

Provinciale Staten van de provincie Flevoland

<i>Datum</i>	<i>Bijlage(n)</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
1 mei 2019	1		2019/AH/020

Onderwerp

Onderzoeksopzet 'Besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven: toen en nu'

Geachte leden van Provinciale Staten,

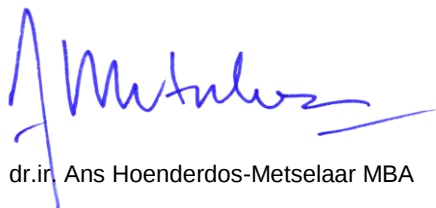
De Randstedelijke Rekenkamer is januari 2019 gestart met een oriëntatie voor een onderzoek naar de besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven. Op basis van de oriëntatie hebben we besloten om de samenwerkingsrelatie tussen PS en GS centraal te stellen in dit onderzoek. Drie casussen – Erfgoedpark Batavialand, Flevokust Haven en Maritieme Servicehaven Flevoland – zullen illustreren hoe dit in de praktijk verloopt. De lessen die hieruit getrokken kunnen worden, worden in de context geplaatst van de huidige afspraken over het besluitvormingsproces en de recente initiatieven om de samenwerking tussen PS en GS te verbeteren.

In de bijgevoegde onderzoeksopzet staat beschreven welke vragen de Rekenkamer wil beantwoorden en hoe we daartoe onderzoek zullen doen. Tijdens de oriëntatie voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer met verschillende Statenleden gesproken over de vraagstelling en aanpak. Dit waren inspirerende gesprekken die deze onderzoeksopzet mede vorm hebben gegeven. Waarvoor onze dank!

Mocht u na het lezen van de onderzoeksopzet vragen en/of opmerkingen hebben, dan kunt u deze tot 23 mei aan de Rekenkamer kenbaar maken. Op 20 mei zal de Rekenkamer tijdens het inwerkprogramma een presentatie geven over o.a. dit onderzoek. Ook dan is er gelegenheid om uw reactie te geven op deze onderzoeksopzet. In de tussentijd begint de Rekenkamer met het onderzoek.

Tevens vragen wij u alvast om maandagavond 2 september 2019 in uw agenda te noteren. De geplande Statenacademie van 18:00 – 19:30 komt dan te vervallen. In plaats daarvan organiseren wij een bijeenkomst met u. De beoogde uitkomst van deze bespreking is een set aanbevelingen danwel afspraken, gericht op een goede samenwerking tussen PS en GS voor de huidige statenperiode.

Met vriendelijke groet,



dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA

bestuurder/directeur
Randstedelijke Rekenkamer

ONDERZOEKSOPZET

Besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven: toen en nu

Provincie Flevoland | mei 2019



| Inhoudsopgave |

1.	AANLEIDING EN ACHTERGROND	3
2.	PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	7
3.	AFBAKENING.....	8
4.	WERKWIJZE.....	8
5.	ORGANISATIE, RAPPORTAGE, PLANNING EN PROCEDURE	10
6.	SLOTOPMERKINGEN.....	11

1. Aanleiding en achtergrond

Aanleiding

In dit onderzoek staan de besluitvorming door en de informatievoorziening aan Provinciale Staten (PS) centraal. Drie casussen zullen illustreren hoe dit in de praktijk verloopt. Lessen hieruit worden gerelateerd aan de huidige afspraken over het besluitvormingsproces en recente initiatieven om de samenwerking tussen PS en Gedeputeerde Staten (GS) te verbeteren. Verschillende ontwikkelingen vormen 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 grote projecten (hierna: complexe opgaven¹) en de daaronder liggende informatievoorziening. Statenleden noemden verschillende opgaven als mogelijk interessante onderzoeksobjecten. De rekenkamer heeft hieruit Erfgoedpark Batavialand (hierna: Batavialand), Flevokust Haven en Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (hierna: MSNF) geselecteerd.

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*’. In verschillende werkgroepen zijn de adviezen van dit onderzoek verder uitgewerkt en in 2018 door PS vastgesteld.

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

Achtergrond

Recente initiatieven om de samenwerking tussen PS en GS te verbeteren

De ambitie in het coalitieakkoord 2015-2019 om te investeren in de samenwerking tussen PS en GS, leidde tot een artikel 217A-onderzoek waarin de vraag centraal stond of er verbeteringen mogelijk zijn in het verkeer tussen PS en GS. In het rapport *Voor een Constructieve Dialoog* zijn vervolgens verschillende inzichten gepresenteerd. Zo werd onder andere geconstateerd dat zowel PS als GS het besluitvormingsproces als intern gericht bleken te ervaren en daar graag los van wilden komen. PS en GS zouden te weinig tijd nemen om de maatschappelijke uitdaging en de uitgangssituatie goed te analyseren. PS werden aangeraden om vaker zelf relevante informatie te

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 Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland), 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

verzamelen om hun informatiepositie te versterken en de afhankelijkheid van GS te verminderen. Statenleden zouden daarbij kunnen worden ondersteund door de ambtelijke organisatie. Ook is geconstateerd dat er behoefte is aan een open dialoog tussen PS en GS en los te komen van 'verschriftelijke relaties'. Dat vraagt van GS om PS de ruimte te geven om eigen keuzen te maken in het benutten van beschikbare procedures en instrumenten. En van PS vraagt dit om niet alleen maar te willen debatteren als GS eerst een voorstel op tafel leggen.

Naar aanleiding van de bespreking van het rapport tijdens de Statenconferentie 2017 zijn verschillende Statenwerkgroepen ingesteld om aan de slag te gaan met de adviezen. Drie werkgroepen hebben in de zomer van 2018 de volgende voorstellen gedaan om de Flevolandse besluitvormingsprocessen te versterken:³

- De werkgroep Startnotities heeft een standaardformat voor startnotities voorgesteld. GS stellen een dergelijke startnotitie op, eventueel op verzoek van PS.
- De werkgroep Rapporteurschap heeft een praktische handreiking voor rapporteurs voorgesteld. Een rapporteur is een aangewezen Statenlid dat voor PS een onderwerp in kaart brengt, zodat het debat over dat onderwerp goed en gericht kan worden gevoerd. De rapporteur dient informatie buiten het provinciehuis te verzamelen en daarover te rapporteren aan de Statencommissie(s) of PS.
- De werkgroep Scenaristen heeft zeven aanbevelingen gedaan om de beeldvorming⁴ te verbeteren, o.a. door het format voor beeldvormende agendapunten in te voeren, de LTP actief als agenderingsinstrument in te zetten en bewust gebruik te maken van verschillende ondersteunende vergadertechnieken en werkwijzen zoals scenario-denken.

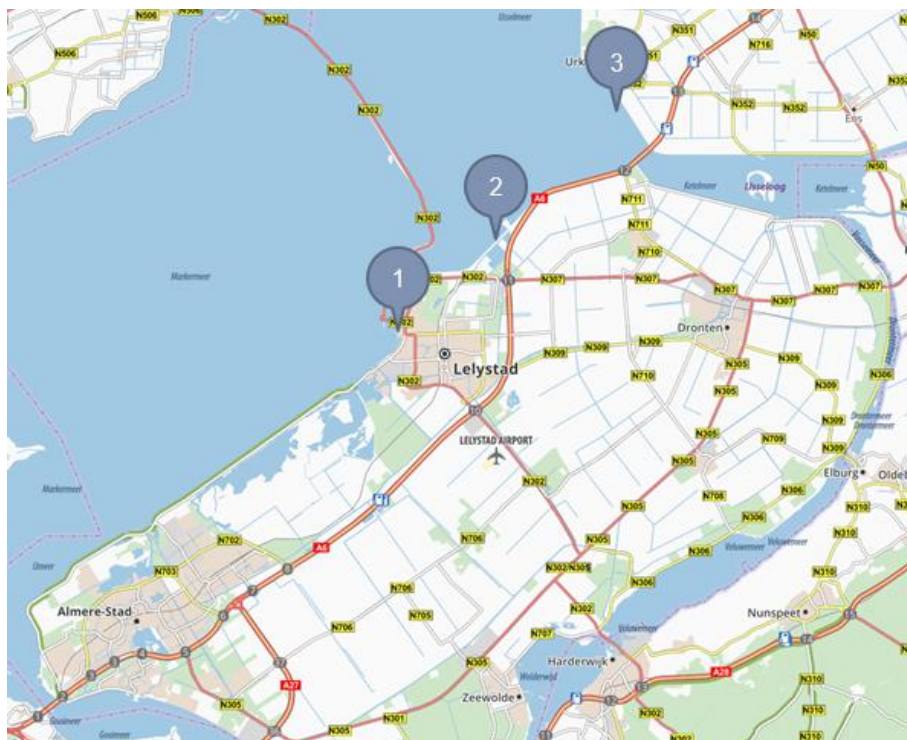
Deze voorstellen en adviezen zijn medio 2018 vastgesteld door PS. In januari 2019 hebben GS bij de afronding van het onderzoek *Voor een Constructieve Dialoog* opgemerkt dat het rapport als "inspiratie kan dienen voor de komende bestuursperiode en op basis van ervaringen met de toepassing daarvan, bijdragen aan een doeltreffende samenwerkingsrelatie PS - GS."⁵

³ Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Advies Statenwerkgroep Startnotities', 3 april 2018 & Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Advies Statenwerkgroep Rapporteurschap', 17 juli 2018 & Provincie Flevoland (2018), Bijlage 'Statenwerkgroep scenaristen 2017-2018, Samenvattend verslag bijeenkomsten' bij Statenvoorstel 'Werkgroep Scenaristen', 27 augustus 2018

⁴ De werkgroep onderscheidt drie typen beeldvorming: 1) beeldvorming om PS feitelijk te informeren en aangehaakt te houden over de voortgang van beleid of projecten, hierbij is geen standpunt nodig. 2) beeldvorming om de mening van PS te peilen en om te toetsen of GS op de goede weg zit. 3) beeldvorming ter voorbereiding op besluitvorming, dit is bedoeld om zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de feiten en argumenten waarmee het voorstel wordt onderbouwd.

⁵ Provincie Flevoland (2019), Procesnotitie Afronding onderzoek 217A Pw Voor een constructieve dialoog, 8 januari 2019

Casussen: 3 complexe opgaven



Figuur 1 Ligging van 1) Batavialand, 2) Flevokust Haven en 3) MSNF

1. Batavialand

Batavialand is in 2017 ontstaan uit de integratie van Bataviawerf, Nieuw Land Erfgoedcentrum (NLE) en de afdeling Scheepsarcheologie van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.⁶ De onderneming wordt beheerd door de Stichting Erfgoedpark Batavialand, die tot doel heeft: “de oprichting, instandhouding en exploitatie van een erfgoedpark waarin de historie en de karakteristieken van Nederland, levend op de grens van land en water, op allerlei wijzen worden verbeeld, beschreven en tentoongesteld.”⁷

In de Investeringsagenda 2013-2022 wordt het project Batavialand aangekondigd en aangegeven dat hiervoor € 3 mln. nodig is.⁸ Vervolgens besloten PS in 2016 om aan Batavialand een éénmalige subsidie te verlenen van € 2,75 mln. ten behoeve van de start en doorontwikkeling van Batavialand.⁹ Daarnaast besloten PS dat Batavialand de structurele subsidie ontvangt voor het uitoefenen van de museale en collectiebeheerstaken, die Batavialand van NLE overneemt.¹⁰ Ook hebben PS een bedrag van € 1,5 mln. gereserveerd als voorziening voor het provinciaal aandeel in de garantstelling voor het personeel, voor het geval Batavialand failliet gaat.¹¹

⁶ Stichting Erfgoedpark Batavialand (2018), Jaarverslag 2017, p. 6

⁷ Stichting Erfgoedpark Batavialand (2015), Batavialand Bedrijfsplan, juni 2015, p. 9

⁸ Provincie Flevoland (2013), Investeringsagenda 2013-2022

⁹ Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel 'Totstandkoming gemeenschappelijke regeling het Flevolands Archief en Batavialand', 16 augustus 2016

¹⁰ Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel 'Bestuursopdracht voorbereiden ondersteuning Batavialand', 19 april 2016, p. 2 & Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst PS-vergadering 7 december 2016

¹¹ Provincie Flevoland (2016), Besluitenlijst PS-vergadering 7 december 2016

2. Flevokust Haven

Flevokust Haven is een containerterminal en overslaghaven. De initiatiefnemers voor de bouw van deze haven waren aanvankelijk de gemeente Lelystad en het Havenbedrijf Amsterdam. In 2013 trekken Lelystad en het Havenbedrijf zich echter terug, waarna PS middels een motie besluiten dat de provincie alles in het werk zal stellen om een overslaghaven bij Lelystad te realiseren.¹² In 2014 besluiten de gemeenteraad van Lelystad en PS tot een 'knip': de provincie wordt verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de buitendijkse overslaghaven, de gemeente voor het binnendijkse industrieterrein. Eind 2014 stemmen PS in met het bijbehorende inpassingsplan en investeringsbesluit.¹³

De totale kosten voor de buitendijkse kade werden begin 2014 geraamd op een bedrag van € 20 á € 23 mln.¹⁴ De provincie heeft hiervoor een Beter Benutten-subsidie ontvangen van € 7,4 mln.¹⁵ Verwacht werd dat de kosten van het project hoger zouden zijn dan de te verwachten opbrengsten. Daarom is een reserve Flevokust Haven ingesteld voor de dekking van exploitatietekorten en/of waardeverminderingen.¹⁶

De aanleg van de overslaghaven is in oktober 2016 gestart. Op 3 april 2018 is de nieuwe overslaghaven gedeeltelijk in gebruik genomen en op 20 september 2018 is Flevokust Haven officieel geopend door de provincie. Momenteel wordt er gekeken naar de oprichting van een havenbedrijf voor Flevokust Haven.

3. MSNF

Op Urk bestond al meerdere jaren de wens om een buitendijkse haven gericht op maritieme dienstverlening te realiseren. In 2012 namen PS een motie aan die GS opdroeg om stappen te ondernemen om de verwezenlijking van deze haven te versnellen.¹⁷ In 2015 bleek dat het initiërende consortium van ondernemers er niet in slaagde om een sluitende business case 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.¹⁸ Omdat de provincie een nieuwe servicehaven van belang achtte voor de versterking van de economie van Noordelijk Flevoland, hebben PS de haven in 2016 tot provinciaal belang verklaard.¹⁹

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.²⁰ De rijksoverheid en het waterschap zijn eigenaar van de gronden waarop de haven gerealiseerd gaat worden. De

¹² Provincie Flevoland (2013), Motie 1: Flevokust, 18 december 2013

¹³ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Vaststellen inpassingsplannen 'Flevokust – Havenontwikkeling te Lelystad' en 'Partiële herziening Flevokust – Geluidzone te Lelystad'', 25 november 2014 & Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust', 17 december 2014 & Provincie Flevoland (2014), Besluitenlijst PS-vergadering 17 december 2014

¹⁴ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Keuze voorkeursvariant ontwikkeling Flevokust', 25 maart 2014

¹⁵ Provincie Flevoland (2015), Mededeling 'Update realisatie overslaghaven Flevokust', 14 september 2015

¹⁶ Provincie Flevoland (2014), Statenvoorstel 'Investeringsbesluit buitendijkse overslaghaven Flevokust', 17 december 2014 & Provincie Flevoland (2018), Begroting 2019, p. 155

¹⁷ Provincie Flevoland (2012), Motie 6: Economie en bereikbaarheid – Buitendijkse haven Urk, 30 mei 2012

¹⁸ Gemeente Noordoostpolder en gemeente Urk (2015), Brief 'Inpassingsplan Maritieme Servicehaven', 14 december 2015 & Provincie Flevoland (2016), Bestuursopdracht 'Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 12 januari 2016

¹⁹ Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel 'Vervolg Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 24 februari 2016

²⁰ Provincie Flevoland, gemeente Noordoostpolder, gemeente Dronten en gemeente Urk (2016), Samenwerkingsovereenkomst Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland

provincie zal deze in erfpacht moeten verkrijgen. De bedoeling is dat de provincie het gehele haventerrein na realisatie zal verpachten aan een exploitatiemaatschappij MSNF.²¹

In 2017 gingen PS akkoord met het investeringsvoorstel en besloten daarmee ook dat de provincie de rol van risicodragend ontwikkelaar vervult. Uit de business case voor de servicehaven bleek een onrendabele top van € 7 mln.²² Voor dit bedrag is een bijdrage verkregen uit het Programma Zuiderzeelijngelden Noordelijk Flevoland.²³

PS stelden in 2017 ook het planologisch juridisch kader vast in de vorm van een Provinciaal inpassingsplan (PIP) met bijbehorend Milieueffectrapport (MER).²⁴ Tegen dit besluit is beroep ingesteld bij de Raad van State.²⁵ Opdrachtverlening voor realisatie van de haven zal pas plaatsvinden na uitspraak van de Raad van State.²⁶ 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.²⁷

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.

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 wordt 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?

²¹ Provincie Flevoland (2018), Projectplan realisatie Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland - Bijlage bij aanvraag subsidie Zuiderzeelijngelden

²² Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel 'Investeringsvoorstel Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 16 mei 2017

²³ Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'ZZL bijdrage Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 27 februari 2018

²⁴ Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel 'Vaststellen Inpassingsplan en milieueffectrapport Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 16 mei 2017

²⁵ Er is bezwaar gemaakt tegen de gebruikte Barro-ruimte en de impact die de nieuwe servicehaven heeft op het landschap en de natuurwaarden.

²⁶ Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Beroep ingesteld op Inpassingsplan Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 4 oktober 2017

²⁷ Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Aangepast investeringsvoorstel Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland', 6 november 2018

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?

De uitwerking van de onderzoeksvragen en de wijze waarop deze beantwoord zullen worden, komen aan bod in paragraaf 4.

3. Afbakening

De rekenkamer heeft ervoor gekozen om de lessen uit de drie casussen te relateren aan de adviezen die de statenwerkgroepen hebben gegeven naar aanleiding van het artikel 217a-onderzoek '*Voor een Constructieve Dialoog*'. Indien gedurende het onderzoek naar voren komt dat er naast de adviezen van de Statenwerkgroepen Scenaristen, Startnotities en Rapporteurschap ook andere adviezen gericht op verbetering van de besluitvormingsprocessen relevant zijn, dan zullen deze meegenomen worden in het onderzoek.

Om te analyseren hoe de besluitvorming bij complexe opgaven in de praktijk verloopt, zijn drie casussen geselecteerd. Een eerdere uitvraag bij Statenleden voor geschikte projecten of opgaven voor een rekenkameronderzoek leverde zes Flevolandse opgaven op, namelijk Almere Floriade, Batavialand, Flevokust Haven, Lelystad Airport, MSNF en Marker Wadden. Omdat bij Almere Floriade, Lelystad Airport en Marker Wadden de regierol (voor een groot deel) niet bij de provincie ligt, heeft de rekenkamer deze niet als casussen voor dit onderzoek geselecteerd.

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

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* (2007) en *Doorwerkingsonderzoek Grip op grote projecten* (2010). De opvolging van de in deze onderzoeken gedane aanbevelingen zal - voor zover relevant - aangestipt worden, maar er wordt vooral gekeken naar ontwikkelingen in de afgelopen Statenperiode.

4. Werkwijze

Deze paragraaf beschrijft op welke wijze de beantwoording van de deelvragen zal plaatsvinden.

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 op papier vastgelegd. Voor de beantwoording van deze deelvraag zullen de verschillende processtappen beschreven worden. Daarbij is ook aandacht voor de centrale rol die de griffie toebedeeld krijgt in de organisatie van het besluitvormingsproces.

In paragraaf 1 is reeds geconstateerd dat er geen Flevolandse procedureregeling voor grote projecten, danwel complexe opgaven is opgesteld. Nagegaan zal worden welke formele en informele afspraken er wel bestaan met betrekking tot de besluitvorming door PS en de informatieverstrekking door GS bij complexe opgaven.

Voor de beantwoording van deze vraag zullen we de afgesproken stappen in het besluitvormingsproces nagaan middels documentenstudie. Interviews met Statenleden, griffiemedewerkers en betrokken ambtenaren zullen 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?

In dit onderdeel van het onderzoek zal voor de belangrijkste besluitvormingsmomenten van de drie complexe opgaven nagegaan worden hoe het besluit tot stand is gekomen. Allereerst zal in beeld gebracht worden 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 geacht. Nagegaan zal worden of de informatievoorziening conform vooraf gemaakte afspraken was en of de informatie toereikend was. Informatie is toereikend wanneer op basis daarvan tot een afgewogen oordeel over de voorgelegde beslispunten gekomen kan worden. In een vroege fase is het van belang dat de informatie bijdraagt aan een goede beeldvorming, waarbij helder wordt hoe de opgave past binnen de provinciale doelstellingen, welke afwegingen de kaders bepalen en waar de gemeenschappelijke uitgangspunten liggen. Het schetsen van scenario's kan helderheid bieden, evenals het laten informeren door bronnen van buiten het provinciehuis. Bij latere besluiten is van belang dat de eerder vastgestelde kaders voldoende houvast bieden en wanneer afspraken en afgesproken kaders niet (kunnen) worden nagekomen, dient aan PS duidelijk te worden aangegeven waarom dit zo is en welke consequenties dit heeft.

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 PS²⁸ bij het besprekspunt is, en hoe het besprekspunt zich verhoudt tot de overige besluitvorming over de opgave. Verder dienen PS alle (voortgangs)informatie te ontvangen die PS nodig hebben voor het uitoefenen van hun taken (actieve informatieplicht).

Voor elk geselecteerd besluitvormingsmoment zal geanalyseerd worden hoe elke actor (ambtelijke organisatie, GS, griffie en PS) zijn bijdrage heeft geleverd aan het tot stand komen van het besluit. Ook zal nagegaan worden 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.

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

²⁸ 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?

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?

Zoals in paragraaf 1 beschreven is, hebben naar aanleiding van het rapport *Voor een Constructieve Dialoog* in 2018 drie Statenwerkgroepen elk een advies uitgebracht aan PS om het besluitvormingsproces op onderdelen te verbeteren. PS hebben deze adviezen overgenomen. Nagegaan zal worden of aan deze adviezen inmiddels uitvoering is gegeven en hoe dit ervaren wordt door Statenleden. Verder zal geïnventariseerd worden 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 overgenomen en uitgevoerd door PS. Interviews met Statenleden en griffiemedewerkers vormen – naast de uitgebrachte adviezen – de belangrijkste informatiebron voor het beantwoorden van deze deelvraag. Daarnaast zullen de vergaderstukken, opnames en besluitenlijsten van de commissie- en Statenvergaderingen geanalyseerd worden.

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.

Bijeenkomst met Statenleden

Hoe deze lessen omgezet kunnen worden in aanbevelingen voor een goede samenwerking tussen PS en GS in de statenperiode 2019-2023, zullen we in samenspraak met de Flevolandse Statenleden bepalen. Hiervoor zal de rekenkamer na het zomerreces een bijeenkomst met Statenleden organiseren. De beoogde uitkomst van deze bespreking is een set aanbevelingen danwel afspraken, gericht op een goede samenwerking tussen PS en GS voor de huidige statenperiode. De rekenkamer zal deze aanbevelingen, ter afronding van dit onderzoek, toesturen aan PS.

5. Organisatie, rapportage, planning en procedure

Organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- Kirsten Bijkerk MSc (onderzoeker);
- mr. dr. Esmeralda Vergeer (onderzoeker);
- drs. Annelies Eggebeen (projectleider).

Rapportage, planning & procedure

In Tabel 1 is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het opstellen van het rapport.

Tabel 1 Planning onderzoek

Fase	Planning	Product
Onderzoek	1 ^e halfjaar 2019	Concept Nota van bevindingen
Wederhoor, feitelijk	3 ^e kwartaal 2019	Nota van bevindingen
Bijeenkomst met Statenleden	3 ^e kwartaal 2019	Aanbevelingen (concept)
Wederhoor, bestuurlijk	3 ^e kwartaal 2019	Bestuurlijke nota
Publicatie	4 ^e kwartaal 2019	Eindrapport + 5-minutenversie
Behandeling	4 ^e kwartaal 2019	Presentatie + behandeling

De rekenkamer stelt een rapport op waarin de bevindingen staan beschreven. Deze concept Nota van bevindingen zal bij de provincie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Nota van bevindingen afgerond. De Statenleden ontvangen deze Nota ter voorbereiding op de bijeenkomst waarin de concept aanbevelingen centraal staan. Het resultaat van deze bijeenkomst vormt de input voor de Bestuurlijke nota. De Bestuurlijke nota zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor vindt eventueel een bestuurlijk interview plaats. De Bestuurlijke nota, de reactie van GS en het nawoord van de rekenkamer vormen samen het eindrapport. Het streven is om het rapport in vierde kwartaal van 2019 te publiceren.

6. Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Randstedelijke Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat wij inzage hebben in alle relevante stukken waarover de provincie beschikt.

| 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)