Oplegmemo ‘Flevokust; ontwerpalternatieven (beeldvormend)’, 26 maart 2014

²⁶³ Provincie Flevoland (2014), Mededeling ‘Toelichting voorkeursvariant ontwikkeling Flevokust’, 9 april 2014; Provincie Flevoland (2014), Vergadering commissie Economie en Bereikbaarheid 26 maart 2014; Antea Group (2014), Milieueffectrapportage Flevokust – deel 1 (concept), 2 april 2014 & Antea Group (2014), Milieueffectrapportage Flevokust – deel 1 (definitief), 2 april 2014

uitgewerkt.²⁶⁴ In deel 2 van de milieueffectrapportage, die enkele maanden later beschikbaar was, is naar aanleiding van het PS-besluit alleen de voorkeursvariant volledig uitgewerkt.²⁶⁵

Na het besluit over de voorkeursvariant volgden nog enkele besluiten voor het vaststellen van het inpassingsplan. In juli 2014 is het ontwerp planologisch kader aan PS voorgelegd en hebben zij ingestemd met de ter inzage legging.²⁶⁶ PS hebben vervolgens in december 2014 de MER en het inpassingsplan met algemene stemmen vastgesteld.²⁶⁷

Besluitvormingsmoment 2: Investeringsbesluit Flevokust

Wat houdt het besluit in?

Op 17 december 2014 besloten PS om de buitendijkse overslaghaven Flevokust Haven te realiseren ter versterking van de regionale economie en hiervoor het investeringskrediet 'Realisatie overslaghaven Flevokust' te verhogen.²⁶⁸

De ambtelijke organisatie geeft aan dat zij sinds het besluit van PS in juli 2014 het plan voor de haven verder heeft uitgewerkt en een investeringsvoorstel heeft opgesteld. Omdat het hierbij gaat om een financieel besluit waren ook de afdeling financiën en de gedeputeerde financiën betrokken bij de voorbereiding. In zowel aparte als gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen (PO's), waarbij zowel de gedeputeerde verantwoordelijk voor Flevokust Haven als de gedeputeerde financiën aanwezig waren, is de GS-vergadering voorbereid. Verdediging van de verschillende belangen, Flevokust en financiën, vindt dan plaats in deze gecombineerde PO's. Het besluit was al afgestemd tussen de afdelingen toen het voorlag in de GS-vergadering. GS hebben op 25 november 2014 het voorstel conform vastgesteld.²⁶⁹ In dit voorstel wordt aan PS gevraagd het besluit te nemen of de haven gerealiseerd moet worden en daarmee om het investeringskrediet, dat in juli 2014 beschikbaar is gesteld, te verhogen tot het niveau dat nodig is voor de aanleg van de haven.²⁷⁰ Parallel aan dit besluitvormingsmoment liep het besluit over het vaststellen van de MER en het inpassingsplan.

PS werden voor het eerst geïnformeerd over het investeringsvoorstel in de beeldvormende commissie Economie en Bereikbaarheid eind oktober 2014. In deze vergadering gaat het met betrekking tot het investeringsbesluit over de kosten, de benodigde investering en de risico's. In de oplegmemo wordt duidelijk gemaakt dat het vooral de bedoeling is om PS te informeren en een beeld te schetsen van recente ontwikkelingen hierin.²⁷¹ In deze eerste vergadering waren nog geen stukken geagendeerd. PS ontvingen half november een memo met informatie over het verdere proces en een planning over de informatievoorziening en besluitvorming, waarin duidelijk werd gemaakt dat PS ook voorafgaand aan de tweede beeldvormende commissievergadering geen stukken zouden ontvangen.²⁷² Dergelijke memo's waren een samenwerking van de griffie en de ambtelijke organisatie, aldus de griffie. Dit besluitvormingsmoment was technisch vrij ingewikkeld en daarnaast liepen besloten sessies en openbare sessies door elkaar. Een dergelijke memo hielp het overzicht te behouden.²⁷³ Dat de Statenleden de

²⁶⁴ Antea Group (2014), Milieueffectrapportage Flevokust – deel 1, 2 april 2014, p. 3

²⁶⁵ Antea Group (2014), Plan- & project MER - Deel 2 Ontwikkeling Flevokust, 12 juni 2014, p. 3

²⁶⁶ Provincie Flevoland (2014), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 2 juli 2014, agendapunt 9a

²⁶⁷ Provincie Flevoland (2014), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 17 december 2014, agendapunt 9c1

²⁶⁸ Provincie Flevoland (2014), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 17 december 2014, agendapunt 9c2

²⁶⁹ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 21 mei 2019

²⁷⁰ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust', 25 november 2014

²⁷¹ Provincie Flevoland (2014), Oplegmemo 'Flevokust', 29 oktober 2014

²⁷² Provincie Flevoland (2014), Memo 'Planning informatievoorziening rond besluitvorming PS Flevokust', 12 november 2014

²⁷³ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

stukken niet voor de tweede beeldvormende vergadering ontvingen, kwam opnieuw doordat GS pas de dag voor deze vergadering de stukken zouden vaststellen. Wel kon er hierdoor in de tweede beeldvormende commissievergadering, eind november, verdiepend worden ingegaan op het investeringsvoorstel en meer details worden gedeeld met PS.²⁷⁴ Na deze vergadering waren de geheime stukken beschikbaar via de griffie.²⁷⁵

In de memo van half november 2014 wordt ook uitgelegd dat de financiële stukken die bij dit besluitvormingsmoment horen niet openbaar zouden zijn, in verband met de marktgevoelige informatie die deze stukken bevatten. Dit is ook de reden dat alle behandelingen, zowel de commissievergaderingen als de PS-vergadering, besloten zijn gehouden.²⁷⁶ Als er een verzoek van GS komt om een agendapunt besloten te behandelen toetst de griffie of dit voldoet aan de criteria hiervoor, ook wordt dit altijd besproken in de agendacommissie met de commissievoorzitter. In dit geval was er geen twijfel over het belang van geheimhouding, aldus de griffie.²⁷⁷ De geheimhouding is in de commissie- en in de PS-vergadering bekrachtigd.²⁷⁸

De derde besloten commissievergadering in december was bedoeld voor oordeelsvorming. Het statenvoorstel zonder cijfers is openbaar beschikbaar gesteld aan PS, de bijbehorende bijlagen zijn geheim.²⁷⁹ Na de oordeelsvormende commissiebehandeling is op 17 december 2014 het statenvoorstel besloten behandeld in PS.²⁸⁰ Bij de behandeling van dit voorstel waren PS vooral gericht op de risico's voor de provincie. Dit kon volgens de griffie voldoende uitgelegd worden door de gedeputeerde, want het voorstel is unaniem aangenomen.²⁸¹ Met het nemen van dit investeringsbesluit en het vrijgeven van krediet voor de ontwikkeling van Flevokust Haven is de daadwerkelijke realisatie financieel mogelijk gemaakt.²⁸²

Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

PS zijn bij dit besluitvormingsmoment op verschillende momenten geïnformeerd over de planning. Bij het PS-besluit van juli 2014 is over het vervolg aan PS aangegeven dat er op dat moment gewerkt werd aan een technisch ontwerp voor de haven, pas als dit ontwerp er was kon een besluit over investeringsverplichtingen aan PS worden voorgelegd. Het investeringsbesluit moest worden genomen op basis van het definitief ontwerp, de verwachting was dat dit in het najaar zou komen.²⁸³ Bij de eerste beeldvormende commissievergadering eind oktober is vervolgens een planning voor het besluitvormingsproces gegeven met twee beeldvormende bijeenkomsten voorzien, één oordeelsvormende bijeenkomst en een extra tafeltjessessie. In de oplegmemo waarin deze planning is opgenomen wordt ook vermeld dat er geen stukken worden verzonden voorafgaand aan de eerste commissievergadering.²⁸⁴ Half november 2014 hebben PS een memo ontvangen met een verdere planning van de informatievoorziening. In de memo wordt aangegeven welke stukken PS wanneer zullen

²⁷⁴ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 21 mei 2019 & Provincie Flevoland (2014), Oplegmemo 'Vaststelling inpassingsplan Flevokust en Investeringsbesluit', 26 november 2014

²⁷⁵ Provincie Flevoland (2014), Presentatie 'Flevokust Beeldvorming deel 2: Investeringsvoorstel' (openbaar na WOB-verzoek), 26 november 2014

²⁷⁶ Provincie Flevoland (2014), Memo 'Planning informatievoorziening rond besluitvorming PS Flevokust', 12 november 2014

²⁷⁷ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

²⁷⁸ Provincie Flevoland (2019), Feitelijke wederhoorreactie, 19 juli 2019

²⁷⁹ Provincie Flevoland (2014), Oplegmemo 'Vaststelling Inpassingsplan Flevokust en Investeringsbesluit', 10 december 2014 & Provincie Flevoland (2014), Memo 'Planning informatievoorziening rond besluitvorming PS Flevokust', 12 november 2014

²⁸⁰ Provincie Flevoland (2014), PS-vergadering 17 december 2014

²⁸¹ Provincie Flevoland (2014), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 17 december 2014, agendapunt 9c2 & Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

²⁸² Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust', 25 november 2014

²⁸³ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Flevokust: ontwerp planologisch juridisch kader', 2 juli 2014

²⁸⁴ Provincie Flevoland (2014), Oplegmemo 'Flevokust', 29 oktober 2014

ontvangen en of deze openbaar of geheim zijn. Stukken die geheim zijn hebben met name betrekking op het investeringsvoorstel, vanwege de marktgevoelige informatie die deze stukken bevatten.²⁸⁵

Over het vervolg na dit besluitvormingsmoment staat in het statenvoorstel aangegeven dat de realisatie van de buitendijkse overslaghaven in handen van GS ligt, hierover zullen PS op de hoogte worden gehouden via schriftelijke mededelingen. Verder zullen PS worden geïnformeerd als er zich financiële tegenvallers voordoen voordat gunning heeft plaatsgevonden, die realisatie van het project binnen de vastgestelde kaders in de weg staan.²⁸⁶

Was de informatie toereikend voor het te nemen besluit?

In het openbare statenvoorstel is het besluit onderbouwd met een uitgebreide set aan argumenten.²⁸⁷ Daarnaast wordt in de geheime bijlage een toelichting gegeven op de exploitatie van de haven.²⁸⁸ Voor dit besluit zijn twee beeldvormende commissievergaderingen ingepland waarin PS geïnformeerd zijn. Overigens zijn deze momenten gedeeld met het andere besluit dat voorlag over Flevokust Haven, het vaststellen van de MER en het inpassingsplan. Voor de eerste beeldvorming is een halfuur tot uur uitgetrokken, voor de tweede was tweeëneenhalf uur gereserveerd.²⁸⁹ In de tweede beeldvorming is het statenvoorstel volledig doorlopen, met alle beslispunten en bijbehorende argumenten. Ook is ingegaan op de risico's en de risicoreservering. Statenleden hebben pas na de tweede beeldvorming de stukken kunnen inzien bij de griffie. Dat de onderliggende stukken alleen bij de griffie in te zien waren had te maken met de geheimhouding die op de stukken was gelegd.²⁹⁰ Tussen de beeldvorming en oordeelsvorming is nog een tafeltjessessie gehouden.²⁹¹

Besluitvormingsmoment 3: Actualisatie investeringsbesluit

Wat houdt het besluit in?

Op 25 november 2015 hebben PS besloten het investeringskrediet voor de realisatie van overslaghaven Flevokust te verhogen.²⁹²

Na het investeringsbesluit van PS in december 2014 heeft de ambtelijke organisatie de aanbesteding van de golfbreker uitgezet. Doordat deze aanbesteding niet is gelukt verviel één van de twee subsidies die zouden bijdragen aan de realisatiekosten voor Flevokust. PS zijn hierover door GS geïnformeerd middels een mededeling eind juni 2015.²⁹³ Ondertussen was de ambtelijke organisatie bezig met de verdere aanbesteding, het afsluiten van een contract met een exploitant voor de overslagterminal en de aanvraag van de andere subsidie. Deze laatste twee waren door PS gestelde randvoorwaarden voor gunning van de realisatie aan een aannemer. Half september 2015 zijn PS per mededeling geïnformeerd dat aan deze twee randvoorwaarden is voldaan en dat de

²⁸⁵ Provincie Flevoland (2014), Memo 'Planning informatievoorziening rond besluitvorming PS Flevokust', 12 november 2014

²⁸⁶ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust', 25 november 2014

²⁸⁷ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust', 25 november 2014

²⁸⁸ Provincie Flevoland (2014), Memo 'Geheime bijlage 2 bij Statenvoorstel 1672265 Flevokust' (openbaar na WOB-verzoek), 14 november 2014

²⁸⁹ Provincie Flevoland (2014), Oplegmemorandum 'Flevokust', 29 oktober 2014

²⁹⁰ Provincie Flevoland (2014), Presentatie 'Flevokust Beeldvorming deel 2: Investeringsvoorstel' (openbaar na WOB-verzoek), 26 november 2014

²⁹¹ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019 & Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 21 mei 2019

²⁹² Provincie Flevoland (2015), Statenvoorstel 'Actualisatie investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust ten behoeve van voortvarende realisatie' (openbaar na WOB-verzoek), 13 oktober 2015

²⁹³ Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Flevokust – EFRO en golfbreker', 30 juni 2015

verdere aanbesteding loopt. Over het vervolg wordt aangegeven dat PS via mededelingen, danwel beeldvormende sessies op de hoogte zullen worden gehouden over verdere relevante ontwikkelingen.²⁹⁴

In de tussentijd blijkt dat vanwege verschillende redenen (niet alleen het vervallen van de subsidie voor de golfbreker), het investeringsbudget dat PS bijna een jaar eerder hebben toegekend, niet toereikend zal zijn. De ambtelijke organisatie stelt een statenvoorstel op om PS te vragen het investeringskrediet te verhogen.²⁹⁵ Ook voor dit besluit is overlegd met de afdeling financiën en zijn er aparte en gezamenlijke PO's met de gedeputeerde financiën en de gedeputeerde verantwoordelijk voor Flevokust geweest. Omdat het ging om een actualisatie en er in GS breed draagvlak was voor Flevokust Haven, was het overleg tussen de beide gedeputeerden volgens de ambtelijke organisatie niet ingewikkeld. Op 13 oktober 2015 besloten GS, conform het voorstel dat was afgestemd in de PO's, om het statenvoorstel voor verhoging van het investeringskrediet voor te leggen aan PS.²⁹⁶ In de mededeling aan PS van 14 september was nog geen actualisatie van het investeringsbesluit aangekondigd. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat op het moment van schrijven van de mededeling nog onvoldoende duidelijk was wat de financiële consequenties zouden zijn. Het daarvoor uitgevraagde externe advies werd eind september ontvangen, waarmee voldoende duidelijkheid ontstond om te gaan communiceren aan PS.²⁹⁷ Dit gebeurt via de LTP op de agenda van de eerste vergadering van de commissie Economie van de nieuwe Staten begin oktober. Het besluit staat aangekondigd voor de vergaderingen later in oktober en november. Concreet wordt aangegeven dat het gaat om een update met financiële consequenties die besloten zal worden behandeld. Over deze aankondiging op de LTP zijn geen vragen gesteld door Statenleden.²⁹⁸

Eind oktober 2015 is het statenvoorstel beeldvormend besproken in een besloten deel van de commissievergadering. De toenmalige senior projectleider Flevokust gaf hier een presentatie. Tussen de beeldvorming en oordeelsvorming hadden Statenleden de mogelijkheid schriftelijke vragen in te dienen, hiervan heeft één fractie gebruik gemaakt.²⁹⁹ Daarna volgde half november de oordeelsvormende ronde en eind november hebben PS ingestemd met het voorstel. De debatten in beide vergaderingen gingen vooral in op de risico's die de provincie liep en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de provincie en gemeente. Of de verhoging nodig was, is niet ter discussie gesteld, het verhaal van de gedeputeerde was overtuigend, aldus de griffie.³⁰⁰ Het statenvoorstel en de bijbehorende stukken zijn geheim en de behandelingen in de commissies en PS besloten.³⁰¹ De stukken waren door Statenleden in te zien bij de griffie vanaf de dag van het besluit van GS tot de dag van de Statenvergadering.³⁰²

Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

Bij dit besluitvormingsmoment gaat het om een besluit dat niet van tevoren voorzien was. Wel was bij het investeringsbesluit van december 2014 aangegeven dat als er zich financiële tegenvallers zouden voordoen die de uitvoering binnen de vastgestelde kader van PS in de weg zouden staan, dit aan PS zou worden

²⁹⁴ Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Update realisatie overslaghaven Flevokust', 14 september 2015

²⁹⁵ Provincie Flevoland (2015), Statenvoorstel 'Actualisatie investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust ten behoeve van voortvarende realisatie' (openbaar na WOB-verzoek), 13 oktober 2015

²⁹⁶ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 21 mei 2019

²⁹⁷ Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Update realisatie overslaghaven Flevokust', 14 september 2015 & Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 21 mei 2019

²⁹⁸ Provincie Flevoland (2015), LTP commissie Economie, 7 oktober 2015

²⁹⁹ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 21 mei 2019

³⁰⁰ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

³⁰¹ Provincie Flevoland (2015), Statenvoorstel 'Actualisatie investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust ten behoeve van voortvarende realisatie' (openbaar na WOB-verzoek), 13 oktober 2015

³⁰² Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 21 mei 2019

voorgelegd.³⁰³ Via de LTP begin oktober 2015 hebben GS aangekondigd dat dit besluit er aan kwam en op welke momenten dit in de commissie en PS verwacht kon worden.³⁰⁴

In het statenvoorstel wordt over het verdere traject voor PS aangegeven dat zij zullen worden geïnformeerd over de uitkomst van de aanbesteding en andere belangrijke stappen die relevant zijn voor hen.³⁰⁵

Was de informatie toereikend voor het te nemen besluit?

De commissie is bij de beeldvorming voor dit besluit met een presentatie uitgebreid meegenomen in het proces rondom Flevokust Haven. Omdat de stukken geheim waren konden Statenleden deze alleen inzien bij de griffie. Toen bleek dat de financiële risico's zich daadwerkelijk bleken voor te doen, hebben GS op het eerstvolgende logische moment PS hiervan op de hoogte gebracht.

Voortgangsinformatie

Zoals toegezegd in het statenvoorstel van november 2015, zijn PS op de hoogte gehouden van de uitkomst van de aanbesteding en andere belangrijke stappen.³⁰⁶ In februari 2016 ontvingen PS een mededeling van GS dat de opdracht voor de realisatie van Flevokust Haven gegund was.³⁰⁷ De commissie werd daarna in juni 2016 via een presentatie bijgepraat over de realisatie, het contractmanagement en enkele andere actuele zaken.³⁰⁸ Tijdens de verdere realisatie was het ruim een jaar stil richting PS. In september 2017 kregen Statenleden samen met de raadsleden van Lelystad een rondleiding op Flevokust Haven.³⁰⁹ Kort daarna werden in de commissie Economie de lopende ontwikkelingen gepresenteerd.³¹⁰ In december 2017 wordt opnieuw een update gegeven over de realisatie, waarna het weer enige tijd rustig wordt rondom Flevokust Haven, totdat de mogelijke ontwikkeling van een havenbedrijf in zicht komt.³¹¹ Alle Statenleden zijn uitgenodigd bij de opening van Flevokust Haven in september 2018.³¹²

Besluitvormingsmoment 4: Kaders voor een op te richten havenbedrijf

Wat houdt het besluit in?

Op 19 december 2018 besloten PS om aan GS kaders mee te geven voor het uitwerken van een, gezamenlijk met de gemeente Lelystad, op te richten havenbedrijf.³¹³

Toen de realisatie van de haven voltooiing naderde, was het voor de provincie en gemeente tijd om te starten met de volgende fase, namelijk de exploitatie. GS zijn in de zomer van 2018 een bestuursovereenkomst aangegaan met de gemeente Lelystad, waarin zij afspraken om gezamenlijk de mogelijkheden van de realisatie van een

³⁰³ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust', 25 november 2014

³⁰⁴ Provincie Flevoland (2015), LTP commissie Economie, 7 oktober 2015

³⁰⁵ Provincie Flevoland (2015), Statenvoorstel 'Actualisatie investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust ten behoeve van voortvarende realisatie' (openbaar na WOB-verzoek), 13 oktober 2015

³⁰⁶ Provincie Flevoland (2015), Statenvoorstel 'Actualisatie investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust ten behoeve van voortvarende realisatie' (openbaar na WOB-verzoek), 13 oktober 2015

³⁰⁷ Provincie Flevoland (2016), Mededeling 'Gunningsbeslissing aanleg overslaghaven Flevokust', 25 februari 2016

³⁰⁸ Provincie Flevoland (2016), Presentatie 'Havenontwikkelingen', 22 juni 2016

³⁰⁹ Provincie Flevoland (2019), stateninformatie.flevoland.nl

³¹⁰ Provincie Flevoland (2017), Presentatie 'Flevokust Haven', 6 september 2017

³¹¹ Provincie Flevoland (2017), Presentatie 'Flevokust Haven – Update realisatie en doorontwikkeling', 20 december 2017

³¹² Provincie Flevoland (2019), stateninformatie.flevoland.nl

³¹³ Provincie Flevoland (2018), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 19 december 2018, agendapunt 8e

ontwikkelmaatschappij Flevokust Haven te gaan verkennen.³¹⁴ Er is vervolgens door een extern bureau advies uitgebracht over het doorontwikkelen van Flevokust Haven op lange termijn en over het oprichten van een ontwikkelmaatschappij.³¹⁵

Al voor het daadwerkelijk afsluiten van de bestuursovereenkomst hebben GS en de ambtelijke organisatie PS geïnformeerd over de verkenning naar een havenbedrijf. In een beeldvormende commissievergadering eind juni 2018 is een presentatie gegeven over de visie op en mogelijke doorontwikkeling van Flevokust Haven en toekomstige exploitatiemodellen. De bestuursovereenkomst over de verkenning naar een havenbedrijf is hierbij aan de orde geweest.³¹⁶ De commissie Economie en raadsleden van de gemeente Lelystad zijn eind september 2018 gezamenlijk geïnformeerd over de eerste resultaten van het externe advies. Hierbij is mondeling toegelicht dat besluitvorming eventueel eind van het jaar aan de orde zal zijn.³¹⁷

Hoewel de bevoegdheid voor het uitwerken en oprichten van een vennootschap bij GS ligt, adviseerde de ambtelijke organisatie om PS te vragen om kaders voor het uitwerken van een gezamenlijk met de gemeente Lelystad op te richten havenbedrijf. Dat GS dit voorlegden aan PS heeft er deels mee te maken dat, door dit kaderstellend in te steken, duidelijk werd dat het hier gaat om de start van een nieuwe stap binnen Flevokust Haven. Door de term kaderstellend te gebruiken was het duidelijk dat hier een rol voor PS lag. Daarnaast vond de ambtelijke organisatie het logisch om het samengaan van het provinciale deel van de haven (buitendijks) en het gemeentelijke deel van de haven (binnendijks) voor te leggen aan PS omdat zij in 2014 ook hebben ingestemd met de knip tussen deze twee delen.³¹⁸

Het besluitvormingstraject verliep parallel bij de gemeente Lelystad en de provincie. De besluitvormingsstukken zijn ambtelijk afgestemd, zodat ongeveer dezelfde besluiten werden geformuleerd in de gemeente en de provincie. Ook bestuurlijk is er door de wethouder en gedeputeerde afgestemd. Dit gezamenlijke proces is ook de reden dat de commissievergadering in september gezamenlijk voor PS en de raad is georganiseerd, zo was het ook voor hen duidelijk dat dit een gezamenlijk besluit was.³¹⁹

Eind oktober is beeldvormend het definitieve advies toegelicht aan de commissie. Hierbij was ook aandacht voor het komende besluitvormingsproces en de kaders die GS aan PS wilden voorleggen.³²⁰ Vragen die door Statenleden gesteld werden gingen vooral over de risico's voor de provincie en de verhouding met de gemeente.³²¹ GS hebben het voorstel begin november 2018 vastgesteld.³²² Het statenvoorstel is daarna in november oordeelsvormend voorgelegd aan de commissie Economie, samen met het adviesrapport. In het statenvoorstel doen GS een voorstel voor deze kaders, gebaseerd op het advies en de beeldvormende ronde in de commissie Economie van september.³²³ In de oordeelsvormende vergadering zijn er opnieuw vooral vragen gesteld over de verdeling van inbreng tussen de provincie en gemeente en de risico's die de provincie loopt. Zo

³¹⁴ Provincie Flevoland (2018), Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 10 juli 2018, agendapunt 7

³¹⁵ AT Osborne (2018), Flevokust Haven – Advies visie, strategie en organisatie, 19 oktober 2018

³¹⁶ Provincie Flevoland (2018), Memo 'Beeldvormende ronde 27 juni 2018 - MSNF en Flevokust Haven', 11 juni 2018 & Flevokust Haven (2018), Presentatie 'Flevokust Haven - Update realisatie, exploitatie en doorontwikkeling', 27 juni 2018

³¹⁷ Provincie Flevoland (2018), Memo 'Exploitatiefase Flevokust Haven', 11 september 2018; Provincie Flevoland en gemeente Lelystad (2018), Presentatie 'Flevokust Haven - Exploitatie en doorontwikkeling', 26 september 2018 & Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Economie 26 september 2018

³¹⁸ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 21 mei 2019

³¹⁹ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 21 mei 2019

³²⁰ Provincie Flevoland (2018), Presentatie 'Flevokust Haven - Exploitatie en doorontwikkeling', 31 oktober 2018

³²¹ Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Economie 31 oktober 2018

³²² Provincie Flevoland (2018), Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 6 november 2018, agendapunt 5

³²³ Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Doorontwikkeling Flevokust Haven', 30 oktober 2018

gaf 50PLUS aan dat het niet de bedoeling is dat “de provincie gaat bijdragen aan de tekorten in de grondexploitatie van de gemeente”. De gedeputeerde gaf aan dat juist door samen te werken de provincie bijvoorbeeld invloed zou krijgen op welke bedrijven zich op het industrieterrein vestigen. Ook benadrukt de gedeputeerde dat het de bedoeling is dat de risico’s worden uitgewerkt in de nog op te stellen conceptbusinesscase, hij hoort graag de ideeën van de Statenleden hierover. Verschillende Statenleden geven GS een compliment over het uitwerken van de kaders in het statenvoorstel.³²⁴

Hetzelfde statenvoorstel lag voor in de Statenvergadering van 19 december 2018. In het voorstel is toegelicht dat PS aan de voorkant kaders kunnen meegeven. De bevoegdheid om hierna een vennootschap uit te werken en op te richten ligt bij GS. Nadat GS de opzet van het havenbedrijf verder hebben uitgewerkt zal een ontwerpbesluit aan PS worden voorgelegd voor wensen en bedenkingen.³²⁵ Ook in deze vergadering komen de zorgen over de financiële risico’s die de provincie loopt en de verhoudingen van de inbreng van de provincie en gemeente aan bod. De gedeputeerde en voorzitter benadrukken dat het vooral een procesvoorstel is en dat PS alles nog kunnen toetsen als het ontwerpbesluit definitief voorligt. De PVV benadrukt in een stemverklaring dat zij nu instemmen, maar een definitieve afweging maakt op het moment dat er een businesscase ligt. Het debat blijft bij een eerste termijn. Het voorstel wordt met algemene stemmen aangenomen, dit wordt met applaus ontvangen.³²⁶ Het enthousiasme van PS voor Flevokust was er vanaf het begin. Wat tijdens het gehele besluitvormingsproces volgens de griffie en de ambtelijke organisatie ook heeft geholpen is de manier waarop het aan de Statenleden is gebracht. PS zijn stap voor stap meegenomen, er is niet vanaf het begin met een vast en dichtgetimmerd voorstel gekomen. Beide geven aan dat er veel tijd is geïnvesteerd in informatieoverdracht, in bijna elke commissie werd het onderwerp wel besproken. Door informatie op te knippen en telkens een stukje terug en vooruit te kijken, werden de Statenleden meegenomen in het proces.³²⁷ De griffie noemt de belangrijkste les openheid naar PS, daar alle fracties bij betrekken én Statenleden tijdig bij alle stappen betrekken.³²⁸

Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

Door de ambtelijke organisatie is de oprichting van een havenbedrijf gemarkeerd als nieuwe fase in de opgave Flevokust Haven.³²⁹ PS zijn vanaf het begin van deze fase geïnformeerd, maar hierbij is niet uitgebreid ingegaan op de te nemen stappen.³³⁰ Vanaf begin juni 2018 zijn echter al wel alle statenmomenten (juni, september, oktober, november en december) opgenomen in de LTP.³³¹ De ambtelijke organisatie geeft aan dat vanwege de afstemming met de gemeente de precieze planning pas rond de tijd van de vaststelling van het GS-besluit vastlag.³³² Desgevraagd heeft de griffie aangegeven in dergelijke gevallen te leunen op ambtelijk advies bij het bepalen van de hoeveelheid momenten die er nodig zijn bij een besluit. Zij kunnen immers op basis van de inhoud inschatten hoeveel momenten er nodig zijn.³³³

³²⁴ Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Economie 21 november 2018

³²⁵ Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel ‘Doorontwikkeling Flevokust Haven’, 30 oktober 2018

³²⁶ Provincie Flevoland (2018), PS-vergadering 19 december 2018

³²⁷ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019 & Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 13 mei 2019

³²⁸ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

³²⁹ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 21 mei 2019

³³⁰ Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Economie 27 juni 2018 & Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Economie 26 september 2018

³³¹ Provincie Flevoland (2018), LTP commissie Economie 2017/2018, 6 juni 2018

³³² Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 21 mei 2019

³³³ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

In het statenvoorstel staat dat na het besluit van PS een verder uitgewerkt plan voor een havenbedrijf aan PS zal worden voorgelegd voor wensen en bedenkingen, hierbij wordt geen termijn genoemd.³³⁴

Was de informatie toereikend voor het te nemen besluit?

PS zijn vanaf het begin van het proces op de hoogte gehouden. Zo zijn ze geïnformeerd over de voorlopige en later definitieve resultaten van het adviesrapport over de verkenning naar een havenbedrijf. Door kaders in het statenvoorstel op te nemen en niet alleen te verwijzen naar het rapport hebben GS inzichtelijk gemaakt hoe het rapport heeft bijgedragen aan de totstandkoming van hun visie.³³⁵ GS benadrukten bij de behandeling dat risico's en financiën op dit moment nog niet aan de orde waren.³³⁶ Hoewel deze inderdaad nog niet inzichtelijk waren, is een dergelijk kaderstellend besluit wel belangrijk voor PS. Omdat de provincie bij het havenbedrijf niet de alleenbepaler is, zij werkt hierbij immers samen met de gemeente, is het kaderstellende moment aan de voorkant het moment waarop PS kunnen aangeven wat zij willen bereiken met het havenbedrijf.³³⁷

3.4 Casus 3: Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF)

Achtergrond

Op Urk bestond al meerdere jaren de wens om een buitendijkse haven gericht op maritieme dienstverlening te realiseren. In 2012 namen PS een motie van de SP aan die GS opdroeg om stappen te ondernemen om de verwezenlijking van deze haven te versnellen.³³⁸ In 2013 en 2014 heeft de provincie daarop samen met de gemeenten Urk en Noordoostpolder een onderzoek laten uitvoeren naar de haalbaarheid, betaalbaarheid en uitvoerbaarheid van de ontwikkeling van een Maritieme Servicehaven bij Urk. In dit onderzoek zijn verschillende planoptimalisaties uitgewerkt.³³⁹ In het college-uitvoeringsprogramma Flevoland 2015-2019 is opgenomen dat het college de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland van provinciaal belang vindt en het instrumentarium daarop inzet.³⁴⁰ In 2015 bleek dat het initiërende consortium van ondernemers er niet in slaagde om een sluitende businesscase te presenteren. Een andere rolverdeling was noodzakelijk om het project toch te kunnen realiseren. De gemeenten Urk en Noordoostpolder hebben de provincie gevraagd om het voortouw te nemen voor het vervolg, door via een provinciaal inpassingsplan de realisatie van de haven planologisch mogelijk te maken.³⁴¹ De provincie achtte, in lijn met het college-uitvoeringsprogramma, een nieuwe servicehaven van belang voor de versterking van de economie van Noordelijk Flevoland en heeft daarom hierna de realisatie van de haven op zich genomen.³⁴²

De servicehaven zal worden gerealiseerd op het grondgebied van de gemeenten Dronten en Noordoostpolder en nabij Urk. Met deze drie gemeenten heeft de provincie in 2016 een samenwerkingsovereenkomst gesloten.³⁴³ De rijksoverheid en het waterschap zijn eigenaar van de gronden waarop de haven gerealiseerd gaat worden.³⁴⁴ Er

³³⁴ Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Doorontwikkeling Flevokust Haven', 30 oktober 2018

³³⁵ Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Doorontwikkeling Flevokust Haven', 30 oktober 2018

³³⁶ Provincie Flevoland (2018), PS-vergadering 19 december 2018

³³⁷ Rekenkamer Oost-Nederland (2016), Handvatten PS voor netwerksturing lessen uit het programma Stad en Regio (Bestuurlijke nota, provincie Gelderland), p. 17

³³⁸ Provincie Flevoland (2012), Motie 6 'Economie en bereikbaarheid – Buitendijkse haven Urk', 30 mei 2012

³³⁹ Provincie Flevoland (2014), Mededeling 'Voortgang Maritieme Servicehaven Urk', 22 september 2014

³⁴⁰ Provincie Flevoland (2015), College-uitvoeringsprogramma Flevoland 2015-2019, 7.7.4

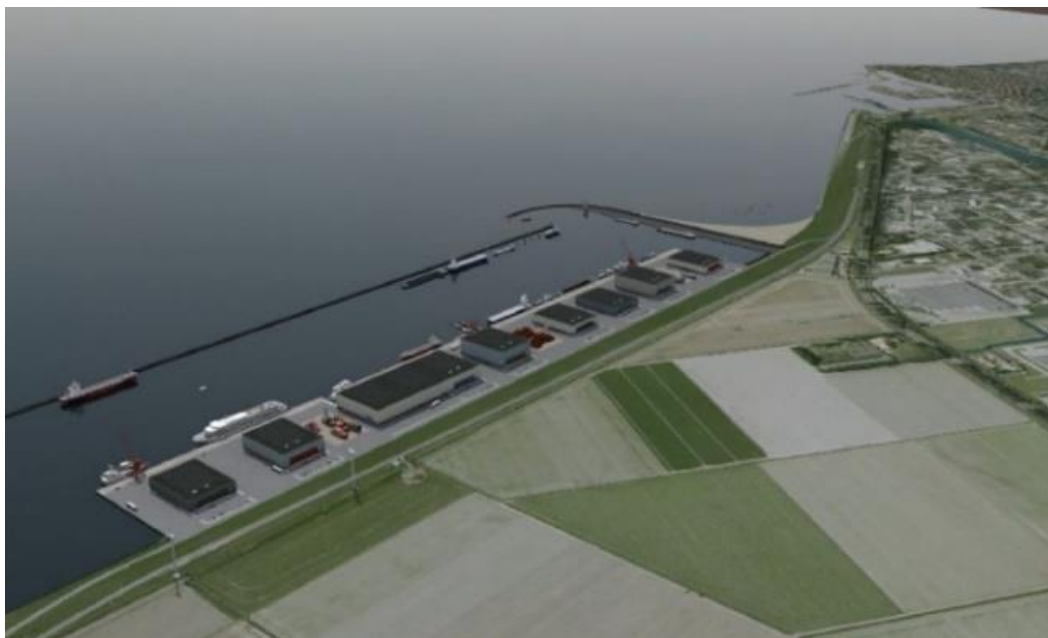
³⁴¹ Gemeente Noordoostpolder en gemeente Urk (2015), Brief 'Inpassingsplan Maritieme Servicehaven', 14 december 2015 & Provincie Flevoland (2016), Bestuursopdracht 'Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 12 januari 2016

³⁴² Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel 'Vervolg Maritieme Servicehaven Noordelijke Flevoland', 24 februari 2016

³⁴³ Provincie Flevoland, gemeenten Noordoostpolder, Dronten en Urk (2016), Samenwerkingsovereenkomst MSNF

³⁴⁴ Provincie Flevoland (2018), Projectplan realisatie MSNF - Bijlage bij aanvraag subsidie Zuiderzeelijngelden

wordt op moment van schrijven nog gezocht naar de beste ontwikkelconstructie om de verhouding met de eigenaren van de grond vorm te geven.³⁴⁵ GS hebben mandaat gekregen om een geschikt ontwikkelconstructie vorm te geven.³⁴⁶



Figuur 5 Impressie MSNF³⁴⁷

In 2017 is besloten dat de provincie de rol van risicodragend ontwikkelaar vervult. De provincie heeft hiervoor een investeringskrediet beschikbaar gesteld en een risicoreservering van € 4 mln. opgenomen in het weerstandsvermogen. Het precieze investeringsbedrag is geheim. De businesscase bij dit besluit liet een onrendabele top van € 7 mln. zien.³⁴⁸ Voor dit bedrag is een bijdrage verkregen uit het Programma Zuiderzeelijngelden Noordelijk Flevoland.³⁴⁹ De provincie verleende een cofinanciering van € 13 mln.³⁵⁰ Om een dergelijke bijdrage uit dit programma te krijgen moest het subsidieplafond worden aangepast, deze was namelijk € 2,5 mln. Dit is tegelijk met het besluit tot investering geregeld.³⁵¹ Ook de gemeente Noordoostpolder heeft cofinanciering verleend als gemeentelijk aandeel in de ZZL-aanvraag voor MSNF van € 500.000.³⁵²

³⁴⁵ Provincie Flevoland (2019), Statenvoorstel 'Verzoek mandatering ontwikkelconstructie MSNF', 29 mei 2019

³⁴⁶ Provincie Flevoland (2018), Projectplan realisatie MSNF - Bijlage bij aanvraag subsidie Zuiderzeelijngelden

³⁴⁷ Provincie Flevoland (2018), Projectplan realisatie MSNF - Bijlage bij aanvraag subsidie Zuiderzeelijngelden

³⁴⁸ Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel 'Investeringsvoorstel Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 16 mei 2017

³⁴⁹ Het Programma Zuiderzeelijngelden Noordelijk Flevoland komt voort uit een convenant tussen de provincie en de gemeenten Noordoostpolder en Urk. Middelen hiervoor zijn apart gezet uit de Reserve Zuiderzeelijngelden, waar vanuit ook middelen beschikbaar waren voor Flevokust en Batavialand. Bron: Provincie Flevoland (2015), Nota reserves en voorzieningen 2015-2019.

³⁵⁰ Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'ZZL bijdrage Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 27 februari 2018

³⁵¹ Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel 'Aanpassing programma ZZL-NF', 16 mei 2017

³⁵² Gemeente Noordoostpolder (2018), Besluitenlijst gemeenteraad Noordoostpolder 19 februari 2018, agendapunt 18



Mei 2012

Motie PS verwezenlijking buitendijkse haven Urk



Juni 2013

Start verkenning haalbaarheid, betaalbaarheid en uitvoerbaarheid MSNF door provincie en gemeenten



December 2015

Verzoek van Urk en Noordoostpolder aan provincie om inpassingsplan op te stellen



Februari 2016

PS verklaren MSNF tot provinciaal belang



April 2016

PS besluiten te starten met ruimtelijke procedure



September 2016

Samenwerkingsovereenkomst provincie en gemeenten Urk, Noordoostpolder en Dronten



Besluit PS



Besluit GS



Andere gebeurtenis



Oktober 2016

PS stemmen in met ter inzage legging ontwerp-inpassingsplan en milieueffectrapport



Maart 2017

GS besluiten tot vervullen van rol risicodragend ontwikkelaar MSNF



Juli 2017

PS stemmen in met investeringsvoorstel



Juli 2017

PS stellen inpassingsplan en milieueffectrapport vast



Vanaf september 2017

Beroep tegen inpassingsplan bij Raad van State



December 2018

PS stemmen in met aangepast investeringsvoorstel



Mei 2019

PS verlenen GS mandaat om te besluiten over de rollen en taakverdeling bij de ontwikkeling en exploitatie van MSNF

In 2017 is ook het planologisch juridisch kader vastgesteld in de vorm van een Provinciaal inpassingsplan (PIP) met bijbehorend Milieueffectrapport (MER).³⁵³ Tegen dit besluit is door één partij beroep ingesteld bij de Raad van State.³⁵⁴ Opdrachtverlening voor realisatie van de haven zal pas plaatsvinden na uitspraak van de Raad van State.³⁵⁵ In december 2018 stemden PS al wel in met een aangepast investeringsvoorstel, zodat GS de aanbesteding kunnen voorbereiden en uitvoeren zodra de Raad van State uitspraak gedaan heeft.³⁵⁶

In de tijdlijn op de vorige pagina is de totstandkoming van MSNF chronologisch weergegeven. De rekenkamer heeft de twee besluitvormingsmomenten onderzocht die in de tijdlijn met een groene stip zijn gemarkeerd (voor toelichting hierop zie paragraaf 1.4). Voor deze besluiten is nagegaan hoe de verschillende processtappen zijn doorlopen en welke rol de betrokken provinciale actoren (zie ook paragraaf 2.2) daarbij hebben gespeeld.

Besluitvormingsmoment 1: MSNF provinciaal belang

Wat houdt het besluit in?

In februari 2016 hebben PS MSNF tot provinciaal belang verklaard en met het vaststellen van de bestuursopdracht MSNF GS de opdracht gegeven te starten met de voorbereiding van een provinciaal inpassingsplan.³⁵⁷

Voorafgaand aan de brief waarin de gemeenten Urk en Noordoostpolder de provincie eind 2015 vroegen om een provinciaal inpassingsplan op te stellen voor MSNF, is er ambtelijk contact over geweest. Zoals gebruikelijk is door de gemeentelijke ambtenaren gepolst of deze goed zou landen in de provincie. De provinciale ambtelijk organisatie wist daarom ongeveer een maand van tevoren dat deze brief er aan zou komen.³⁵⁸ Rond diezelfde tijd, in november 2015, is er in de commissie Economie een presentatie gehouden over de stand van zaken met betrekking tot MSNF. Hierin is aangegeven dat *“regie door de provincie noodzakelijk is om het project te versnellen en complexiteit te reduceren”*. Ook is een doorkijk gegeven naar wat het proces met zich mee kan gaan brengen, bijvoorbeeld hoe de haven gefinancierd kan gaan worden. Hier zijn twee opties geschetst: of meerdere partijen financieren en sturen samen of één partij financiert en stuurt zoals bij Flevokust is gebeurd. Daarnaast wordt aangekondigd dat een mogelijk volgende stap voor PS is dat zij besluiten om te starten met de voorbereiding van een inpassingsplan op basis van een bestuursopdracht en om de ontwikkeling van MSNF van provinciaal belang te verklaren.³⁵⁹ MSNF van provinciaal belang verklaren is nodig om aan het verzoek van de gemeenten te kunnen voldoen en een provinciaal inpassingsplan te kunnen opstellen, dit is een bevoegdheid van PS.³⁶⁰ De ambtelijke organisatie geeft aan dat, door in deze presentatie, voorafgaand aan het GS-besluit, alvast

³⁵³ Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel ‘Vaststellen Inpassingsplan en milieueffectrapport Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland’, 16 mei 2017

³⁵⁴ Er is bezwaar gemaakt tegen de gebruikte Barro-ruimte en de impact die de nieuwe servicehaven heeft op het landschap en de natuurwaarden.

³⁵⁵ Provincie Flevoland (2017), Mededeling ‘Beroep ingesteld op Inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland’, 4 oktober 2017

³⁵⁶ Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel ‘Aangepast investeringsvoorstel Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland’, 6 november 2018

³⁵⁷ Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 24 februari 2016, agendapunt 9d

³⁵⁸ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019 & Gemeente Noordoostpolder en gemeente Urk (2015), Brief ‘Inpassingsplan Maritieme Servicehaven’, 14 december 2015

³⁵⁹ Provincie Flevoland (2015), Presentatie ‘Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland - Stand van zaken’, 25 november 2015 & Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019

³⁶⁰ Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel ‘Vervolg Maritieme Servicehaven Noordelijke Flevoland’, 24 februari 2016

wat mogelijkheden te schetsen, er wordt gekeken of PS hiervoor openstaat en zij worden meegenomen in het proces waar de provincie mee bezig is.³⁶¹

Voordat de mogelijkheden voor PS werden geschetst, is in oktober 2015 in GS een ambtelijke presentatie gehouden waarin werd teruggeblikt en vooruit gekeken naar hoe de provincie verder zou willen met MSNF. In het college-uitvoeringsprogramma was opgenomen dat de provincie haar instrumentarium zou inzetten voor de realisatie van MSNF. De vraag was nu welke rol de provincie zou pakken en welk instrumentarium daar bij zou passen. Verder was de vraag wie de financiering ging regelen en hoe MSNF zich zou verhouden tot Flevokust. Er zijn toen geen besluiten genomen. Het doel van de ambtelijke organisatie was vooral om af te tasten wat de wensen van GS hierin waren. Hierna zijn verder uitgewerkte varianten afgestemd met de gedeputeerde via PO's. Hierin is ook besproken hoe dit zou worden voorgelegd aan PS.³⁶² In januari 2016 is opnieuw een presentatie gegeven aan GS en een week later is het statenvoorstel door GS vastgesteld. Daarnaast hebben GS toen ook besloten een samenwerkingsovereenkomst te sluiten met de betreffende gemeenten en hebben zij expliciet besloten op- en overslag van goederen en containers niet toe te staan op MSNF, maar dit op Flevokust te concentreren.³⁶³

Zoals in november 2015 al is aangekondigd aan de commissie, wordt in het statenvoorstel van PS gevraagd MSNF van provinciaal belang te verklaren, de bestuursopdracht MSNF vast te stellen en daarmee GS de opdracht te geven te starten met de voorbereiding van een provinciaal inpassingsplan.³⁶⁴ Begin februari is het statenvoorstel met alle bijbehorende bijlagen gelijk oordeelsvormend voorgelegd aan de commissie Economie. Hier is geen beeldvormende commissievergadering aan vooraf gegaan. De ambtelijke organisatie geeft hierover aan dat er bij MSNF niet zozeer sprake was van (externe) tijdsdruk, maar wel van, zowel door GS als door PS, gewenste voortvarendheid.³⁶⁵ De Statenleden wilden graag dat het zo snel mogelijk van de grond kwam, de griffie heeft geen signalen gehad dat het te snel ging, eerder te langzaam.³⁶⁶ De Statenleden geven in de commissievergadering ook aan blij te zijn met de voortvarendheid van de gedeputeerde, maar vragen wel om een duidelijk overzicht van alle momenten waarop PS betrokken zullen worden bij het vervolgproces.³⁶⁷ De planning van de besluitvormingsmomenten werd gedaan door de ambtelijke organisatie en de griffie samen. De griffie geeft aan dat ambtelijk al vroeg in het proces contact werd gezocht om de planning door te nemen en te zoeken naar de beste mogelijkheden voor PS.³⁶⁸

Na de oordeelsvormende commissievergadering wordt naar aanleiding van de vragen in de commissie een mededeling met de planning en de betrokkenheid van PS in het proces aan de vergaderstukken van PS toegevoegd. Deze planning gaat niet alleen over het huidige besluitvormingsmoment, maar ook over de besluiten die als gevolg daarvan daarna nog op de agenda komen voor de planologische procedure. Besluitvorming over het financieel kader is niet volledig meegenomen in deze planning.³⁶⁹ Het derde beslispunt in het statenvoorstel leidde in zowel de commissievergadering, als in de daaropvolgende Statenvergadering tot discussie. Dit punt stelt dat een vastgesteld realistisch plan met sluitende businesscase voor de toekomstige ontwikkeling van de

³⁶¹ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019

³⁶² Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019

³⁶³ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019 & Provincie Flevoland (2016), Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 19 januari 2016, agendapunt 5

³⁶⁴ Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel 'Vervolg Maritieme Servicehaven Noordelijke Flevoland', 24 februari 2016

³⁶⁵ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019

³⁶⁶ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

³⁶⁷ Provincie Flevoland (2016), Vergadering commissie Economie 3 februari 2016

³⁶⁸ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

³⁶⁹ Provincie Flevoland (2016), Mededeling 'Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland n.a.v. commissie Economie 3 februari', 11 februari 2016

bestaande haven van Urk een randvoorwaarde is voor het vaststellen van het ontwerp-inpassingsplan. PVV, SGP en ChristenUnie vreesden dat een sluitende businesscase als voorwaarde stellen voor vertraging zou gaan zorgen. De meeste andere partijen gaven aan deze voorwaarde als noodzakelijk te zien. Uiteindelijk heeft alleen de Partij voor de Dieren tegen het voorstel gestemd, zij hadden vooral moeite met de ingreep in Natura2000-gebied. Het voorstel is na de eerste termijn direct in stemming gebracht.³⁷⁰

Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

Nadat verschillende Statenleden hadden gevraagd om meer informatie over het proces en de precieze besluitvormingsmomenten door PS, hebben GS een mededeling gestuurd over welke besluiten in het planologische proces volgen, inclusief de datum dat deze voorgelegd worden aan PS, en welke stukken dan voorliggen voor besluitvorming. Ook wordt daarin vermeld dat PS daarnaast op verschillende momenten zullen worden geïnformeerd door middel van bijvoorbeeld mededelingen en tussentijdse beeldvormende bijeenkomsten.³⁷¹ In de mededeling is nog geen gedetailleerde planning opgenomen voor de besluitvorming over het financiële kader, omdat op dat moment nog niet was besloten dat de provincie daadwerkelijk risicodragend zou ontwikkelen.³⁷²

Was de informatie toereikend voor het te nemen besluit?

Bij het statenvoorstel ontvingen PS verschillende bijlagen. Allereerst de brief van de gemeenten Urk en Noordoostpolder met het verzoek aan de provincie om een provinciaal inpassingsplan op te stellen voor MSNF.³⁷³ Daarnaast was in een document uiteengezet waarom MSNF van provinciaal belang verklaard zou moeten worden.³⁷⁴ Verder waren de door GS vastgestelde bestuursopdracht en een rapport over de marktmogelijkheden van MSNF bijgevoegd.³⁷⁵ Het document waarin door GS uiteengezet is waarom MSNF tot provinciaal belang verklaard zou moeten worden³⁷⁶ is een nuttige toevoeging omdat dit ook vermeld wat er precies van PS wordt gevraagd en waarom op dat moment.

Besluitvormingsmoment 2: Inpassingsplan MSNF

Wat houdt het besluit in?

In juli 2017 hebben PS het provinciale inpassingsplan en het bijbehorende milieueffectrapport voor MSNF vastgesteld.³⁷⁷

³⁷⁰ Provincie Flevoland (2016), Vergadering commissie Economie 3 februari 2016; Provincie Flevoland (2016), PS-vergadering 24 februari 2016 & Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel 'Vervolg Maritieme Servicehaven Noordelijke Flevoland', 24 februari 2016

³⁷¹ Provincie Flevoland (2016), Mededeling 'Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland n.a.v. commissie Economie 3 februari', 11 februari 2016

³⁷² Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019

³⁷³ Gemeente Noordoostpolder en gemeente Urk (2015), Brief 'Inpassingsplan Maritieme Servicehaven', 14 december 2015

³⁷⁴ Provincie Flevoland (2016), Bijlage 'Provinciaal belang van de Maritieme Service Haven Noordelijk Flevoland', 24 februari 2016

³⁷⁵ Provincie Flevoland (2016), Bestuursopdracht 'Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 12 januari 2016 & Ecorys (2016), Quick scan marktmogelijkheden van de mogelijke aanleg van een buitendijkse maritieme servicehaven Urk

³⁷⁶ Provincie Flevoland (2016), Bijlage 'Provinciaal belang van de Maritieme Service Haven Noordelijk Flevoland', 24 februari 2016

³⁷⁷ Provincie Flevoland (2017), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 19 juli 2017, agendapunt 9a

Nadat PS in oktober 2016 akkoord zijn gegaan met het ter inzage leggen van het milieueffectrapport en het ontwerp-inpassingsplan heeft de provincie deze documenten ter inzage gelegd. De hierop ontvangen zienswijzen zijn in de beeldvormende commissie Economie in januari 2017 gepresenteerd. Ook wordt de commissie dan geïnformeerd over het geplande vervolg, de bedoeling is dat het inpassingsplan wordt vastgesteld in de Statenvergadering van maart 2017.³⁷⁸ Tegelijkertijd stelt de ambtelijke organisatie de nota van beantwoording op met daarin de reactie van de provincie op de ingekomen zienswijzen. Deze nota, het definitieve inpassingsplan en milieueffectrapport zijn eind januari besproken en akkoord bevonden door GS. GS besluiten op dat moment ook om de daadwerkelijke vaststelling en de besluitvorming over deze stukken door PS aan te houden, omdat nog niet wordt voldaan aan twee randvoorwaarden die PS hebben gesteld, namelijk dat er zicht is op contracten met de grondeigenaren en met de ondernemers die gebruik gaan maken van MSNF. PS worden hierover geïnformeerd door middel van een mededeling met de aankondiging dat zij in de eerstvolgende commissievergadering verder zullen worden bijgepraat.³⁷⁹ Het besluit van GS om de besluitvorming uit te stellen is toegelicht in een besloten vergadering van 15 februari 2017. Deze vergadering was besloten omdat de achtergronden bij het uitstel, bijvoorbeeld over de contractbesprekingen, vertrouwelijk moesten blijven. Bij deze vergadering is een nieuwe planning voor besluitvorming toegelicht. Het uitstel was geen probleem voor de Statenleden, aldus de griffie.³⁸⁰ De ambtelijke organisatie geeft aan dat het na het uitstel de bedoeling was om de besluitvorming over het inpassingsplan en het investeringsvoorstel parallel te laten lopen. De besluitvorming over het inpassingsplan werd daarom uitgesteld tot het investeringsvoorstel klaar was voor besluitvorming.³⁸¹

GS besluiten in maart 2017 de rol van risicodragend ontwikkelaar van MSNF te willen vervullen en het investeringsvoorstel hiervoor op te stellen.³⁸² In de mededeling waarin zij PS hierover informeren bevestigen zij dat, op het moment dat het investeringsvoorstel voor besluitvorming wordt voorgelegd aan PS, ook het provinciaal inpassingsplan, het milieueffectrapport en de nota van beantwoording aan PS zullen worden voorgelegd voor besluitvorming. De planning is dat PS hierover in juli 2017 een besluit kunnen nemen. Ook wordt in deze mededeling aangekondigd dat, in verband met de omvang en de complexiteit van het onderwerp, twee beeldvormende bijeenkomsten zijn gepland over zowel het inpassingsplan als het investeringskader. Tevens wordt in deze mededeling aangegeven dat de gesprekken met de beoogde toekomstige exploitanten, de gemeenten en de grondeigenaren nog niet zijn afgerond, maar wel positief verlopen.³⁸³

Aan de stukken voor het inpassingsplan is dan niet meer gewerkt, deze waren al gereed. Wel werden bijvoorbeeld alvast brieven verstuurd naar de indieners van de zienswijzen, aldus de ambtelijke organisatie.³⁸⁴ Halverwege mei 2017, vlak voor de eerste beeldvorming, besluiten GS het inpassingsplan en de MER door te geleiden naar PS en het investeringsvoorstel voor te leggen.³⁸⁵ In het statenvoorstel staat dat PS bevoegd gezag zijn voor vaststelling van het inpassingsplan en de MER, het is aan hen om deze nu definitief vast te stellen.³⁸⁶

In de eerste van de twee beeldvormende bijeenkomsten zijn er voor het inpassingsplan twee insprekers, dit zijn ondernemers die zich zouden willen vestigen op MSNF en zij vertellen wat deze nieuwe haven voor hun bedrijf

³⁷⁸ Provincie Flevoland (2017), Presentatie 'Zienswijzen Inpassingsplan MSNF', 18 januari 2017

³⁷⁹ Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Gedeputeerde Staten houden vaststelling Inpassingsplan en milieueffectrapport (MER) Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF) aan', 31 januari 2017

³⁸⁰ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

³⁸¹ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019

³⁸² Provincie Flevoland (2017), Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 7 maart 2017, agendapunt 6

³⁸³ Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Opstellen investeringsvoorstel MSNF', 7 maart 2017

³⁸⁴ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019

³⁸⁵ Provincie Flevoland (2017), Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 16 mei 2017, agendapunt 4 en 5

³⁸⁶ Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel 'Vaststellen Inpassingsplan en milieueffectrapport Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 16 mei 2017

betekent. Verder geeft de ambtelijke organisatie een presentatie over wat gedaan is met de ingekomen zienswijzen. Er zijn weinig vragen van Statenleden.³⁸⁷ De tweede bijeenkomst vindt twee weken later plaats en gaat alleen over het investeringsvoorstel. Hierbij zijn wel de stukken over het inpassingsplan aan PS beschikbaar gesteld, deze hadden zij eerder nog niet ontvangen.³⁸⁸ Tussen de beeldvorming en oordeelsvorming zijn er technische vragen gesteld door een partij en is er een tafeltjessessie ingepland. Er waren echter geen aanmeldingen voor deze tafeltjessessie.³⁸⁹ Dat er geen aanmeldingen waren had volgens de griffie niet te maken met desinteresse, maar met dat er in het voortraject al voldoende informatie was gedeeld. De griffie geeft daartegenover ook aan dat zij nooit de reactie hebben gekregen dat er te veel informatie was of dat het onderwerp te vaak geagendeerd werd.³⁹⁰

Eind juni 2017 vindt de oordeelsvormende bijeenkomst plaats. Statenleden zijn over het algemeen positief, de meeste complimenteren de gedeputeerde en de ambtelijke organisatie met de voortvarendheid waarmee dit onderwerp is opgepakt. Door GroenLinks en de Partij voor de Dieren worden nog enkele vragen gesteld over milieueffecten van de aanleg van de haven. Vanwege het belang van het onderwerp wordt het niet als hamerstuk, maar als besprekingsstuk geagendeerd in de Statenvergadering van juli 2017, conform de aangepaste planning die met PS is gedeeld.³⁹¹ Het debat in de Statenvergadering bestaat niet uit twee termijnen, maar blijft, zoals afgesproken in de commissievergadering en vanwege het enthousiasme van de Statenleden, beperkt tot een ronde stemverklaringen.³⁹² Ook voor MSNF geldt dat het enthousiasme van de Statenleden er al vanaf het begin was, het ging hen eerder te langzaam dan te snel. Ook hier is, net als bij Flevokust (zie besluitvormingsmoment 4), het voortraject en de manier waarop de Statenleden in het proces zijn meegenomen van belang geweest voor een heldere besluitvormingsprocedure, aldus de griffie en de ambtelijke organisatie.³⁹³ Dit is ook te zien aan de vele complimenten tijdens de Statenvergadering aan de gedeputeerde en de ambtelijke organisatie voor het stuk, maar ook voor de wijze waarop PS gedurende het proces zijn geïnformeerd. De Statenleden benadrukken in de vergadering verder het belang van MSNF, de economische ontwikkeling en werkgelegenheid die het gaat opleveren. GroenLinks en de Partij voor de Dieren maken opnieuw een opmerking over het aanleggen van de haven in Natura2000-gebied.³⁹⁴

Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

Ruim een jaar voor de besluitvorming was in de mededeling over de planning en betrokkenheid van PS (zie besluitvormingsmoment 1) ook het vaststellen van het definitieve inpassingsplan opgenomen.³⁹⁵ Hierin was nog geen gedetailleerde planning opgenomen voor het investeringsvoorstel, omdat op dat moment nog niet was besloten dat de provincie daadwerkelijk risicodragend zou ontwikkelen.³⁹⁶ Aan de planning uit deze mededeling is telkens vastgehouden, voor de commissievergadering van 18 januari 2017 wordt in een memo ook nog deze planning aangehouden voor het inpassingsplan, besluitvorming over het investeringsvoorstel wordt dan in april of

³⁸⁷ Provincie Flevoland (2017), Vergadering commissie Economie 17 mei 2017 & Provincie Flevoland (2017), Presentatie 'Vaststelling Inpassingsplan MSNF', 17 mei 2017

³⁸⁸ Provincie Flevoland (2017), Vergadering commissie Economie 31 mei 2017 & Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019

³⁸⁹ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019

³⁹⁰ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

³⁹¹ Provincie Flevoland (2017), Vergadering commissie Economie 28 juni 2017

³⁹² Provincie Flevoland (2017), PS-vergadering 19 juli 2017

³⁹³ Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019 & Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 13 mei 2019

³⁹⁴ Provincie Flevoland (2017), PS-vergadering 19 juli 2017

³⁹⁵ Provincie Flevoland (2016), Mededeling 'Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland n.a.v. commissie Economie 3 februari', 11 februari 2016

³⁹⁶ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019

mei geschat.³⁹⁷ Eind januari worden Statenleden geïnformeerd dat de besluitvorming voor zowel het inpassingsplan als het investeringsvoorstel is uitgesteld.³⁹⁸ In een commissievergadering en een volgende mededeling wordt de nieuwe planning over de besluitvorming gecommuniceerd, deze planning is gehaald.³⁹⁹ In de planningen worden geen mededelingen gedaan over wanneer PS stukken zullen ontvangen.

Was de informatie toereikend voor het te nemen besluit?

PS hebben voor de besluitvorming naast het statenvoorstel alle stukken die hiermee werden vastgesteld ontvangen. In het statenvoorstel is toegelicht wat de bevoegdheid van PS is.⁴⁰⁰ GS hebben de stukken voor het besluit, het gewijzigde inpassingsplan, de MER en de Nota van beantwoording, op 31 januari 2017 akkoord bevonden, maar deze zijn pas op 16 mei 2018 doorgeleid naar PS. PS waren in de commissievergadering van januari 2017 al geïnformeerd over de inhoud van deze stukken, het uitstellen van de stukken had volgens de ambtelijke organisatie alleen te maken met het parallel laten lopen aan de stukken voor het investeringsvoorstel.⁴⁰¹ Er zijn door Statenleden hier geen opmerkingen over gemaakt.⁴⁰² Wel zijn er in de Statenvergadering veel complimenten aan de gedeputeerde en de ambtelijke organisatie voor het stuk, maar ook voor de wijze waarop PS gedurende het proces zijn geïnformeerd.⁴⁰³

Voortgangsinformatie

Nadat PS het inpassingsplan hebben vastgesteld is het opnieuw voor zes weken ter inzage gelegd. In die periode kon beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Dit is ook aan PS gemeld in het statenvoorstel voor het vaststellen van het inpassingsplan.⁴⁰⁴ Begin oktober 2017 worden PS geïnformeerd dat er door één partij beroep is ingesteld bij de Raad van State. De verwachting is op dat moment dat de uitspraak niet langer dan een half jaar in beslag zal nemen omdat MSNF onder de Crisis- en Herstelwet valt. Ook krijgen PS te horen dat het beroep vooralsnog weinig impact zal hebben op de planning van de voorbereidende werkzaamheden voor MSNF.⁴⁰⁵ Een maand later worden PS hierover opnieuw door GS geïnformeerd. GS geven aan dat de behandeling van de zaak door de Raad van State is aangehouden en dat de consequenties hiervan voor de voortgang van MSNF nog onduidelijk zijn. PS zullen verder worden geïnformeerd zodra er meer duidelijk is.⁴⁰⁶ In januari 2018 laten GS aan PS weten dat zij bezwaar hebben ingediend tegen het aanhouden van het beroep. De Raad van State heeft hierop besloten de beroepsprocedure verder in behandeling te nemen en binnen afzienbare tijd voor zitting te agenderen. Daarbij kan alsnog besloten worden dat de behandeling wordt aangehouden.⁴⁰⁷ Hierna worden PS niet meer geïnformeerd door middel van mededelingen, maar wordt de informatie over het lopende beroep

³⁹⁷ Provincie Flevoland (2016), Memo 'Beeldvormende ronde over Vaststelling Inpassingsplan MSNF', 20 december 2016 & Provincie Flevoland (2016), Memo 'BESLOTEN Beeldvormende ronde over businesscase/financiering', 20 december 2016

³⁹⁸ Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Gedeputeerde Staten houden vaststelling Inpassingsplan en milieueffectrapport (MER) Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF) aan', 31 januari 2017

³⁹⁹ Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Opstellen investeringsvoorstel MSNF', 7 maart 2017 & Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

⁴⁰⁰ Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel 'Vaststellen Inpassingsplan en milieueffectrapport Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 16 mei 2017

⁴⁰¹ Provincie Flevoland (2019), Interview ambtelijke organisatie, 27 mei 2019

⁴⁰² Provincie Flevoland (2019), Interview griffie 1, 13 juni 2019

⁴⁰³ Provincie Flevoland (2017), PS-vergadering 19 juli 2017

⁴⁰⁴ Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel 'Vaststellen Inpassingsplan en milieueffectrapport Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 16 mei 2017

⁴⁰⁵ Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Beroep ingesteld op Inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 4 oktober 2017

⁴⁰⁶ Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Procedure MSNF bij Raad van State', 13 november 2017

⁴⁰⁷ Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'Voortgang beroepsprocedure bij de Raad van State tegen het Inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 15 januari 2018

meegenomen in presentaties in het kader van beeldvormende sessie in de commissie Economie eind april en juni 2018.⁴⁰⁸ Op het moment van schrijven is het beroep bij de Raad van State nog niet afgerond.

Vanaf de zomer van 2018 worden PS geïnformeerd dat zich ontwikkelingen hebben voorgedaan die het noodzakelijk maken het investeringskrediet aan te passen. Het aangepaste investeringsvoorstel is in december 2018 aan PS voorgelegd.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Provincie Flevoland (2018), Presentatie 'Stand van zaken MSNF', 25 april 2018 & Provincie Flevoland (2018), Memo 'Beeldvormende ronde 27 juni 2018 - MSNF en Flevokust Haven', 11 juni 2018

⁴⁰⁹ Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Aangepast investeringsvoorstel Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 6 november 2018

| Bijlage A | Conclusies en Aanbevelingen Grip op grote projecten (2007) en Doorwerking Grip op grote projecten (2010)

Grip op grote projecten – Flevoland (2007)

Conclusies

1. Afspraken tussen PS en GS

PS en GS hebben geen algemene procesafspraken gemaakt omtrent besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Ook hebben PS en GS geen projectspecifieke afspraken voor de projecten N23 en OostvaardersWold gemaakt. Hierdoor worden PS niet systematisch betrokken bij de besluitvorming over en de controle op grote projecten.

2. Besluitvorming door PS

PS nemen geen besluit over nut, noodzaak en doelstellingen, die voortvloeien uit een probleemanalyse. Bespreking van de projecten vindt voornamelijk plaats in de commissies. Ook maken PS geen keuze tussen verschillende mogelijke oplossingsrichtingen voor het probleem. Dit betekent dat PS geen kaders stellen aan het begin van een project. PS nemen pas een besluit als al diverse keuzemomenten gepasseerd zijn. Hierdoor oefenen PS geen invloed uit op de gewenste richting van het project en kunnen aanpassingen (indien gewenst) nog maar moeilijk plaatsvinden.

3. Informatievoorziening aan PS

De informatie die PS voor besluitvorming ontvangen, is gedeeltelijk toereikend. PS ontvangen veel en regelmatig informatie over projecten. Op het moment van besluitvorming hebben PS echter niet de beschikking over alle benodigde informatie. Zo ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de uitgangspunten of de kosten van het project.

Aanbevelingen aan PS:

- a. Maak vooraf procesafspraken met GS omtrent besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Het heeft hierbij de voorkeur algemene afspraken voor grote projecten te maken. Indien het project hierom vraagt, kunnen aanvullend specifieke projectafspraken gemaakt worden. Overweeg om de griffie de uitvoering van deze afspraken te laten bewaken.

Ga bij deze afspraken in op de volgende punten:

- op welke momenten PS betrokken moeten zijn bij de besluitvorming;
- op welke momenten PS informatie voor de besluitvorming moeten ontvangen;
- op welke momenten PS voortgangsinformatie moeten ontvangen;
- welke informatie PS moeten ontvangen;
- hoe deze informatie begrijpelijk en vergelijkbaar kan worden gepresenteerd.

NB: Voor het opstellen van de afspraken adviseert de rekenkamer kennis te nemen van:

- het beoordelingskader van de rekenkamer;

- de Regeling grote projecten (Tweede Kamer);
 - de Procedureregeling grote projecten (provincie Zuid-Holland).
- b. Bekijk kritisch of vergaderstukken ter besluitvorming, bespreking of kennisname geagendeerd moeten worden in de Statencommissies en/of Provinciale Staten. Overweeg om de griffie hierbij een rol te laten spelen. Zorg er daarnaast voor dat bij de behandeling van grote projecten niet alleen bespreking of instemming van de commissie plaatsvindt, maar dat PS ook een besluit nemen.
- c. Wacht met de toepassing van de afspraken (zoals bedoeld onder a.) niet tot nieuwe projecten. De gemaakte afspraken kunnen ook op lopende projecten worden toegepast, bijvoorbeeld bij het OostvaardersWold.

Aanbevelingen aan GS:

- d. Wees alert op beslismomenten voor PS en formuleer een voorstel waarin duidelijk is wanneer en waarover PS om een besluit of een richtinggevende uitspraak gevraagd wordt. Neem in de voorstellen tot besluit elk punt van besluit op, zodat deze zelfstandig leesbaar zijn.
- e. Zorg dat de relevante informatie schriftelijk aanwezig en vergelijkbaar is, zodat PS een goede afweging tot besluitvorming kunnen maken op basis van volledige informatie. Gebruik mondelinge presentaties alleen ter ondersteuning van de algemene informatieoverdracht en niet ten behoeve van besluitvorming.
- f. Zorg dat de informatie tijdig aan PS verstrekt wordt, zodat PS – naar aanleiding van de behandeling – eventueel kunnen (bij)sturen.

Doorwerking Grip op grote projecten – Flevoland (2010)

Conclusies:

1. De betrokkenheid van PS bij grote projecten is iets verbeterd en de provincie heeft stappen ondernomen om die betrokkenheid nog verder te verbeteren. Er is sprake van beleidsmatige doorwerking van het rapport Grip op grote projecten. De provincie Flevoland staat echter nog wel aan het begin van een proces om beter grip te krijgen op grote projecten.
2. Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over het opvolgen van de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten, doordat het rapport niet is behandeld aan de hand van een behandelvoorstel en PS geen besluit hebben genomen over de aanbevelingen.
3. PS hebben geen inzicht in de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer, doordat de monitoringsinformatie tot nu toe niet aan PS wordt verstrekt.

Aanbevelingen

1. Stel een goede en werkbare procedureregeling grote projecten vast en implementeer de regeling. Betrek hierbij de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten.
2. Zie erop toe, zoals u op 25 maart 2010 heeft besloten, dat de griffie een behandelvoorstel maakt voor de behandeling van rekenkamerrapporten. Neem na de commissiebehandeling in PS een besluit over alle aanbevelingen van de rekenkamer.
3. Zie erop toe, zoals u op 25 maart 2010 heeft besloten, dat u periodiek monitoringsgegevens over de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer ontvangt.

NB: De rekenkamer acht deze aanbevelingen anno 2019 niet meer actueel, ze moeten worden gelezen in de context van een decennium geleden. In paragraaf 2.5 is dit in een beschouwing toegelicht.

Bijlage B | Geraadpleegde bronnen

- Antea Group (2014), Milieueffectrapportage Flevokust – deel 1, 2 april 2014
- Antea Group (2014), Plan- & project MER - Deel 2 Ontwikkeling Flevokust, 12 juni 2014
- AT Osborne (2018), Flevokust Haven – Advies visie, strategie en organisatie, 19 oktober 2018
- Berenschot (2016), Second opinion businesscase Batavialand 2017-2020, 14 oktober 2016
- Ecorys (2016), Quick scan marktmogelijkheden van de mogelijke aanleg van een buitendijkse maritieme servicehaven Urk
- Erfgoedcentrum Nieuw Land (2016), 'Financiën Erfgoedcentrum Nieuw Land', 13 september 2016
- Flevokust Haven (2018), Presentatie 'Flevokust Haven - Update realisatie, exploitatie en doorontwikkeling', 27 juni 2018
- Flevokust Haven (2019), www.flevokusthaven.nl
- Gedragscode integer handelen Statenleden en burgerleden
- Gemeente Lelystad (2018), www.lelystad.nl
- Gemeente Noordoostpolder (2018), Besluitenlijst gemeenteraad Noordoostpolder 19 februari 2018
- Gemeente Noordoostpolder en gemeente Urk (2015), Brief 'Inpassingsplan Maritieme Servicehaven', 14 december 2015
- Havenbedrijf Amsterdam (2013), www.portofamsterdam.com
- Hessels, J. (2018), Samenvatting 'Raad zonder raadgevers', 7 mei 2018
- Lysias Advies (2010), Buiten presteren betekent binnen organiseren - Leidraad sturing grote projecten Flevoland
- Min. van OCW, provincie Flevoland, gemeenten Dronten, Lelystad, Urk en Zeewolde, Waterschap Zuiderzeeland, Stichting Nieuw Land en Stichting voor het Bevolkingsonderzoek in de drooggelegde Zuiderzeepolders (2017), Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Land Erfgoedcentrum
- Min. van OCW, provincie Flevoland, gemeenten Dronten, Lelystad, Urk en Zeewolde, Waterschap Zuiderzeeland, Stichting Nieuw Land en Stichting voor het Bevolkingsonderzoek in de drooggelegde Zuiderzeepolders (2017), Bijlage bij GR NLE 2017
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Vereniging van Griffiers (2018), Democratiepact - Werk maken van de waarde van democratie, oktober 2018
- NRC (22 mei 2018), 'Gemeenten neigen nog naar monisme', www.nrc.nl
- Odling, A. (2012), Batavialand Erfgoedpark der Lage Landen, 1 juni 2012
- PBLQ (2016), Voor een Constructieve Dialoog
- Provincie Flevoland (2011), Motie M4 'Startnotitie', 16 november 2011
- Provincie Flevoland (2012), Eindrapport Onderzoekscommissie Procesgang Oostvaarderswold
- Provincie Flevoland (2012), Motie 2 'Handvest Actieve Informatieplicht', 3 oktober 2012
- Provincie Flevoland (2012), Motie 6 'Economie en bereikbaarheid – Buitendijkse haven Urk', 30 mei 2012
- Provincie Flevoland (2012), Statenvoorstel 'Multi-modale overslaghaven Lelystad – Flevokust', 25 september 2012
- Provincie Flevoland (2013), Handvest Actieve Informatieplicht
- Provincie Flevoland (2013), Investeringsagenda 2013-2022
- Provincie Flevoland (2013), Motie 1 'Flevokust', 18 december 2013
- Provincie Flevoland (2013), Statenvoorstel 'Handvest Actieve Informatieplicht 2013', 10 april 2013
- Provincie Flevoland (2014), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 16 april 2014
- Provincie Flevoland (2014), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 28 mei 2014
- Provincie Flevoland (2014), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 2 juli 2014

- Provincie Flevoland (2014), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 17 december 2014
- Provincie Flevoland (2014), Bijlage 'Historisch overzicht Flevokust in ruimtelijke beleidsstukken', 21 januari 2014
- Provincie Flevoland (2014), Mededeling 'Toelichting voorkeursvariant ontwikkeling Flevokust', 9 april 2014
- Provincie Flevoland (2014), Mededeling 'Voortgang Maritieme Servicehaven Urk', 22 september 2014
- Provincie Flevoland (2014), Memo 'Geheime bijlage 2 bij Statenvoorstel 1672265 Flevokust' (openbaar na WOB-verzoek), 14 november 2014
- Provincie Flevoland (2014), Memo 'Planning informatievoorziening rond besluitvorming PS Flevokust', 12 november 2014
- Provincie Flevoland (2014), Oplegmemorandum 'Flevokust; ontwerpalternatieven (beeldvormend)', 26 maart 2014
- Provincie Flevoland (2014), Oplegmemorandum 'Flevokust', 29 oktober 2014
- Provincie Flevoland (2014), Oplegmemorandum 'Keuze voorkeursvariant Flevokust (oordeelsvormend)', 16 april 2014
- Provincie Flevoland (2014), Oplegmemorandum 'Vaststelling inpassingsplan Flevokust en Investeringsbesluit', 26 november 2014
- Provincie Flevoland (2014), Oplegmemorandum 'Vaststelling Inpassingsplan Flevokust en Investeringsbesluit', 10 december 2014
- Provincie Flevoland (2014), Presentatie 'Flevokust Beeldvorming deel 2: Investeringsvoorstel' (openbaar na WOB-verzoek), 26 november 2014
- Provincie Flevoland (2014), Programmabegroting 2015
- Provincie Flevoland (2014), PS-vergadering 16 april 2014
- Provincie Flevoland (2014), PS-vergadering 17 december 2014
- Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Flevokust: ontwerp planologisch juridisch kader', 2 juli 2014
- Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust', 25 november 2014
- Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Keuze voorkeursvariant ontwikkeling Flevokust', 25 maart 2014
- Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Ontwikkeling Flevokust – start ruimtelijke procedure', 21 januari 2014
- Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Organisatie Erfgoedpark Batavialand', 25 maart 2014
- Provincie Flevoland (2014), Uitnodiging dubbele informatiebijeenkomst Flevokust 31 maart 2014
- Provincie Flevoland (2014), Vergadering commissie Economie en Bereikbaarheid 26 maart 2014
- Provincie Flevoland (2014), Vergadering commissie Economie en Bereikbaarheid 16 april 2014
- Provincie Flevoland (2015), College-uitvoeringsprogramma Flevoland 2015-2019
- Provincie Flevoland (2015), Flevoland: Innovatief en ondernemend – Coalitieakkoord 2015-2019
- Provincie Flevoland (2015), LTP commissie Economie, 7 oktober 2015
- Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Flevokust – EFRO en golfbreker', 30 juni 2015
- Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Onderzoeksplan 217A 2015/2016', 15 december 2015
- Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Update realisatie overslaghaven Flevokust', 14 september 2015
- Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Voortgang Batavialand', 19 oktober 2015
- Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Voortgang Batavialand', 8 december 2015
- Provincie Flevoland (2015), Nota reserves en voorzieningen 2015-2019
- Provincie Flevoland (2015), Overdrachtsdocument Provinciale Staten Flevoland 2011-2015
- Provincie Flevoland (2015), Presentatie 'Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland - Stand van zaken', 25 november 2015
- Provincie Flevoland (2015), Programmabegroting 2016

- Provincie Flevoland (2015), Statenvoorstel 'Actualisatie investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust ten behoeve van voortvarende realisatie' (openbaar na WOB-verzoek), 13 oktober 2015
- Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst commissie Bestuur van 9 november 2016
- Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 24 februari 2016
- Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 13 juli 2016
- Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 21 september 2016
- Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 7 december 2016
- Provincie Flevoland (2016), Bestuursopdracht 'Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 12 januari 2016
- Provincie Flevoland (2016), Bijlage 'Provinciaal belang van de Maritieme Service Haven Noordelijk Flevoland', 24 februari 2016
- Provincie Flevoland (2016), Bijlage 4 'Overzicht Flevolandse startnotities en bestuursopdrachten' bij Statenvoorstel Initiatiefvoorstel 'Startnotities: klaar voor een nieuwe start'
- Provincie Flevoland (2016), Brief 'reactie initiatiefvoorstel startnotities', 2 december 2016
- Provincie Flevoland (2016), E-mail agendacommissie Bestuur aan gedeputeerde, 28 september 2016
- Provincie Flevoland (2016), Leeswijzer bij statenvoorstel 'Totstandkoming gemeenschappelijke regeling Het Flevolands Archief en Batavialand', 3 november 2016
- Provincie Flevoland (2016), LIS PS-vergadering 26 oktober 2016
- Provincie Flevoland (2016), LTP commissie Bestuur 7 september 2016
- Provincie Flevoland (2016), Mededeling 'Convenant Batavialand', 2 februari 2016
- Provincie Flevoland (2016), Mededeling 'Gunningsbeslissing aanleg overslaghaven Flevokust', 25 februari 2016
- Provincie Flevoland (2016), Mededeling 'Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland n.a.v. commissie Economie 3 februari', 11 februari 2016
- Provincie Flevoland (2016), Mededeling 'Mededeling over verzoek tot extra vergadering commissie Bestuur op 9 november 2016', 11 oktober 2016
- Provincie Flevoland (2016), Memo 'Beeldvormende ronde over Vaststelling Inpassingsplan MSNF', 20 december 2016
- Provincie Flevoland (2016), Memo 'BESLOTEN Beeldvormende ronde over businesscase/financiering', 20 december 2016
- Provincie Flevoland (2016), Memo 'Toelichting presentatie beeldvormende ronde commissie Bestuur van 9 november 2011 over totstandkoming HFA en Batavialand', 24 oktober 2016
- Provincie Flevoland (2016), Motie 2 'Interpellatiedebat Nieuw Land Erfgoedcentrum', 21 september 2016
- Provincie Flevoland (2016), Motie 3 'Motie van treurnis', 21 september 2016
- Provincie Flevoland (2016), Motie 3 'Voorkomen miljoenenverlies door eerst alternatieve scenario's door te rekenen', 7 december 2016
- Provincie Flevoland (2016), Motie 4 'Raad van Toezichthouders', 7 december 2016
- Provincie Flevoland (2016), Motie 5 'Opdracht voor Onafhankelijke toezichthouders', 7 december 2016
- Provincie Flevoland (2016), Motie 6 'GR het Flevolandschapsarchief en Batavialand en Overname NLE vastgoed', 7 december 2016
- Provincie Flevoland (2016), Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 19 januari 2016
- Provincie Flevoland (2016), Presentatie 'Havenontwikkelingen', 22 juni 2016
- Provincie Flevoland (2016), Presentatie beeldvormende sessie Commissie Bestuur 9 november 2016
- Provincie Flevoland (2016), PS-vergadering 24 februari 2016
- Provincie Flevoland (2016), PS-vergadering 13 juli 2016
- Provincie Flevoland (2016), PS-vergadering 21 september 2016

- Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel 'Bestuursopdracht voorbereiden ondersteuning Batavialand', 19 april 2016
- Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel 'Totstandkoming gemeenschappelijke regeling Het Flevolands Archief en Batavialand', 7 december 2016
- Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel 'Vervolg Maritieme Servicehaven Noordelijke Flevoland', 24 februari 2016
- Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel Initiatiefvoorstel 'Startnotities: klaar voor een nieuwe start', september 2016
- Provincie Flevoland (2016), Technische vragen en antwoorden bij statenvoorstel Totstandkoming gemeenschappelijke regeling Het Flevolands Archief en Batavialand, 18 november 2016
- Provincie Flevoland (2016), Ter inzage geheime stukken commissie 6 juli 2016 Batavialand
- Provincie Flevoland (2016), Vergadering commissie Economie 3 februari 2016
- Provincie Flevoland (2016), Vergadering commissie Bestuur 9 november 2016
- Provincie Flevoland (2017), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 10 mei 2017
- Provincie Flevoland (2017), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 19 juli 2017
- Provincie Flevoland (2017), Ingetrokken motie 11 'Besturen met mededelingen', 10 mei 2017
- Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Aanwijzing toezichthouder Stichting Batavialand', 25 april 2017
- Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Aanwijzing toezichthouder Stichting Batavialand', 21 november 2017
- Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Beroep ingesteld op Inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 4 oktober 2017
- Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Gedeputeerde Staten houden vaststelling Inpassingsplan en milieueffectrapport (MER) Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF) aan', 31 januari 2017
- Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Intrekking besluit aanwijzing van de heer M.J.D. Witteman tot toezichthouder in het kader van de subsidierelatie met Stichting Batavialand', 30 mei 2017
- Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Omvorming van gemeenschappelijke regeling Erfgoedcentrum in Het Flevolands Archief vindt plaats op 1 juli 2017', 22 juni 2017
- Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Opstellen investeringsvoorstel MSNF', 7 maart 2017
- Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Procedure MSNF bij Raad van State', 13 november 2017
- Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Subsidieverlening Batavialand', 27 juni 2017
- Provincie Flevoland (2017), Memo 'Evaluatie Statencommissies 2017', 3 april 2017
- Provincie Flevoland (2017), Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 7 maart 2017
- Provincie Flevoland (2017), Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 16 mei 2017
- Provincie Flevoland (2017), Presentatie 'Flevokust Haven – Update realisatie en doorontwikkeling', 20 december 2017
- Provincie Flevoland (2017), Presentatie 'Flevokust Haven', 6 september 2017
- Provincie Flevoland (2017), Presentatie 'Vaststelling Inpassingsplan MSNF', 17 mei 2017
- Provincie Flevoland (2017), Presentatie 'Zienswijzen Inpassingsplan MSNF', 18 januari 2017
- Provincie Flevoland (2017), PS-vergadering 10 mei 2017
- Provincie Flevoland (2017), PS-vergadering 19 juli 2017
- Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel 'Aanpassing programma ZZL-NF', 16 mei 2017
- Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel 'Investeringsvoorstel Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 16 mei 2017
- Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel 'Vaststellen Inpassingsplan en milieueffectrapport Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 16 mei 2017
- Provincie Flevoland (2017), Vergadering commissie Economie 17 mei 2017

- Provincie Flevoland (2017), Vergadering commissie Economie 31 mei 2017
- Provincie Flevoland (2017), Vergadering commissie Economie 28 juni 2017
- Provincie Flevoland (2017), Verslag Statenconferentie 5 en 6 april 2017
- Provincie Flevoland (2018), Advies Statenwerkgroep Startnotities, 3 april 2018
- Provincie Flevoland (2018), Amendement A 'Rapporteurschap', 19 september 2018
- Provincie Flevoland (2018), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 11 en 18 juli 2018
- Provincie Flevoland (2018), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 19 september 2018
- Provincie Flevoland (2018), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 19 december 2018
- Provincie Flevoland (2018), Bijlage 'De rapporteur als 'vooruitgeschoven post' van Provinciale Staten' bij Statenvoorstel 'Advies Statenwerkgroep Rapporteurschap'
- Provincie Flevoland (2018), Bijlage 'Statenwerkgroep scenaristen 2017-2018 - Samenvattend verslag van bijeenkomsten' bij Statenvoorstel 'Werkgroep Scenaristen'
- Provincie Flevoland (2018), LTP commissie Economie 2017/2018, 6 juni 2018
- Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'GS-standpunt format startnotities', 20 juni 2018
- Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'Statenmededelingen', 8 mei 2018
- Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'Voortgang beroepsprocedure bij de Raad van State tegen het Inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 15 januari 2018
- Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'Wensen en bedenkingen beeldvorming', 29 augustus 2018
- Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'Wensen en bedenkingen Rapporteurschap PS', 29 augustus 2018
- Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'ZZL bijdrage Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 27 februari 2018
- Provincie Flevoland (2018), Memo 'Beeldvormende ronde 27 juni 2018 - MSNF en Flevokust Haven', 11 juni 2018
- Provincie Flevoland (2018), Memo 'Exploitatiefase Flevokust Haven', 11 september 2018
- Provincie Flevoland (2018), Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 10 juli 2018
- Provincie Flevoland (2018), Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 6 november 2018
- Provincie Flevoland (2018), Overzicht af te voeren moties 30 mei 2018
- Provincie Flevoland (2018), Presentatie 'Flevokust Haven - Exploitatie en doorontwikkeling', 31 oktober 2018
- Provincie Flevoland (2018), Presentatie 'Flevokust Haven – Update realisatie, exploitatie en doorontwikkeling', 27 juni 2018
- Provincie Flevoland (2018), Presentatie 'Stand van zaken MSNF', 25 april 2018
- Provincie Flevoland (2018), Programmabegroting 2019
- Provincie Flevoland (2018), Projectplan realisatie Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland - Bijlage bij aanvraag subsidie Zuiderzeelijngelden
- Provincie Flevoland (2018), PS-vergadering 11 juli 2018
- Provincie Flevoland (2018), PS-vergadering 19 september 2018
- Provincie Flevoland (2018), PS-vergadering 19 december 2018
- Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Aangepast investeringsvoorstel Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 6 november 2018
- Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Advies Statenwerkgroep Startnotities', 3 april 2018
- Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Advies Statenwerkgroep Rapporteurschap', 17 juli 2018
- Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Doorontwikkeling Flevokust Haven', 30 oktober 2018
- Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Bestuur 11 april 2018
- Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Bestuur 4 juli 2018
- Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Bestuur 12 september 2018
- Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Economie 27 juni 2018

- Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Economie 26 september 2018
- Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Economie 31 oktober 2018
- Provincie Flevoland (2018), Vergadering commissie Economie 21 november 2018
- Provincie Flevoland (2018), Veters strikken - Rapport van informateur dhr. B.J. van Bochove, 15 maart 2018
- Provincie Flevoland (2019), Memo 'Begeleidend memo verkennende rapporteurs over eindrapportage Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek', 4 januari 2019
- Provincie Flevoland (2019), Opdrachtformulering verkennende rapporteur PS voor AER Summer Academy 2019
- Provincie Flevoland (2019), Procesnotitie Afronding onderzoek 217A Pw - Voor een constructieve dialoog, 8 januari 2019
- Provincie Flevoland (2019), stateninformatie.flevoland.nl
- Provincie Flevoland (2019), Statenvoorstel 'Verzoek mandatering ontwikkelconstructie MSNF', 29 mei 2019
- Provincie Flevoland (2019), Visiedocument Statengriffie Flevoland – Statengriffie en de ambities van Provinciale Staten Flevoland
- Provincie Flevoland (2019), www.flevoland.nl
- Provincie Flevoland en gemeente Lelystad (2018), Presentatie 'Flevokust Haven - Exploitatie en doorontwikkeling', 26 september 2018
- Provincie Flevoland, gemeente Noordoostpolder, gemeente Dronten en gemeente Urk (2016), Samenwerkingsovereenkomst Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland
- Provincie Flevoland, RCE, GR Nieuw Land, Stichting Erfgoedpark Batavialand, Stichting Nederland bouwt V.O.C.-retourschip, Stichting Nieuw Land, Stichting voor het Bevolkingsonderzoek in de drooggelegde Zuiderzeepolders (2016), Convenant Batavialand, 21 januari 2016
- Provinciewet
- Radboud Universiteit (7 mei 2018), Veel gemeenten lappen gemeentewet aan hun laars,
- Randstedelijke Rekenkamer (2014), Openbaar, tenzij (provincie Flevoland), 2 juni 2014
- Reglement van orde PS Flevoland
- Rekenkamer Oost-Nederland (2016), Handvatten PS voor netwerksturing lessen uit het programma Stad en Regio (Bestuurlijke nota, provincie Gelderland)
- Rekenkamer Oost-Nederland (2019), Brief aan PS Gelderland 'Reflectie adaptieve bestuursstijl Gebiedsopgaven', 22 februari 2019
- Schaap e.a. (2018), De griffier in gemeenteland. In: Bestuurswetenschappen 2018:1.
- Statenwerkgroep scenaristen (2018), Samenvattend verslag van bijeenkomsten 15-01, 20-03 en 6-06 2018 en Concept-aanbevelingen
- Van Hulst e.a. (2016), Griffier in de gemeente geschetst - Het ambt anno 2016, juli 2016
- Verordening fractieondersteuning 2016

| Bijlage C | Geraadpleegde personen

- Dhr. R. Blauwhoff, financieel adviseur provincie Flevoland
- Mevr. A. Kost, griffier provincie Flevoland
- Dhr. P. Liedekerken, adjunct-griffier/griffier commissie Economie provincie Flevoland
- Mevr. L. Ludekuse, projectmedewerker provincie Flevoland
- Mevr. J. de Ridder, statenadviseur/griffier commissie Bestuur provincie Flevoland
- Dhr. S. Simonse, Statenlid provincie Flevoland
- Dhr. T. Smetsers, Statenlid provincie Flevoland
- Mevr. S. van der Vegt, senior projectleider provincie Flevoland
- Dhr. J. Visbeen, adjunct-hoofd Strategie en Beleid provincie Flevoland
- Dhr. G. de Vos, concerncontroller provincie Flevoland
- Dhr. M. Waaijenberg, projectleider provincie Flevoland
- Dhr. R. Wilms, programmamanager provincie Flevoland
- Mevr. A. Wolff, senior jurist provincie Flevoland

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)