

Goed beslagen ten ijs?

Een onderzoek naar de besluitvorming
inzake het ijsstadion Thialf

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Goed beslagen ten ijs?

Een onderzoek naar de besluitvorming inzake het
ijsstadion Thialf

Opstellers	Klaas Kwakkel & Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Jan van der Bij
Datum	4 oktober 2021

Voorwoord

Thialf. Er zullen weinig mensen in Fryslân en zelfs in Nederland zijn die de naam niet kennen. Elke winter staat het ijsstadion in de belangstelling van schaatsminnend Nederland. En als ‘onze’ jongens en meisjes ook nog eens succesvol zijn op de gladde ijzers, lijkt Thialf even het brandpunt van het nieuws. Ook minder beroemde schaatsers weten Thialf te vinden.

Met de uitvoering en publicatie van dit onderzoek geven wij gehoor aan het unanieme verzoek van Provinciale Staten. Om ervoor te zorgen dat dit onderzoek dicht bij de kennisbehoefte van de Friese Staten zou blijven, is contact onderhouden met de Friese leden van de Raad van Advies van de Noordelijke Rekenkamer. Zij hebben gefungeerd als contactpersoon namens de Friese Staten. Wij hebben hen op twee momenten (onderzoeksopzet en concepteindrapport) geconsulteerd over de vraag of het onderzoek aansloot bij het oorspronkelijke verzoek van de Staten. Tevens hebben zij, op ons verzoek, meegedacht over de manier waarop de lessen zouden kunnen beklijven. Wellicht overbodig maar toch belangrijk om hier op te merken: zij zijn op geen enkele wijze verantwoordelijk voor het eindrapport.

De uitkomsten van het onderzoek liggen voor u en daarmee is in onze ogen de vraag over de wijze van besluitvorming beantwoord. De focus in dit onderzoek lag op de rollen, taken en verantwoordelijkheden van GS en PS. Wij geven aanbevelingen voor een minder risicovolle besluitvorming over grote projecten.

De Noordelijke Rekenkamer heeft in het onderzoeksprogramma ruimte gecreëerd voor kortere onderzoeken en onderzoeken die betrekking hebben op één provincie. De gevolgde werkwijze was zowel voor de Noordelijke Rekenkamer als voor de Friese leden van de Raad van Advies nieuw. Naast het ambtelijk apparaat willen we dan ook met name hen bedanken voor hun constructieve rol.

Namens de Noordelijke Rekenkamer,

Anneke Beukers
Voorzitter

Linze Schaap
Directeur-secretaris

Inhoud	
Voorwoord	2
Conclusies en aanbevelingen	5
Aanleiding en vraagstelling	5
Conclusies.....	6
Aanbevelingen	10
1. Inleiding	12
1.1 Aanleiding en vraagstelling.....	12
1.2 Leeswijzer	13
2. Besluitvorming en argumenten	14
2.1 Inleiding.....	14
2.2 Besluitvorming tot en met realisatiebesluit 2013	14
2.3 Argumenten.....	15
2.4 Risico's in de besluitvorming	20
2.5 Samenvattende bevindingen	24
3. Houdbaarheid argumentatie en tekortkomingen in businessplan	25
3.1 Inleiding.....	25
3.2 Kwaliteit van beleidsinformatie	25
3.3 Houdbaarheid van de argumenten.....	26
3.4 Rapport AT Osborne	29
3.5 Samenvattende bevindingen	32
4. Rollen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten	34
4.1 Inleiding.....	34
4.2 Rollen Gedeputeerde Staten.....	34
4.3 Rollen Provinciale Staten	39
4.4 Samenvattende bevindingen	41
5. Verankeren van lessen uit Thialf	42
5.1 Inleiding.....	42
5.2 Gemiste lessen	42
5.3 Drempels voor het leren.....	43
5.4 Samenvattende bevindingen	47
Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân	48
Nawoord Noordelijke Rekenkamer	52
Bijlage 1: Beleidsbeschrijving	53
Bijlage 2: Meetlat	81

Bijlage 3: Rolbeschrijving PS en GS in de Nota Samenwerkingsrelaties en Leidraad Grip op Samenwerkingsrelaties	82
Bijlage 4: Lijst met geïnterviewde personen.....	84
Bijlage 5: Bronnen.....	86

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

In de zomer van 2013 besloten Provinciale Staten om Thialf voor € 50 miljoen te renoveren en voor € 4 miljoen twee derde van de aandelen in Thialf Onroerend Goed (OG) BV aan te kopen. Met die aandelentransactie kreeg de provincie zeggenschap over Thialf, maar zou zij ook opdraaien voor eventuele toekomstige verliezen. Na de renovatie had het stadion een aantal jaar tegenvallende cijfers en eind 2018 kwam aan het licht dat de situatie onhoudbaar werd. Provinciale Staten besloten daarom op 17 juni 2020 € 2 miljoen beschikbaar te stellen om het ijsstadion Thialf van een faillissement te redden. In 2019 verscheen een onderzoek van LAGroup naar de exploitatieprognose die in 2013 ten grondslag lag aan de renovatie van Thialf. Hierin concludeerde LAGroup dat deze exploitatieprognose te rooskleurig en onvoldoende gefundeerd was. Bij Provinciale Staten rees de vraag of de tegenvallende exploitatie van Thialf niet voorkomen had kunnen worden. In een unaniem aangenomen motie verzochten zij de Noordelijke Rekenkamer onderzoek te doen naar de besluitvorming over het ijsstadion Thialf met daarin expliciet de vraag of de tekortkomingen in de exploitatieprognose ten tijde van de besluitvorming over de renovatie bekend waren. Daarnaast wilden Provinciale Staten hiervan leren zodat in vergelijkbare situaties niet opnieuw dezelfde fouten zouden worden gemaakt.

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de besluitvorming omtrent Nieuw Thialf en in de mate waarin de afwegingen van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zorgvuldig en goed onderbouwd waren. Provinciale Staten gaven ook aan dat zij willen leren van eventuele onvolkomenheden in de besluitvorming. De centrale onderzoeksvraag luidt daarom als volgt:

Hoe houdbaar was de onderbouwing van de besluiten van zowel Gedeputeerde als Provinciale Staten inzake de subsidiëring van Nieuw Thialf in 2013 en hoe kan de provincie duurzaam leren van de evaluatie van die besluitvorming?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke argumenten zijn in 2013 aangevoerd voor het investeren in Nieuw Thialf?
2. Hoe houdbaar waren die argumenten en zijn de onvolkomenheden uit het businessplan LAGroup uit 2019 destijds gesignaleerd?
3. Welke rollen hebben Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten gespeeld?
4. Hoe is te waarborgen dat lessen uit de reconstructie van de besluitvorming inzake Nieuw Thialf beklijven?

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek luidt als volgt:

Het gehanteerde cultuurhistorische argument voor de financiële bijdrage aan Thialf in 2013 was houdbaar. Dit argument was het belangrijkste in de besluitvorming. Een brede meerderheid van Provinciale Staten stemde in 2013 in met de subsidiëring van en het aandeelhouderschap in Thialf. Daarbij was er weinig aandacht voor de risico's en de lange-termijn gevolgen (als gevolg van het aandeelhouderschap) van de provinciale betrokkenheid bij Thialf.

Provinciale Staten kunnen de kans dat een vergelijkbare situatie in de toekomst optreedt verkleinen door eerder een beroep te doen op externe expertise. Daarnaast zouden zij met Gedeputeerde Staten het gesprek moeten aangaan over de informatiebehoefte die zij hebben met betrekking tot grote projecten (waaronder Thialf) en hierover afspraken moeten vastleggen. Tevens zou het helpen als er voor nieuwe Statenleden een overzicht beschikbaar is van de belangrijkste besluiten (inclusief onderbouwing) die in het verleden zijn genomen met betrekking tot grote complexe projecten.

Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek. Per deelvraag staat in het cursief steeds het korte antwoord op de vraag en daaronder een toelichting.

1. Welke argumenten zijn in 2013 aangevoerd voor het investeren in Nieuw Thialf?

De argumenten voor een financiële bijdrage aan Thialf zijn in drie categorieën in te delen: cultuurhistorie, economie en duurzaamheid. In de debatten van Provinciale Staten kwamen heel beperkt tegenargumenten naar voren. Deze werden nauwelijks serieus genomen; een overgrote meerderheid was voor de investering in Thialf.

Vanaf het moment dat Provinciale Staten (voor het eerst in 2010) werden geïnformeerd over de (ver)nieuwbouw van Thialf ging de discussie vooral over de verschillende varianten van de (ver)nieuwbouw. Er vond geen principiële publieke discussie plaats over de vraag óf de provincie een financiële bijdrage moest leveren aan Thialf. Dat de provincie die bijdrage aan Thialf zou leveren stond op dat moment al vast. Met name het cultuurhistorische argument kwam in de besluitvormingsstukken en in de debatten veelvuldig naar voren. Dit argument richtte zich op cultuurhistorische en maatschappelijke waarde die Thialf, als centrum voor de internationale schaatssport, voor de provincie vertegenwoordigt. Dit argument wordt bij deelvraag 2.a verder toegelicht. Het economische argument luidde dat een investering in Thialf de regionale werkgelegenheid zou stimuleren. Het duurzaamheidsargument hield in dat een nieuw Thialf kon bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de provincie.

2.a Hoe houdbaar waren die argumenten?

Het cultuurhistorische argument is houdbaar: de opvatting dat de provincie Fryslân een schaatsprovincie is en dat Thialf daar een belangrijke rol in speelt wordt aannemelijk gemaakt in de besluitvormingsstukken. Een probleemstelling voor de noodzaak van een financiële bijdrage en de wijze waarop die leidt tot het oplossen van het probleem is helder omschreven. Ook het

economische en duurzaamheidsargument worden genoemd in de discussie over Thialf. Zij vormden echter geen onderdeel van een breder uitgewerkte beleidstheorie en speelden een ondergeschikte rol in de besluitvormingsstukken en de publieke discussie.

Het probleem dat de provincie Fryslân adresseert bij het cultuurhistorische argument is dat de cultuurhistorische waarde van Thialf voor Fryslân gevaar loopt. Net als bij veel andere prestigeprojecten zou een verregaande renovatie van Thialf de lokale cultuur en identiteit versterken.¹ Daarom vindt de provincie dat er met het behoud van Thialf een publiek belang is gemoeid en dat rechtvaardigt overheidsingrijpen volgens haar. Door een financiële bijdrage beschikbaar te stellen zou Thialf zich vergaand kunnen moderniseren, zouden de trainingsfaciliteiten voor topsporters verbeteren en zou Thialf de snelste laaglandbaan van de wereld kunnen worden/blijven, zo was de gedachte. De verwachting was dat daardoor belangrijke nationale en internationale schaatswedstrijden in Thialf georganiseerd konden blijven worden. Daarmee stelde de provincie de positie van Thialf als belangrijk centrum voor de schaatsport, met een grote cultuurhistorische waarde voor Fryslân, veilig. Het is niet duidelijk waarom het, naast de financiële bijdrage, noodzakelijk was om twee derde deel van de aandelen aan te schaffen. Als aandeelhouder werd de provincie verantwoordelijk voor eventuele verliezen van Thialf.

2.b Zijn de onvolkomenheden uit het businessplan van LAGroup uit 2019 destijds gesignaleerd?

De meeste onvolkomenheden die LAGroup signaleerde waren in 2013 bekend bij direct betrokkenen (Statenleden, Gedeputeerden en ambtenaren). In het uiteindelijke realisatiebesluit staat voor het eerst onomwonden dat er rekening wordt gehouden met het risico op een negatieve meerjarige exploitatie. Dat is erg laat in het besluitvormingsproces. Uit gesprekken met betrokkenen uit de periode 2008-2013 blijkt dat het alom bekend was dat het lastig zou zijn om Thialf rendabel te maken. Dit feit speelde geen rol in het publieke debat.

De provincie bracht ook de risico's die met de investering waren gemoeid in kaart. Dit werd echter niet volledig en open met Provinciale Staten gedeeld. Pas in het uiteindelijke realisatiebesluit kregen bijna alle risico's, zoals het risico op een meerjarige negatieve exploitatie, een prominente plek. Maar op dat moment was het feitelijke besluit om te investeren in Thialf al genomen. Dat gebeurde eind 2012. Sommige bij de provincie bekende risico's werden in eerdere besluitvormingsstukken niet helder omschreven. Dat was bijvoorbeeld het geval voor de risico's met betrekking tot de energietarieven. In het realisatiebesluit (juni 2013) werd dat voor het eerst wel onomwonden genoemd. Alleen de risico's als gevolg van de btw-verruiming sportvrijstelling werden in het realisatiebesluit niet genoemd, terwijl dat wel had gekund.

¹ Argumenten die veel worden genoemd om prestigeprojecten te realiseren zijn dat zij de stad 'op de kaart zetten', nieuwe bezoekers trekken en de trots en identiteit onder de lokale bevolking versterken (bron: Wouter Jan Verheul en Maaïke Bokhorst, *Bestuurlijke manie bij prestigeprojecten: van maquette tot mislukking*, Bestuurskunde 2021-1, p. 3-17).

3. Welke rollen hebben Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten gespeeld?

Gedeputeerde Staten nemen bij Thialf verschillende rollen aan: zij zijn aandeelhouder in Thialf OG BV, verstrekken subsidie aan Thialf en zijn tegelijkertijd toezichthouder op de op afstand geplaatste organisatie. Hun taken en verantwoordelijkheden als aandeelhouder in Thialf OG BV en vanuit de provincie als subsidieverstrekker aan en als toezichthouder op Thialf OG BV lopen door elkaar. Het gevolg daarvan is dat de provincie minder kritisch op Thialf en zichzelf kan zijn. De rol van Provinciale Staten is bij de besluitvorming over de (ver)nieuwbouw van Thialf tot de aandelenovername en het realisatiebesluit met name kaderstellend en na het realisatiebesluit vooral controlerend. Hun controlerende rol is bescheiden: na het realisatiebesluit kregen zij alleen informatie over het reilen en zeilen van Thialf via de planning & controlecyclus. Om aanvullende informatie vroegen zij niet.

Provinciale Staten stelden in 2009 een kaderstellende sportnota vast waarin staat dat de provincie geen rol heeft in de financiering van sportaccommodaties en/of topsport.² Door financiering te verstrekken aan Thialf weken Provinciale Staten hiervan af. Provinciale Staten gingen akkoord met een renovatie van het bestaande Thialf voor een bedrag van maximaal € 50 miljoen, terwijl Gedeputeerde Staten een voorkeur hadden voor nieuwbouw op de Noordplotlocatie voor € 106 miljoen. Het besluit hiertoe viel eind 2012. Daarnaast besloten Provinciale Staten om in maart 2013 financiering te verstrekken voor de bouw van een ijshal met 400-meterbaan in Leeuwarden voor de recreatieve schaatser. Daarmee ontstond een situatie waarbij de twee 400-meterbanen (de Elfstedenhal in Leeuwarden en Thialf in Heerenveen) elkaar beconcurrerden op het gebied van het recreatieve schaatsen. Provinciale Staten waren zich ervan bewust dat dit ten koste zou gaan van de exploitatie van Thialf. Toen eind 2018 aan het licht kwam dat de exploitatie tegenviel, stelden zij geld beschikbaar om Thialf voor een faillissement te behoeden.

4. Hoe is te waarborgen dat lessen uit de reconstructie van de besluitvorming inzake nieuw Thialf beklijven?

In gesprekken met leden van Provinciale Staten, de griffie, de provinciesecretaris en gedeputeerde De Rouwe is gereflecteerd op deze vraag. Dat heeft een aantal aanknopingspunten opgeleverd waarmee het leerproces van de provincie met betrekking tot grote projecten, zoals Thialf, verbeterd kan worden. Eén van de aanknopingspunten is dat er een overzichtelijk dossier beschikbaar moet zijn voor de huidige generatie Statenleden waarin staat welke besluiten er in eerdere Statenperiodes zijn genomen en welke onderbouwing daarvoor is gebruikt (zie aanbeveling 3). Een andere suggestie die werd gedaan is dat Provinciale Staten het initiatief moeten nemen om met Gedeputeerde Staten afspraken te maken over de wijze van informatievoorziening rondom grote projecten zoals Thialf (zie aanbeveling 1 en 2). In de huidige situatie bepalen Gedeputeerde Staten hoe Provinciale Staten worden geïnformeerd en stellen Provinciale Staten zich 'volgend' op. Ook werd het idee geopperd om te investeren in de kennispositie van Provinciale Staten bij grote projecten zoals Thialf en dat er standaard in

² Provincie Fryslân, *Sport beweegt Fryslân 2010-2013*, vastgesteld door Provinciale Staten tijdens de vergadering van 13 mei 2009. In de daaropvolgende sportnota 2014-2017 werd vervolgens een uitzondering gemaakt voor Thialf: "De provincie zal zich daarom niet met topsport bezig houden, met uitzondering van Thialf en het Centrum voor Topsportonderwijs in Heerenveen. Thialf is vanuit historisch en economisch belang dusdanig van waarde voor onze provincie, dat er is gekozen om te investeren in een Nieuw Thialf."

opdracht van Provinciale Staten een onafhankelijke second opinion wordt uitgevoerd (zie aanbeveling 2). Dergelijke projecten zijn dermate ingewikkeld dat het niet realistisch is om te verwachten dat Provinciale Staten de kennis in huis hebben om hier zelfstandig over te oordelen.

Het op het netvlies houden van lessen begint met het erkennen dat er op politiek-bestuurlijk of ambtelijk niveau soms barrières bestaan waardoor dat niet goed lukt. Voorbeelden hiervan zijn de waan van de dag, partij- en/of coalitiebelangen en de angst voor (negatieve) politieke gevolgen en/of media-aandacht. In de gesprekken werd beaamd dat deze factoren in de praktijk belemmerend kunnen werken en leren in de weg kunnen staan. Specifiek voor Thialf werd benoemd dat emotie in het politieke debat een grote rol kan spelen. Deze factoren kunnen in de weg staan van een constructief en inhoudelijk politiek debat, waar eerdere lessen bij betrokken worden.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, investeer in een open en transparant politiek klimaat waarin ruimte is voor een constructieve discussie en kritische geluiden. Dat voorkomt het optreden van een eventuele tunnelvisie en komt de kwaliteit van de besluitvorming ten goede. Gedeputeerde Staten, informeer bij Provinciale Staten wat hun informatiebehoefte is en leg deze vast in bindende afspraken. Provinciale Staten, maak deze behoefte ook actief kenbaar en wees terughoudend met het geheim verklaren van stukken vanwege bedrijfsgevoelige informatie.

Bij de besluitvorming over Thialf is belangrijke informatie over de financiële risico's van het project in een laat stadium gedeeld met Provinciale Staten. Het komt vaker voor dat bestuurders bij projecten met een overheidsaandeel, zoals voetbalstadions, niet altijd open en eerlijk durven te zijn over de financiële risico's, omdat ze bang zijn investeerders, gemeenteraad en/of Provinciale Staten af te schrikken. Soms willen bestuurders een project ook zo graag realiseren dat er bestuurlijke overmoed ontstaat. Ook dan worden risico's minder groot voorgesteld dan ze werkelijk zijn of worden toekomstige opbrengsten, bijvoorbeeld bijdrages uit de markt, (strategisch) overschat.³ Juist wanneer onderwerpen emotioneel sterk beladen zijn, is het risico groot dat kritische inbreng in het debat terzijde geschoven wordt.

Aanbeveling 2: Provinciale Staten, stel een beleidskader Grote Projecten vast met daarin criteria waaraan een project moet voldoen om het label 'Groot Project' te krijgen. Dit beleidskader dient tevens bepalingen te bevatten over de wijze waarop, de momenten waarop en over welke onderwerpen Provinciale Staten worden geïnformeerd over een groot project.⁴

Met dit kader krijgen Provinciale Staten een instrument in handen waarmee zij hun informatiebehoefte met betrekking tot grote projecten goed kunnen regelen. Nu hebben Gedeputeerde Staten de regie over de wijze van informatievoorziening en zijn Provinciale Staten 'volgend'. Zo werden Provinciale Staten in de bestuursperiode 2015-2019 in principe alleen in het kader van de planning & controlecyclus geïnformeerd over Thialf. Vanwege de omvang van de planning & controlestukken en de vele onderwerpen die daarin aan de orde komen, krijgen grote projecten niet de aandacht die zij vanwege hun omvang en complexiteit verdienen.

Enkele suggesties voor de in aanbeveling 2 genoemde bepalingen kunnen zijn:

- De verplichting voor Provinciale Staten om een second opinion uit te (laten) voeren, vóórdat besloten wordt tot een provinciale bijdrage en/of deelname aan een groot project;

³ Gebaseerd op: Verheul W.J., & Bokhorst, M., *Bestuurlijke manie bij prestigeprojecten: van maquette tot mislukking*, Bestuurskunde 2021-1, p. 3-17

⁴ Mogelijke voorbeelden van grote projecten waar de provincie bij betrokken is (geweest):

- Thialf
- Windpark Fryslân
- Leeuwarden-Fryslân Culturele Hoofdstad 2018
- Veenweidedossier

- De verplichting van het opnemen van meerdere scenario's of varianten in besluitvormingsstukken, waaronder een gelijkwaardig uitgewerkt nulalternatief, vóórdat besloten wordt tot een provinciale bijdrage en/of deelname aan een groot project;
- Maak vroegtijdig en snel gebruik van de mogelijkheid om een onafhankelijke (onderzoeks)commissie in te stellen die los van de politiek-bestuurlijke arena onderzoek doet naar de effecten van een voorgenomen besluit in de fase voorafgaand aan de plan- en besluitvormingsfase en neem daar de tijd voor. Het is daarbij sterk aan te bevelen dat enkele Statenleden als toehoorder deelnemen aan de onderzoekscommissie;
- De mogelijkheid voor Provinciale Staten om vroegtijdig en snel externe expertise in te huren of zich door externe experts te laten informeren over (de verschillende aspecten van) het project, vóórdat besloten wordt tot een provinciale bijdrage en/of deelname aan een groot project;
- De verplichting voor Gedeputeerde Staten om, bij (beoogd) aandeelhouderschap, een helder onderscheid te maken tussen enerzijds incidentele financiële bijdragen en anderzijds (het risico op) structurele financiële bijdragen als gevolg van dat aandeelhouderschap;
- Een door Gedeputeerde Staten op te stellen dossier dat op ieder moment in te zien is door (leden van) Provinciale Staten. Aanbeveling 3 gaat hier verder op in.

Provinciale Staten dienen, op voorstel van de griffie, te bepalen wanneer een project het oormerk 'groot project' krijgt.

Aanbeveling 3: Gedeputeerde Staten, stel voor grote projecten een overzichtelijk dossier op en stel dit beschikbaar aan (leden van) Provinciale Staten en eventuele andere belangstellenden. Actualiseer dit dossier regelmatig. Het doel van een dergelijk dossier is om (nieuwe) Statenleden overzicht te geven en houvast te bieden met betrekking tot het grote project. Het dossier bevat in ieder geval:

- De status en de (beoogde) looptijd van het project;
- Een overzicht van de belangrijkste besluitvorming hierover, de afwegingen die daaraan ten grondslag lagen en de belangrijkste risico's die de provincie loopt bij het project.

Vaak hebben grote projecten, zo ook Thialf, een langere looptijd dan de lengte van een Statenperiode. Met de uitvoering van aanbevelingen 1, 2 en 3 zal de informatiepositie van nieuwe Statenleden over grote projecten verbeteren.

Aanbeveling 4: Provinciale Staten, erken uw kwaliteiten maar ook uw kennisachterstand op bepaalde gebieden. Anticipeer daarop door gebruik te maken van externe expertise voor informatie over (de verschillende aspecten van) het project, vóórdat besloten wordt tot een provinciale bijdrage en/of deelname daaraan.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In 2013 besloten Provinciale Staten om Thialf voor € 50 miljoen te vernieuwbouwen en voor € 4 miljoen twee derde van de aandelen in Thialf Onroerend Goed (OG) BV aan te kopen. Het stadion had nadien een aantal jaar op rij tegenvallende resultaten tot eind 2018 aan het licht kwam dat de situatie onhoudbaar werd. LAGroup bracht In 2019 een rapport uit waarin zij concludeerde dat de exploitatieprognose uit 2013 te rooskleurig was en een deel van de cijfers onvoldoende gefundeerd. Om Thialf van een faillissement te redden, besloten Provinciale Staten op 17 juni 2020 om € 2 miljoen beschikbaar te stellen.

Bij Provinciale Staten rees de vraag of zij een dergelijke tegenvaller niet hadden kunnen voorkomen. Enkele Statenfracties dienden een motie in met het verzoek aan de Noordelijke Rekenkamer om onderzoek te doen naar de besluitvorming en informatievoorziening rondom het nieuwe Thialf. Tevens was de vraag of de tekortkomingen ten tijde van de besluitvorming bekend waren. Deze motie namen Provinciale Staten unaniem aan. Met de uitvoering en publicatie van dit onderzoek geven wij gehoor aan het verzoek van Provinciale Staten. Op basis van de motie die aan het verzoek ten grondslag ligt, hebben de Friese leden van de Raad van Advies van de Noordelijke Rekenkamer gefungeerd als contactpersoon namens de Friese Staten. Wij hebben hen op twee momenten (onderzoeksopzet en concepteindrapport) geconsulteerd over de vraag of het onderzoek aansloot bij de oorspronkelijke vraag uit de Staten.

Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de besluitvorming omtrent Nieuw Thialf en in de mate waarin de afwegingen van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zorgvuldig en goed onderbouwd waren. Provinciale Staten gaven ook aan dat zij willen leren van de eventuele onvolkomenheden in de besluitvorming. De centrale onderzoeksvraag luidt daarom als volgt:

Hoe houdbaar was de onderbouwing van de besluiten van zowel Gedeputeerde als Provinciale Staten inzake de subsidiëring van Nieuw Thialf in 2013 en hoe kan de provincie duurzaam leren van de evaluatie van die besluitvorming?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke argumenten zijn in 2013 aangevoerd voor het investeren in Nieuw Thialf?
2. Hoe houdbaar waren die argumenten en zijn de onvolkomenheden uit het businessplan LAGroup uit 2019 destijds gesignaleerd?
3. Welke rollen hebben Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten gespeeld?
4. Hoe is te waarborgen dat lessen uit de reconstructie van de besluitvorming inzake Nieuw Thialf beklijven?

1.2

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft welke argumenten en onderbouwing daarvan zijn aangevoerd voor de financiële bijdrage aan de vernieuwbouw van Thialf en welke risico's in de besluitvorming genoemd zijn. Hoofdstuk 3 gaat in op de houdbaarheid van de argumenten en op de vraag in hoeverre de tekortkomingen in het rapport van AT Osborne ten tijde van de besluitvorming bekend waren. Vervolgens bevat hoofdstuk 4 een beschrijving van de rollen van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten in de aanloop naar het realisatiebesluit en tijdens de exploitatie van Thialf en de manier waarop hun rollen uit de verf kwamen. In hoofdstuk 5 staan de lessen die Provinciale Staten kunnen trekken uit de besluitvorming en de manier waarop deze lessen daadwerkelijk kunnen beklijven.

2. Besluitvorming en argumenten

2.1 Inleiding

In 2013 besloten Provinciale Staten van Fryslân financieel bij te dragen aan de ombouw van het bestaande ijsstadion in Heerenveen tot een vernieuwd Thialf. De eerste gesprekken tussen Gedeputeerde Staten en andere belanghebbenden hierover vonden in 2008 plaats. Dit hoofdstuk gaat in op de besluitvorming die uiteindelijk leidde tot de provinciale investering in een Nieuw Thialf en op de argumenten die daarvoor gebruikt zijn. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvraag 1: *“Welke argumenten zijn in 2013 aangevoerd voor het investeren in Nieuw Thialf aangevoerd?”*

2.2 Besluitvorming tot en met realisatiebesluit 2013

Deze paragraaf vat de belangrijkste stappen in de besluitvorming die uiteindelijk leidden tot het realisatiebesluit in 2013 samen. Een uitgebreide beschrijving van de besluitvorming en de belangrijkste context staan in bijlage 2 bij dit rapport.

Gedeputeerde Staten waren vanaf 2008 betrokken bij gesprekken met andere partijen over het eventueel vernieuwen van ijsstadion Thialf. Gedeputeerde Staten informeerden Provinciale Staten in de loop van 2010 voor het eerst formeel over de plannen via de Startnotitie ‘Heerenveen Stad van Sport’. In de startnotitie stond dat een provinciale financiële bijdrage aan Thialf ervoor zou zorgen dat Thialf zijn status als toonaangevend ijsstadion zou behouden. Verder zou die financiële impuls bijdragen aan de provinciale doelstellingen van het ruimtelijke economische beleid, specifiek voor het gebied rondom de A7 bij Heerenveen. Deze startnotitie was een uitwerking van een Visiedocument. Dit beschreef drie varianten; een nulvariant (niets doen) kwam niet aan bod.

Tekstkader I: de drie (ver)nieuwbouwvarianten uit het Visiedocument

Nieuwbouw op de Noordplot: een volledig nieuw stadion bij het sportstadgebied van Heerenveen, al dan niet met een tweede trainingsbaan.

Nieuwbouw bij de A7: een volledig nieuw stadion bij de afslag richting Heerenveen, al dan niet met een tweede trainingsbaan; deze variant viel nagenoeg direct af omdat de kosten niet zouden opwegen tegen de voordelen.

Renovatie/vernieuwbouw op bestaande locatie: het renoveren of afbreken en opnieuw opbouwen van het bestaande stadion, al dan niet met een tweede trainingsbaan.

Uiteindelijk stelden Provinciale Staten de startnotitie in 2010 vast en konden Gedeputeerde Staten de drie beschreven varianten verder onderzoeken. Hiermee besloten Provinciale Staten impliciet dat de provincie financieel zou gaan bijdragen aan de (ver)nieuwbouw. In de daaropvolgende jaren onderzochten Gedeputeerde Staten de drie varianten nader; eerst in de vorm van een Contourennota Verdiepingsslag en later in de vorm van een businessplan. In de 'Verdiepingsslag' lieten Gedeputeerde Staten ook de exploitatie van het nieuwe Thialf doorrekenen in drie verschillende scenario's. Het meest voorzichtige scenario ging uit van een voortzetting van het huidige aantal evenementen, voornamelijk schaatswedstrijden, in Thialf. De twee andere scenario's gingen uit van een stijging van het aantal activiteiten (en dus inkomsten).

Provinciale Staten besloten vervolgens bij amendement dat Gedeputeerde Staten twee vernieuwbouwvarianten nader konden gaan uitwerken.⁵ Eind 2012 kwamen Gedeputeerde Staten met een verdere uitwerking van de vernieuwbouwvariant met een tweede baan. Uiteindelijk namen Provinciale Staten in juni 2013 het realisatiebesluit tot de vernieuwbouw van Nieuw Thialf. Bij het realisatiebesluit kwam ook de second opinion van AT Osborne naar voren. Hierin stond voor de vernieuwbouw opnieuw een aantal varianten ('fases' in het rapport) gebaseerd op de exploitatieprognose uit de 'Contourennota Verdiepingsslag'.

2.3 Argumenten

In de besluitvorming over de (ver)nieuwbouw van Nieuw Thialf ging de discussie vooral over de verschillende varianten daarvan. Er was geen principiële discussie over de vraag óf de provincie in Thialf moest investeren. Dat de provincie zou investeren in Thialf stond vast.

Tabel 1 toont de argumenten die in de verschillende stukken naar voren kwamen en die Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten gebruikten in de debatten over Thialf. De argumenten zijn in drie categorieën te scharen:

- Cultuurhistorisch: Thialf als icoon voor Fryslân en de schaatsport en daarmee als kernvoorziening voor Fryslân;
- Economisch: Thialf als economische impuls voor de omgeving;
- Duurzaamheid: Thialf draagt bij aan duurzaamheidsambities van de provincie.

⁵ Het amendement stelde dat de provinciale bijdrage aan de vernieuwbouw werd gemaximeerd op € 50 miljoen; de bouw van een tweede baan optioneel is (alleen als er budgettaire ruimte voor was); er geen aandelen in Thialf zouden worden aangeschaft.

Tabel 1: argumenten in de besluitvorming over een nieuw Thialf

Categorie	Voorbeelden van argumenten ⁶	Onderbouwing heeft betrekking op:	Voorbeelden van onderbouwing van de argumenten ⁷	Kanttekeningen
Cultuurhistorisch	<ul style="list-style-type: none"> - Thialf was altijd het ijsstadion van Nederland, dus dat moet zo blijven. Thialf voldoet niet meer aan de internationale standaard voor een topsportijsstadion - Het nieuwe Thialf kan een onderdeel vormen van het Olympisch Plan 2028. - Fryslân en Nederland blijven met Nieuw Thialf ook in de toekomst het onbetwiste schaatsmekka van de wereld. - Thialf draagt bij aan de schaatssport in Heerenveen en Fryslân. Die bijdrage moet geborgd worden. - Thialf is onmisbaar voor breedtesport, Friese sporten, topsport en sportevenementen 	Wijzend op het groeiend aantal moderne ijsstadions wereldwijd en de mogelijkheid dat ook in Nederland moderne ijsstadions zullen verrijzen	<ul style="list-style-type: none"> - <i>“De mondiale positie van het stadion verzwakt door concurrerende moderne ijsstadions elders in de wereld en in Nederland zoden er ook ‘kapers op de kust zijn’ die de rol van Thialf zouden kunnen vervullen.”</i> - <i>“Alleen als Thialf gemoderniseerd wordt, zal Nederland (Thialf) een toonaangevende rol blijven spelen in de mondiale schaatssport en zullen er grote internationale schaatsevenementen blijven georganiseerd worden.”</i> - <i>“Elke keuze uit de varianten leidt tot een duurzame en snelste laaglandschaatsbaan.”</i> - <i>“Thialf heeft meer te bieden dan de concurrentie uit Almere, Zoetermeer en Leiderdorp, namelijk meer ervaring: organisatie van grote schaatsevenementen, inzet van honderden vrijwilligers. Bovendien beschikt het over onvoorwaardelijke steun van ISU.”</i> 	Het belang van dit argument en onderbouwing wordt door de KNSB diverse malen onderstreept, met name in de context van besprekingen tussen KNSB en Thialf over contractuele afspraken met betrekking tot toewijzing van schaatswedstrijden. Legitimeert het argument van Thialf als kernvoorziening een provinciale bijdrage aan Nieuw Thialf? Het ‘oude’ Thialf was ook al een kernvoorziening voor Fryslân. Toen bleek dat er ook een 400 meterbaan in Leeuwarden zou worden gebouwd, was Thialf niet langer meer de enige 400 meter baan (kernvoorziening) in de provincie.
Economisch	<ul style="list-style-type: none"> - Specifiek een nieuw stadion op de Noordplotlocatie zou positieve ruimtelijk-economische gevolgen hebben. 	Specifiek voor de nieuwbouwvariant op de Noordplotlocatie wordt gesteld dat er een verbeterde verbinding	<ul style="list-style-type: none"> - <i>“De synergiemogelijkheden zijn voor beide versies van de Noordplotlocatie even groot afhankelijk van de looproute en de</i> 	

⁶ De voorbeelden komen uit o.a.:

- Regiegroep, *Visiedocument Nieuw Thialf*, 1 maart 2010
- Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport*, 6 juli 2010
- Regiegroep, *Contouren Verdiepingslag*, 25 november 2010
- Stuurgroep Nieuw Thialf, *Projectvoorstel Nieuw Thialf*, oktober 2012
- AT Osborne i.s.m. Provincie Fryslân, *Businesscase Nieuw Thialf*, 1 mei 2013
- Coalitieakkoord 2011-2015 en 2015-2019

⁷ Zie bovenstaande voetnoot

	<ul style="list-style-type: none"> - <i>“Een Nieuw Thialf draagt bij aan de regionale economie.”</i> - Het coalitieakkoord 2011-2015 legt nadruk op het versterken en benutten van eigen kracht, identiteit en cultuur van de provincie Fryslân. De provincie ziet het concept Heerenveen Stad van Sport (met daarin een Nieuw Thialf) als een krachtig en stuwend economisch cluster en een springplank voor activiteiten rond sport, onderwijs, gezondheid en leisure. 	<p>ontstaat tussen het stadion en het centrum van Heerenveen.</p> <p>Wijzend op de economische gevolgen van een Nieuw Thialf zoals extra banen en extra bestedingen.</p>	<p><i>invulling in het gebied tussen Thialf en de hoofdroute in het gebied.”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>“Het economische effect van een nieuw Thialf ligt in termen van structurele werkgelegenheid tussen de 60 en 80 extra arbeidsplaatsen (in totaal: lokaal, regionaal en nationaal), een toename in de toegevoegde waarde van € 3 à € 4 miljoen en een jaarlijkse extra bestedingsimpuls van € 3 à € 5 miljoen (voor circa 75% in Heerenveen en omgeving). Het gaat hierbij om 35% à 45% extra ten opzichte van de economische effecten van het huidige Thialf.”</i> 	
Duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> - <i>“De ontwikkeling van een Nieuw Thialf biedt veel kansen en mogelijkheden aan duurzaamheid, energieverbruik en de zorg voor het milieu.”</i> - <i>“Het nieuwe Thialf kan tevens bijdragen aan de duurzaamheidsambitie in het coalitieakkoord.”</i> 	<p>Wijzend op de bestaande klimaat- en milieu-ambities.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>“Huidige Thialf is een grootverbruiker van energie. Door een nieuw Thialf ontstaat er een kans om hier duurzame technieken toe te passen. In kader van de verantwoordelijkheden ten opzichte van de klimaat en het milieu en met het oog op de verwachte stijgende energieprijzen moet er in Thialf geïnvesteerd worden.”</i> 	

2.3.1 Cultuurhistorisch

Het meest gebruikte argument was dat Thialf gemoderniseerd moest worden opdat Thialf, gemeente Heerenveen en provincie Fryslân hun positie als internationaal schaatsmekka zouden behouden. Op dat moment kampte Thialf met achterstallig onderhoud en investeringen in het stadion bleven lange tijd uit.⁸ Als gevolg van toenemende internationale concurrentie zou Thialf zijn positie als toonaangevend ijsstadion verliezen. Dit argument kwam in de eerste stukken van de Regiegroep waar ook Gedeputeerde Staten⁹ aanschoven meermaals naar voren.¹⁰

⁸ Gebaseerd op verschillende interviews met (oud-)provincie medewerkers o.a. op 8 maart 2021 en 10 maart 2021; Provincie Fryslân, GS-voorstel van 25 maart 2008; Provincie Fryslân, PS-voorstel voor de vergadering van 22 februari 2012, pp. 7;

⁹ In de vorm van een afgevaardigde gedeputeerde.

¹⁰ Regiegroep, Programma Heerenveen Stad van Sport, 25 maart 2008; Dit document is niet naar Provinciale Staten gestuurd.

In 2012 kwam aan het licht dat er op andere plaatsen in Nederland initiatieven waren voor nieuwe schaatsstadions: in Zoetermeer en in Almere. De KNSB organiseerde een soort schoonheidswedstrijd om de voorlopige gunning van grote evenementen aan een van die stadions te bepalen. Meer informatie hierover staat in bijlage 2. In tekstkader II staat omschreven wat de schoonheidswedstrijd behelsde.

Tekstkader II: schoonheidswedstrijd

In 2012 nodigden KNSB en NOC*NSF drie partijen met ijsstadionplannen uit om hun plannen te presenteren op 14 december 2012: naast Thialf ook Almere en Zoetermeer. Deze ‘beauty contest’ zou de voorlopige gunning van een aantal evenementen en de huur van de ijsshal voor topsporttrainingsuren bepalen. De winnaar zou de topsportstatus krijgen (of behouden); voor de topsporttrainingsuren bestond een rijksbijdrage die kon oplopen tot 20 miljoen euro waarmee een topsporttrainingsbaan kon worden gebouwd. De definitieve uitvraag aan de deelnemers geschiedde op 20 maart 2013; de aanmelding van Thialf gebeurde op 26 april door het indienen van een bidbook, ondertekend door de verantwoordelijk gedeputeerde, de wethouder van de gemeente Heerenveen en de directeur van Thialf. De uitslag zou op 28 mei 2013 bekend zijn. Op 20 mei lekte echter een advies van de beoordelingscommissie van KNSB en NOC*NSF uit waarin zij Almere (Icedôme) als locatie voor de voorlopige gunning presenteerde. De uitslag werd verschoven naar 8 september 2013. De gunning ging in eerste instantie naar Almere. Icedôme kon echter de financiën niet rondkrijgen. Uiteindelijk sloten Thialf en KNSB in 2015 een contract voor 4 jaar en in 2017 verlengden zij het contract tot in 2022.¹¹

In het verlengde van het cultuurhistorische argument noemde de provincie Thialf ook meerdere malen een kernvoorziening: *“Thialf is een kernvoorziening voor de (inter)nationale schaatssport. Om die rol te borgen, moet de provincie in Thialf investeren”*.

2.3.2 Economisch

Een investering in Thialf had volgens de provincie een uitstralingseffect op de regio en zou bijdragen aan de regionale economie. De provincie positioneerde het project ook op die manier:

- de afdeling Economie was verantwoordelijk voor het project (en niet Kultuur en Mienskip, waar sport onderdeel van was);¹²
- financiering zou onder andere komen uit het ‘Ruimtelijk Economisch Programma’ (REP van het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn) en ook vroeg de provincie om financiering bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (toentertijd Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie).¹³

De onderbouwing van het economische argument was (grofweg) tweeledig: een investering in Thialf genereert een x aantal fte en een nieuw Thialf brengt synergievoordelen. De realisatie van het aantal fte lieten Gedeputeerde Staten door een externe partij berekenen. Deze onderbouwing lag ten grondslag aan onder andere de ‘Startnotitie’ en de ‘Contouren Verdiepingslag’.¹⁴

¹¹ Zie <https://www.lc.nl/friesland/Thialf-en-KNSB-maken-afspraken-tot-2019-20935219.html> en <https://knsb.nl/nieuws/thialf-blijft-tot-2022-de-topsportlocatie-voor-schaatsend-nederland/>. Beide benaderd op 9 april 2021

¹² Gebaseerd op een tweetal interviews met (oud)medewerkers van de provincie Fryslân; op 4 maart 2021 en op 16 maart 2021. Zie ook

¹³ Zie o.a. Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Informatie dekking investering nieuw Thialf t.b.v. statencie B&M, 28 april 2010 & Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport*, 6 juli 2010.

¹⁴ De economische onderbouwing is opgesteld door Ecorys. Bronvermelding volgt!

Het economische argument kwam al in het programma 'Heerenveen Stad van Sport' naar voren, zij het abstracter en met name toegespitst op de synergievoordelen. De Regiegroep legde een link tussen het Heerenveen Sportstad-concept en een nieuw Thialf enerzijds en een versterking van de economische positie en het imago van Heerenveen op langere termijn anderzijds. Deze synergievoordelen nam zij ook op als ambitie in het programma.¹⁵ De synergievoordelen zouden optreden bij nieuwbouw.¹⁶

2.3.3 Duurzaamheid

Het argument dat een nieuw Thialf zou bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de provincie kwam ook een aantal keer naar voren in de stukken en de debatten over Thialf. Thialf had voor de verbouwing te kampen met hoge energielasten. De ambitie voor een duurzaam Thialf was een argument waarmee de provincie de financiering uit de REP-gelden rond wilde krijgen.¹⁷

Het is echter niet altijd duidelijk of duurzaamheid een opzichzelfstaand doel is of een argument om de REP-gelden te verkrijgen voor de financiering: in sommige stukken staat dat een investering in Thialf een kans was om ook duurzame technieken toe te passen.¹⁸ In andere stukken staat dat een bijdrage aan de modernisering van Thialf een bijdrage aan duurzaamheidsdoelstellingen van de provincie Fryslân kon opleveren.¹⁹

2.3.4 Kritische geluiden

Weinig partijen in Provinciale Staten spraken zich uit tegen een investering in Thialf. Een aantal partijen had kritiek, en dan met name op de financiële haalbaarheid en onderbouwing van de plannen. De SP gaf meerdere malen in debatten aan dat zij de investering in Thialf zowel financieel als economisch onvoldoende onderbouwd vond.²⁰ Tevens stelde zij - in het debat van 19 december 2012 - de vraag waarom de principiële vraag of de provincie moest investeren in Thialf niet aan de orde was geweest.

Ook de fracties van de PVV en GrienLinks lieten zich in debatten kritisch uit over een investering in Thialf. Zij vonden de stukken die ter onderbouwing dienden voor een investering in Thialf van onvoldoende kwaliteit en de onderbouwing van de argumenten onduidelijk. Daarnaast was volgens de PVV het proces om aan de geheime stukken te komen lastig.²¹ GrienLinks vond bovendien de rol van de provincie in een ijshal niet gepast. Een eenmalige investering in Thialf was onder voorwaarden mogelijk maar de provincie ging volgens de fractievoorzitter te ver door aandeelhouder te worden: aandeelhouderschap van de provincie in een ijshal zou immers geen publiek belang dienen.²²

¹⁵ Regiegroep, Programma Heerenveen Stad van Sport, 25 maart 2008, pp. 4

¹⁶ Regiegroep, *Visiedocument Nieuw Thialf*, 1 maart 2010, pp. 4; Regiegroep, Programma Heerenveen Stad van Sport, 25 maart 2008, pp. 11 (dit document legt de nadruk op de Noordplot en omschrijft de synergievoordelen bij vernieuwbouw/renovatie niet.)

¹⁷ Zie Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie*, 6 juli 2010, pp. 11

¹⁸ Visiedocument; Startnotitie Heerenveen Stad van Sport (pp. 11). Contouren Verdiepingsslag

¹⁹ O.a. amendement van PS op het voorstel van GS (Thialf kan bijdragen aan de energieambitie in het coalitieakkoord).

²⁰ Te weten, 22 september 2010, 22 februari 2012, 19 december 2012

²¹ Gebaseerd op een interview met een oud-Statenlid op 11 maart 2021.

²² Gebaseerd op een interview met een oud-Statenlid op 31 maart 2021

Deze partijen stemden tegen het uiteindelijke realisatiebesluit op 26 juni 2013. Deze partijen, met uitzondering van de SP, waren echter niet tegen een investering in Thialf.²³

2.4 Risico's in de besluitvorming

In de aanloop naar het realisatiebesluit kwamen in enkele stukken risico's aan bod die Provinciale Staten erop wezen welke negatieve gevolgen een investering in Thialf zou kunnen hebben. Een van de risico's die het rapport van LAGroup omschreef, was de onvolledige exploitatieprognose. In meerdere besluitvormingsstukken stelde de provincie dat zij met een investering in Thialf een positieve exploitatie zou kunnen opleveren.

Op basis van gesprekken met (oud)-provinciemedewerkers werd echter duidelijk dat de exploitatie van Thialf haast niet sluitend was te krijgen. Dit stond ook in het rapport van AT Osborne.²⁴ Thialf was in zijn historie al een paar keer failliet geweest en kon de exploitatie sluitend krijgen doordat bij het faillissement de schulden waren kwijtgescholden.²⁵

Ten tijde van de besluitvorming in 2013 waren er volgens de provincie²⁶ meerdere exploitatierisico's benoemd. Deze risico's hadden betrekking op ontwikkelingen van de energietarieven, de btw-verruiming sportvrijstelling²⁷ en de onduidelijkheid over de contracten met KNSB en NOC*NSF.

Tabel 2 toont de risico's met betrekking tot de financiering van de (ver)nieuwbouw en de exploitatie van een Nieuw Thialf die in de besluitvormingsdocumenten stonden:

Tabel 2: genoemde risico's in de besluitvormingsdocumenten

Naam document	Genoemde risico's
Startnotitie Heerenveen Stad van Sport	<p>Exploitatie niet voldoende om zelf investering te doen: Het aandeel van de investering in Thialf dat gedragen kan worden uit de exploitatie zal bescheiden zijn.²⁸</p> <p>Noodzaak Rijksbijdrage en marktbijdrage voor nieuwbouw: <i>"Het is zonneklaar dat bij de uiteindelijke variantenkeuze de nieuwbouwopties alleen aan de orde kunnen zijn als er forse bijdragen van het rijk beschikbaar komen."</i>²⁹</p>

²³ Provincie Fryslân, Vergadering van Provinciale Staten, 26 juni 2013; de fracties van de ChristenUnie, Friese Koers, GrienLinks, PVV en de SP stemden tegen het realisatiebesluit.

²⁴ AT Osborne i.s.m. Provincie Fryslân, *Nieuw Thialf, Business Case*, 1 mei 2013, pp. 4; tevens gebaseerd op een interview met een provinciemedewerker op 18 februari 2021.

²⁵ Gebaseerd op een interview met een (oud)provinciemedewerker op 18 februari 2021

²⁶ Gebaseerd op een interview met een (oud)provinciemedewerker op 18 februari 2021

²⁷ De btw-verruiming sportvrijstelling geldt per 1 januari 2019: deze regeling heeft tot gevolg dat Thialf geen btw over sportopbrengsten hoefde af te dragen; maar ook dat Thialf geen btw over kosten en investeringen die verband houden met sportbeoefening kan terugvorderen. Dit zou op jaarbasis een negatief effect hebben op de exploitatie van Thialf van € 200.000. Bron: LAGroup i.s.m. Provincie Fryslân, *Analyse exploitatie Thialf*, 28 november 2019

²⁸ Provincie Fryslân, Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie, 6 juli 2010, pp. 8

²⁹ Provincie Fryslân, Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie, 6 juli 2010, pp. 9

	<p>KNSB toont bereidheid en interesse in een (ver)nieuwd Thialf: <i>“De KNSB is bereid Thialf voor de grotere internationale toernooien Thialf ook in de komende jaren exclusief voor te dragen.”</i>³⁰</p>
<p>Contouren Verdiepingsslag</p>	<p>Afname interesse schaatsport: <i>“Er is rekening gehouden met een beperkt extra gebruik door topsport en recreatie. Het aantrekkelijker maken (techniek, ijsvoorbereiding, sensortechnologie etc.) is echter wel een noodzaak om te voorkomen dat topsportgebruik verder onderuit zakt. Uit een scan naar de omgeving rond topsport lange baan schaatsen kan worden afgeleid dat een frequenter gebruik buitengewoon voorzichtig moet worden ingeschat. Er is en blijft een grote drive om buiten Nederland te trainen (teambuilding, hoogte, variatie etc.). Dit betekent dat de extra kosten niet gedekt worden door extra omzetten vanuit het schaatsen zelf.”</i>³¹</p> <p>Exploitatie niet rond te krijgen voor tweebaansvarianten: <i>“Van de verschillende varianten zijn de kosten nader uitgewerkt en in beeld gebracht. Voor de exploitatie zijn nieuwe scenario’s opgesteld, zodat meer inzicht ontstaat in de haalbaarheid van opbrengsten en de toerekening aan de verschillende onderdelen van het project. Voor de 2 baansvarianten geldt dat de extra kosten niet kunnen worden gedekt uit extra gebruiksuren door topsport en recreatie. Daarbij blijkt dat de druk om een tweede baan te realiseren afneemt en niet stevig te onderbouwen is. Dat geldt zowel voor de topsport als voor het recreatiesegment.”</i>³²</p> <p>Nog geen overeenkomst met de KNSB: <i>“Punt van aandacht vormt de strategie van de KNSB. De Regiegroep Heerenveen Stad van Sport werkt met de KNSB aan een samenwerkingsovereenkomst om de samenwerking vast te leggen en vorm te geven. De concept samenwerkingsovereenkomst is nog in bewerking.”</i>³³</p> <p>Nog geen concrete financieringsmogelijkheden Rijk: <i>“Voor bijdragen van het rijk werd in overleg met het ministerie van VWS tot dusver met name gekoerst op een substantiële subsidie uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Het nieuwe kabinet heeft echter de voeding van dit fonds stopgezet waarmee deze beoogde bron uit het zicht is geraakt. Welke alternatieve mogelijkheden kunnen worden aangewend, valt op dit moment niet te overzien. Er lijken wel mogelijkheden voor EZ-subsidies waarmee innovatie/verduurzaming van het energieconcept (mede) kan worden bewerkstelligd. De Regiegroep zal op basis van een lobbyplan de mogelijkheden nader moeten verkennen.”</i>³⁴</p>
<p>PS-voorstel 22 februari 2012</p>	<p>Geen externe financiering kunnen aantrekken: <i>“Hoewel het Rijk positief staat ten opzichte van de plannen, is de (hoogte van) de rijksbijdrage nog niet duidelijk. Bij een lagere of geen bijdrage, zal een nieuwe afweging gemaakt moeten worden. Actueel in het nieuws is, dat een bijdrage uit de Nationale Sportloterij een alternatief kan zijn. Voorwaarde is dat er voldoende gegarandeerde inkomsten zijn en dat het Rijk (Ministerie van justitie) kan regelen dat de inkomsten uit zo’n loterij niet worden gezien als winst of commerciële activiteit. Bij de rijksbijdrage werd eerder gedacht aan een REP- rijksbijdrage. In het uitvoeringsprogramma is € 4 mln REP- rijksbijdrage opgenomen. Gezien de voorwaarden van het Rijk is de kans dat de REP-rijksbijdrage toegekend wordt vrijwel nihil.”</i>³⁵</p> <p><i>“De provincie ontvangt REP gelden van het rijk die zij zelf, binnen de programmalijnen naar eigen inzicht mag inzetten. De provincie kan een bijdrage leveren vanuit deze REP regio gelden, mits het project voldoet aan de REP-criteria. In het Uitvoeringsprogramma 11 is € 18 mln - € 40 mln REP regio gelden genoemd als mogelijke bijdrage aan Thialf. De mogelijkheid van een bijdrage REP is mede afhankelijk van het realiseren van een minimale bijdrage vanuit de</i></p>

³⁰ Provincie Fryslân, Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie, 6 juli 2010, pp. 13

³¹ Regiegroep, Contouren verdiepingsslag Thialf, 25 november 2010, pp. 22

³² Regiegroep, Contouren verdiepingsslag Thialf, 25 november 2010, pp. 33

³³ Regiegroep, Contouren verdiepingsslag Thialf, 25 november 2010, pp. 34

³⁴ Regiegroep, Contouren verdiepingsslag Thialf, 25 november 2010, pp. 34

³⁵ Provincie Fryslân, *Statenvoorstel* Nieuw Thialf, 22 februari 2012, pp. 10

	<p>marktpartijen. Als er geen of een beperkte bijdrage vanuit de REP-regio beschikbaar komt, moeten er (aanvullende) alternatieve dekkingsmogelijkheden gezocht worden. Dan kan mogelijk een bijdrage uit de reserve Nuon of VAR overwogen worden.”³⁶</p> <p>“De bijdrage van marktpartijen is een streefbeeld. Als de markt bijdrage niet kan worden gerealiseerd, is financiering vanuit REP-middelen niet goed mogelijk.”³⁷</p>
Projectplan Nieuw Thialf	<p>Positieve vooruitzichten maar onzekerheid over participeren markt: “Een te lage inschrijving vanuit de markt kan er toe leiden dat het te ontvangen huurbedrag niet toereikend is voor de rechtspersoon waarin het eigendom is ondergebracht en de overheden die daarin participeren financieel zouden moeten bijspringen. Gezien de positieve vooruitzichten ten aanzien van de exploitatie, wordt dit risico niet hoog ingeschat.”³⁸</p> <p>Onvoldoende bijdrage vanuit Rijk of Provincie: “Als er onvoldoende geld ter beschikking komt heeft dit uiteraard gevolgen voor het ambitieniveau van de beoogde plannen met het nieuwe Thialf. Dan kan aan andere partners worden gevraagd meer bij te dragen of er moeten andere creatieve vormen worden bedacht bijdragen te genereren. Uiteraard binnen de gestelde fiscaal-juridische spelregels van aanbesteding, staatsteun, BTW en overige rechtmatigheidstoetsen. Dit punt heeft de bijzondere aandacht bij de nadere uitwerking van deze voorstellen. Omdat op voorhand moeilijk in te schatten is of deze situatie zich op welke wijze voordoet zullen wij u uiteraard tijdig informeren en waar nodig passende voorstellen doen.”³⁹</p>
Rapport AT Osborne	<p>Exploitatie is mager: Thialf is niet rendabel als afschrijvingskosten en kapitaalkosten worden meegenomen.</p> <p>“De combinatie van hogere eisen tegen lagere inkomsten heeft een negatieve impact op de exploitatie van Nieuw Thialf.”⁴⁰</p>
Statenstuk realisatiebesluit	<p>Exploitatie negatief: “Bij de vernieuwbouw van Thialf wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het risico op een negatieve meerjarige exploitatie.”⁴¹</p> <p>Exploitatierisico door Elfstedenhal: “Thialf loopt ook een exploitatierisico door daling van de inkomsten vanuit de breedtesport door de realisatie van de nieuwe Elfstedenhal met 400-meterbaan in Leeuwarden. Uw Staten hebben bij de subsidievestiging van de ijshal Leeuwarden vastgelegd dat een onderzoek naar de gevolgen van deze nieuwe baan op Thialf in beeld worden gebracht, en verrekend kunnen worden.”⁴²</p>

Geen van de bovenstaande documenten ging in op de risico's van de btw-verruiming sportvrijstelling; de risico's met betrekking tot de energielasten en de hoogte van de energiekosten staat in de stukken die ten grondslag lagen voor de besluitvorming door Provinciale Staten van 26 juni 2013.⁴³

In stukken die niet naar Provinciale Staten gingen, zoals voorstellen en besluiten van Gedeputeerde Staten stonden ook risico's omschreven. Een overzicht met een aantal voorbeelden hiervan staat hieronder.

³⁶ Provincie Fryslân, Statenvoorstel Nieuw Thialf, 22 februari 2012, pp. 10-11

³⁷ Provincie Fryslân, Statenvoorstel Nieuw Thialf, 22 februari 2012, pp. 11

³⁸ Provincie Fryslân, Statenvoorstel Nieuw Thialf, 19 december 2012, pp. 15; bijlage bij dit voorstel was het Projectplan.

³⁹ Provincie Fryslân, Statenvoorstel Nieuw Thialf, 19 december 2012, pp. 15-16

⁴⁰ AT Osborne i.s.m. Provincie Fryslân, Nieuw Thialf, Business Case, 1 mei 2013, pp. 4

⁴¹ Provincie Fryslân, Statenstuk realisatie Nieuw Thialf, 26 juni 2013, pp. 14

⁴² Provincie Fryslân, Statenstuk realisatie Nieuw Thialf, 26 juni 2013, pp. 15

⁴³ Provincie Fryslân, Statenstuk realisatie Nieuw Thialf, 26 juni 2013, pp. 14 en 15

Tabel 3: risico's in andere documenten

Naam document	Genoemde risico's
GS-voorstellen	<p>Bedenkelijkheid Rijk over verstrekken REP-gelden: <i>“Wat betreft de beschikbaarheid van REP-middelen komen er momenteel bedenkelijke signalen van ambtelijk EZ. Dezen houden rigide vast aan de Pieken-criteria. De helft van de REP-middelen (door EZ vrij te geven) wordt dan geblokkeerd voor Thialf en andere REP-fähige Friese projecten (Friese Meren, University Fryslân, Afsluitdijk).”⁴⁴</i></p> <p>Eigen bedenkingen bij nieuwbouw: <i>“Tegelijk is door onderzoek van de Regiegroep zelf en daarnaast via een initiatief van de Bouwgroep Heerenveen [...] komen vast te staan dat het “oude” Thialf heel goed valt te renoveren. Grontmij/Marktplan drukte het als adviseur van de regiegroep als volgt uit: Met 20 % van de kosten (20-25 mln) kan 80 % van de functionele eisen worden gerealiseerd. Ook met renovatie kan Thialf zijn leidende positie continueren en met de toevoeging van een oefenhal zou een bijna even uniek complex tot stand komen.”⁴⁵</i></p> <p>Staatssteunaspect moet worden uitgewerkt: <i>“Bijdragen van overheden dienen ook getoetst te worden aan de toelaatbare regels voor staatssteun. Dat is een complexe materie. Het bepaalt ook de structuur en vorm waarin realisatie plaats kan vinden en uiteraard vice versa.”⁴⁶</i></p> <p>BTW-aspect moet worden uitgewerkt: <i>“Aandacht voor fiscaliteit met name het BTW-aspect”⁴⁷</i></p> <p>Minder marktpartijen betekent minder REP-geld: <i>“Indien de marktpartijen minder bijdragen, heeft dat een negatieve weerslag op de hoogte van de REP-regio bijdrage.”⁴⁸</i></p> <p>Geen bijdrage van de gemeente Heerenveen: <i>“De gemeente heeft te kennen gegeven geen bijdrage te kunnen leveren. Het project wordt hierdoor minder haalbaar. Een aandeel van 70% is vooralsnog ingeboekt als aandeel van de regio. De provincie houdt er rekening mee dat dit aandeel volledig door de provincie moet worden opgebracht.”⁴⁹</i></p> <p>Nog geen toezegging KNSB: <i>“De KNSB heeft tot nu toe geen echte toezeggingen gedaan op het vlak van samenwerking met Thialf, m.n. op het vlak van de toewijzing van topwedstrijden.”⁵⁰</i> <i>“U kiest als strategie, uitgaan van de kracht en kwaliteit van de plannen. Ofwel de KNSB kan niet om met het geboden pakket heen. Deze strategie brengt risico's met zich mee, die als volgt kunnen worden geschetst: De KNSB is betrokken bij de ontwikkeling van plannen op meerdere locaties. De volledige achtergrond waarom de KNSB zich behoudend opstelt jegens samenwerking met Thialf ligt mogelijk daarin. Er ontstaat nu immers voor de KNSB een ideaalpakket. Om de schaatssport te stimuleren heeft de KNSB er belang bij dat er verdeeld over het land schaatslocaties worden gerealiseerd. Om financiële redenen zou het de KNSB ook goed uitkomen dat er nog een concurrerend schaatsstadion wordt gevestigd waarin topwedstrijden kunnen worden gehouden, zodat er geshopt kan worden. Dit laatste heeft ook weer gevolgen voor de exploitatie. Een alternatieve strategie is het stellen van een randvoorwaarde. De provincie levert alleen de beoogde bijdrage indien afspraken worden gemaakt over een</i></p>

⁴⁴ Provincie Fryslân, GS-voorstel van 2 maart 2010, pp. 2

⁴⁵ Provincie Fryslân, GS-voorstel van 2 maart 2010, pp. 4

⁴⁶ Provincie Fryslân, GS-voorstel van 29 november 2011, pp. 3

⁴⁷ Provincie Fryslân, GS-voorstel van 29 november 2011, pp. 4; Het gaat om de btw-plichtigheid bij de investering. Dit zou tot een verhoging van 20% op de investeringskosten leiden. Zie ook pp. 14 van het GS-voorstel van 13 december 2011.

⁴⁸ Provincie Fryslân, GS-voorstel van 13 december 2011, pp. 2; Deze tekst komt ook terug in het daaropvolgende GS-voorstel van 20 november 2012, pp. 8

⁴⁹ Provincie Fryslân, GS-voorstel van 30 oktober 2012, pp. 2; dit staat wel in het PS-voorstel.

⁵⁰ Provincie Fryslân, GS-voorstel van 6 november 2012, pp. 3

	<i>langjarige samenwerking met de KNSB, waarbij concrete toezeggingen over het houden van topwedstrijden in Thialf. Dit leidt mogelijk tot lange onderhandelingen met onvoldoende resultaat. Het plan Thialf komt daarmee in de stagnatie, met wellicht moeilijker voorwaarden om het alsnog te realiseren.</i> ⁵¹
Interne stukken AT Osborne en correspondentie tussen AT Osborne en de provincie Fryslân	<p>Onzekerheden over energie: <i>“Komen tot een sluitende business case door onzekerheden met betrekking tot energie weg te nemen en KNSB/NOC-NSF te betrekken”</i>⁵²</p> <p>De onderbouwing van de provinciale uitgaven om het nieuwe Thialf energiezuiniger te maken is onvoldoende.⁵³</p>

2.5 Samenvattende bevindingen

- De categorieën argumenten voor een investering in Thialf die vaak worden genoemd zijn:
 - Cultuurhistorisch: argumenten gericht op het veiligstellen van Thialf (en daarmee Heerenveen en de provincie Fryslân) als centrum voor de internationale schaatsport en daarmee de cultuur-historische maatschappelijke waarde van Thialf voor de provincie in standhouden of versterken. Daarnaast noemde de provincie Thialf een kernvoorziening voor de breedtesport;
 - Economisch: argumenten gericht op de waarde van Thialf voor de regionale economie voor Fryslân;
 - Duurzaamheid: argumenten gericht op de kansen om duurzame energie toe te passen en daarmee bij te dragen aan duurzaamheidsambities van de provincie.
- Enkele Statenfracties lieten in de debatten van Provinciale Staten wel kritische geluiden horen over de voorgenomen investering in Thialf; ook buiten de besluitvorming zelf, zoals tijdens het maatschappelijk debat over de toekomst van Thialf.
- Risico's met de investering in Thialf stonden deels in de besluitvormingsstukken. Deze risicobeschrijving had betrekking op de exploitatie, (het uitblijven van) de toezeggingen van financiering uit het Rijk en de markt en de rol van de KNSB. Een deel van de risico's, zoals die met betrekking tot de btw-verruiming sportvrijstelling, kwam niet prominent naar voren in de besluitvormingsdocumenten en de documenten waar deze wel in stonden beschreven zijn niet allemaal naar Provinciale Staten gestuurd. Risico's met betrekking tot de hoogte van de energiekosten en de energielasten stonden beschreven in een aantal stukken.

⁵¹ Provincie Fryslân, GS-voorstel van 6 november 2012, pp. 7-8

⁵² AT Osborne i.s.m. provincie Fryslân, Onzekerheidsanalyse, 2 april 2013, pp. 5

⁵³ Gebaseerd op: AT Osborne en provincie Fryslân, *E-mailcorrespondentie tussen provincie Fryslân en AT Osborne, Onderwerp: Stand van zaken budget diverse Buca's en risico-analyse*, 8 april 2013

3. Houdbaarheid argumentatie en tekortkomingen in businessplan

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de Noordelijke Rekenkamer dieper in op de gebruikte argumenten en op de houdbaarheid van deze argumenten. Eerst bespreekt de Noordelijke Rekenkamer enkele criteria waarmee de kwaliteit van beleidsinformatie kan worden beoordeeld. Daarnaast richt zij zich op de rol die het businessplan dat door AT Osborne is opgesteld speelde in de besluitvorming. In 2019 concludeerde LAGroup dat de prognoses van AT Osborne niet adequaat zijn onderbouwd. In hoeverre was men daar in 2013 van op de hoogte? Met de informatie in dit hoofdstuk wordt deelvraag 2 beantwoord: *“Hoe houdbaar waren die argumenten en zijn de onvolkomenheden in het businessplan die LAGroup in 2019 vond, destijds signaleerd?”*

3.2 Kwaliteit van beleidsinformatie⁵⁴

Van tevoren bestaat per definitie enige onzekerheid over hoe beleidsinterventies van de provincie uit zullen pakken. Het is daarom belangrijk dat volksvertegenwoordigers informatie krijgen waarmee zij de gevolgen van een beleidsinterventie kunnen inschatten en waarmee zij verschillende beleidsalternatieven tegen elkaar kunnen afwegen.

Een goed beleidsontwerp begint met een probleemanalyse: welk probleem beoogt de voorgestelde beleidsinterventie op te lossen? Een goed beleidsontwerp gaat daarnaast in op het mechanisme waarlangs de voorgestelde ingreep leidt tot het oplossen van het probleem (of: het verminderen van de negatieve gevolgen van een probleem). In de literatuur wordt dit ook wel het causale mechanisme, een belangrijk onderdeel van de beleidstheorie, genoemd. Een derde aspect van een goed beleidsontwerp is dat de effecten van de voorgestelde overheidsingreep en eventuele alternatieven moeten worden verkend, onder verschillende scenario's. De toekomst is immers per definitie onzeker en verwachte effecten kunnen verschillen als gevolg van de

⁵⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op: Noordelijke Rekenkamer, “Werkt Het?” Onderzoek naar de raming en toerekening van werkgelegenheidseffecten van structuurversterkende projecten, 12 november 2018

ontwikkeling van externe factoren, zoals de economie (hoog- of laagconjunctuur), een wereldwijde pandemie, de hoogte van energieprijzen, of de ontwikkeling van concurrenten elders. Het zou goed zijn om de gevolgen van de interventie te verkennen onder een pessimistisch, een neutraal en een optimistisch scenario. Een vierde onderdeel is dat een verkenning van de mogelijke gevolgen van een overheidsinterventie een dekkend overzicht geeft van de positieve en negatieve effecten, inclusief het moment en de plaats waar(op) deze gevolgen zullen optreden (aspect 5). Tot slot dient kwalitatief goede beleidsinformatie voor de lezer navolgbaar te zijn. Op welke aannames en veronderstellingen is de analyse gebaseerd? Het expliciteren van de veronderstellingen, denkstappen en het bronmateriaal waarop de analyse gebaseerd is, stelt anderen in staat de analyse kritisch tegen het licht te houden. De zes aspecten met een korte toelichting staan opgesomd in tabel 4. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het rapport “Werkt Het?” (Noordelijke Rekenkamer, 2018).

Tabel 4: de zes aspecten van kwalitatief goede beleidsinformatie⁵⁵

1	probleemanalyse	In beleidsdocumenten of het rapport wordt aangegeven welke belangen/waarden in het gedrang komen en wat daarachter de drijvende krachten zijn.
2	causaal mechanisme	Van de in de beschouwing betrokken maatregelen wordt aangegeven via welke mechanisme het gewenste effect (doel) wordt bevorderd.
3	meer scenario's en meer varianten	In beleidsdocumenten of het rapport wordt besproken welke variaties er mogelijk zijn in het maatregelpakket (inclusief een nulvariant); verder worden (tenminste drie) uiteenlopende scenario's geschetst die zich in de relevante omgeving van het beleid kunnen voordoen.
4	overzicht effecten	De van belang zijnde effecten, zowel positief als negatief, van het maatregelpakket worden verkend; er wordt een poging gedaan deze effecten op één noemer te brengen respectievelijk overzichtelijk te presenteren.
5	moment - plaats	In de beleidsdocumenten of het rapport wordt aandacht besteed aan de vraag waar (gebied) en wanneer (tijdstip) de positieve en negatieve effecten optreden
6	controleerbaarheid	Methoden en veronderstellingen worden geëxpliciteerd; de studie is herhaalbaar.

3.3 Houdbaarheid van de argumenten

3.3.1 Over het begrip houdbaarheid

De term houdbaarheid komt van oorsprong uit de bestuurskundige literatuur en dient in samenhang met de term haalbaarheid te worden beschouwd. Een beleidsoptie is haalbaar als daar politiek en maatschappelijk steun voor is. Een (onderbouwing voor een) beleidsoptie is houdbaar als de bijbehorende beleidstheorie (zie vorige paragraaf) goed is uitgewerkt. In de volgende paragraaf zal aan de hand van de onderscheiden argumentatielijnen worden ingegaan op de vraag in hoeverre de bijbehorende beleidstheorie houdbaar is.

⁵⁵ Noordelijke Rekenkamer, “Werkt Het?” Onderzoek naar de raming en toerekening van werkgelegenheidseffecten van structuurversterkende projecten, 12 november 2018

In hoofdstuk twee is reeds een overzicht gegeven van de typen argumenten voor een financiële bijdrage aan Thialf. Deze typen argumenten zijn onderdeel van een bredere beleidstheorie. In deze bredere beleidstheorie wordt het probleem beschreven waarvoor de financiële bijdrage aan Thialf de oplossing vormt en via welk causaal mechanisme het probleem wordt verholpen of de negatieve effecten ervan worden verminderd. Bij een beschrijving van de probleemanalyse en het causale mechanisme waarmee de overheidsingreep bijdraagt aan het gewenste effect worden ook de argumenten voor overheidsingrijpen betrokken. Als er sprake is van een coherente set aan argumenten en bijbehorende onderbouwing, dan is er sprake van een duidelijke probleemanalyse en causaal mechanisme; de gehanteerde argumenten zijn houdbaar.

3.3.2 Het cultuurhistorische argument

Het probleem dat de provincie Fryslân adresseert bij het cultuurhistorische argument is dat de cultuurhistorische waarde van Thialf voor Fryslân gevaar loopt. Thialf kende op dat moment een lange historie op het gebied van het organiseren van (inter)nationale topschaatswedstrijden. Fryslân is een schaatsprovincie (denk aan de Friese Elfstedentocht) en Thialf speelt een belangrijke rol in de identiteit en (schaats)cultuur van Fryslân. Andere internationale ijsstadions dreigden Thialf op dat moment voorbij te streven. De trainingsfaciliteiten voor topsporters waren daar beter en het ijs was er sneller. Door een financiële bijdrage beschikbaar te stellen zou Thialf zich vergaand kunnen moderniseren, zouden de trainingsfaciliteiten voor topsporters verbeteren en zou Thialf de snelste laaglandbaan van de wereld kunnen worden/blijven, zo was de gedachte. De verwachting was dat daardoor belangrijke nationale en internationale schaatswedstrijden in Thialf georganiseerd konden blijven worden. Deze verwachting was mede gebaseerd op correspondentie met de KNSB.⁵⁶ Daarmee stelde de provincie de positie van Thialf als belangrijk centrum voor de schaatsport, met een grote cultuurhistorische waarde voor Fryslân, veilig. Het argument werd onderbouwd door te wijzen op het stijgende aantal concurrerende en modernere (inter)nationale schaatsstadions. Dit gevaar won aan relevantie toen de Koninklijke Nederlandse Schaatsbond (KNSB) in 2012 besloot een schoonheidswedstrijd tussen potentiële concurrerende nationale schaatstempels te organiseren. Door het schaatsstadion te moderniseren zou het stadion een aantrekkelijke locatie blijven voor de KNSB en de International Skate Union (ISU) om er belangrijke schaatswedstrijden te organiseren. Daarmee zou de cultuurhistorische en maatschappelijke waarde voor de provincie Fryslân van Thialf in stand blijven.

Het probleem waarvoor een investering in Thialf de oplossing zou zijn wordt helder omschreven. Tevens wordt het causale mechanisme beschreven hoe overheidsingrijpen leidt tot behoud van Thialf en het behoud van de status van Thialf als belangrijk internationaal stadion waar belangrijke (inter)nationale schaatswedstrijden worden georganiseerd. De opvatting is verdedigbaar dat de provincie Fryslân een schaatsprovincie is en dat Thialf daar een belangrijke bijdrage aan levert. Het cultuurhistorische argument kan als houdbaar worden getypeerd.

⁵⁶ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie*, 6 juli 2010, pp. 13. Toen later bleek dat de KNSB een schoonheidswedstrijd organiseerde, bleek dat de KNSB geen harde toezeggingen had gedaan over het al dan niet exclusief toewijzen van belangrijke schaatswedstrijden aan Thialf. Zie ook de beleidsbeschrijving in bijlage 2.

3.3.3 Het economische argument

Een ander veelgehoord argument was dat een investering in Thialf zou bijdragen aan de regionale economie van Heerenveen en Fryslân. Een extern bureau had in 2010 onderzocht wat de economische effecten zouden zijn van een investering in Thialf. Volgens deze studie zou een investering in Thialf kunnen leiden tot een werkgelegenheidsgroei van 60 tot 80 arbeidsplaatsen.⁵⁷ Bij de nieuwbouwvariant op de Noordplotlocatie zouden er daarnaast synergievoordelen optreden. In de studie van het externe bureau werd gesteld dat deze synergievoordelen⁵⁸ in beperkte mate zouden optreden en dat zij niet kwantificeerbaar waren. Voor renovatie of nieuwbouw op de huidige locatie zouden de synergievoordelen niet optreden. Dat een investering in Nieuw Thialf tot extra werkgelegenheid zou leiden, op zijn minst tijdelijk vanwege de renovatiewerkzaamheden, is hard te maken. Dat er synergievoordelen zouden optreden is veel minder evident. De set aan economisch getinte argumenten is daarmee niet coherent, maar het werkgelegenheidsargument kan wel als houdbaar worden getypeerd. Voor welk economisch probleem deze extra banen een oplossing zouden zijn is niet duidelijk.

3.3.4 Het duurzaamheidsargument

Een laatste veelgehoord argument is dat een modernisering van Thialf bijdroeg aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de provincie. In de besluitvormingsstukken werd beschreven dat Thialf veel energie verbruikt. Een modernisering kan eraan bijdragen dat het energieverbruik afneemt, door de toepassing van energiebesparende technieken. Dit kan een houdbaar argument zijn maar dit is ten tijde van de besluitvorming niet onderbouwd.

3.3.5 Argumenten in samenhang beschouwd

In de stukken en de publieke discussies werd het vaakst gewezen op het cultuurhistorische argument. Het probleem voor de noodzaak van overheidsingrijpen wordt helder omschreven en de wijze waarop overheidsingrijpen leidt tot het oplossen van het probleem wordt uitgewerkt. Voor de economische en duurzaamheidsargumenten is dat veel minder het geval. Die argumenten spelen wel een rol in de stukken en de publieke discussie, maar maken geen onderdeel uit van een bredere beleidstheorie (probleemanalyse en causaal mechanisme). Of er andere vormen van overheidsingrijpen zijn onderzocht waarmee veronderstelde problemen rondom werkgelegenheid en duurzaamheid konden worden opgelost is niet onderzocht. Deze argumenten waren daarmee van ondergeschikt belang in de discussie over een financiële investering in Thialf.

3.3.6 Nulalternatief

In geen van de besluitvormingsstukken staat een volledig uitgewerkt nulalternatief beschreven. In de 'Contouren Verdiepingslag' komt een referentievariant aan bod. Deze variant omschrijft de variant waarin geen financiële bijdrage naar Thialf gaat. In die situatie moet een aantal noodzakelijke ingrepen vanuit de exploitatie gefinancierd worden, te weten het realiseren van een nieuw dak omwille van de isolatie van het stadion en het vernieuwen en verplaatsen van de koelinstallaties. De reden dat de provincie wel in Thialf moest investeren was dat de

⁵⁷ De economische onderbouwing is opgesteld door Ecorys, zie Regiegroep Thialf, Visiedocument, 1 maart 2010

⁵⁸ Ecorys gebruikt de term "uitstralingseffecten".

accommodatie zonder externe financiering op korte termijn onderuit zou gaan en dat daarmee het risico op andere ijsbaaninitiatieven sterk zou toenemen. Daarmee kwam de positie van Thialf bij het verdelen van schaatsevenementen door de ISU in het geding.⁵⁹

3.4 Rapport AT Osborne

De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, gaat over de onderbouwing die de provincie aanvoerde voor de investering in Nieuw Thialf. De aanloop naar dit realisatiebesluit betreft een periode van ongeveer vijf jaar (2008-2013) waarin vanaf 2010 diverse malen informatie is gedeeld met Provinciale Staten over Thialf. Zie paragraaf 2.2 voor een beleidsbeschrijving.

Zoals eerder genoemd, besloten Gedeputeerde Staten in mei 2013 medeaandeelhouder te worden in Thialf OG BV en de aandelen van Essent en Aegon over te nemen voor € 4 miljoen. Provinciale Staten nemen in juni 2013 het realisatiebesluit tot de vernieuwbouw van Nieuw Thialf. Bij het realisatiebesluit is de business case van AT Osborne betrokken. Hierin werden voor de vernieuwbouw drie verschillende varianten uitgewerkt. AT Osborne heeft voor de drie verschillende varianten het totale investeringsbedrag en de verwachte exploitatie na afronding van de vernieuwbouw in kaart gebracht. Tabel 5 geeft per variant de omvang van de investeringskosten en de verwachte jaarlijkse nettowinst.

Tabel 5: omvang investeringskosten en verwachte jaarlijkse nettowinst uit de businesscase van AT Osborne⁶⁰

Variant	Omvang investeringen in miljoenen euro's	Prognose nettowinst (vanaf 2016) in duizenden euro's
Topsport	50	580
Duurzaamheid+	60	535
Topsport+	81	48

In een aparte notitie aan Provinciale Staten is daarnaast een scenario doorgerekend waarin Thialf niet de voorlopige gunning van de KNSB zou krijgen. Deze notitie was onderdeel van een brief die Gedeputeerde Staten ter informatie naar Provinciale Staten stuurden. Tabel 6 toont per variant de omvang van de investeringskosten en de verwachte jaarlijkse nettowinst in dat scenario.

Tabel 6: omvang investeringskosten en verwachte jaarlijkse nettowinst bij wegvallen samenwerking KNSB⁶¹

Variant ⁶²	Omvang investeringen in miljoenen euro's	Prognose nettowinst (vanaf 2016) in duizenden euro's
Topsport	50	382
Duurzaamheid+	60	321

⁵⁹ Regiegroep, *Contouren verdiepingsslag Thialf*, 25 november 2010, pp. 23; Gedeputeerde Staten informeerde Provinciale Staten over de Contouren Verdiepingsslag middels een brief, d.d. 12 juli 2011.

⁶⁰ De informatie in de tabel is vertrouwelijk.

⁶¹ AT Osborne i.s.m. Provincie Fryslân, *Bijlage 6, Notitie businesscase zonder trainingscontract d.d. 30 mei 2013; uit Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten*, 18 juni 2013.

⁶² Topsport+ valt weg in deze doorrekening omdat de tweede baan gericht is op topsporttraining en zonder contract is daar geen sprake van.

De prognose van de exploitatie was vooral gebaseerd op historische cijfers, namelijk die uit jaarrekeningen van Thialf uit de periode vóór 2013, en gesprekken met betrokkenen van Thialf.⁶³ Uit correspondentie tussen AT Osborne en de provincie na het realisatiebesluit blijkt dat er plannen waren om de business case verder te verdiepen waardoor deze aan betrouwbaarheid zou winnen.⁶⁴ In het bijbehorende plan van aanpak staat: *“Voor de exploitatie na de vernieuwbouw is een business case opgesteld die nog aan scherpte kan winnen voor wat betreft energie en onderhoud en waarin de verwachtingen ten aanzien van de resultaten van de besprekingen met de KNSB nog een plaats moeten krijgen.”*⁶⁵

Deze verdieping is niet uitgevoerd.

Tekortkomingen in business case AT Osborne 2013

Op 28 november 2019 bracht LAgrou in opdracht van Thialf een onderzoeksrapport uit over de exploitatie van Thialf.⁶⁶ Een onderdeel van de analyse was ook het duiden van de verschillen tussen de prognoses van AT Osborne uit 2013 en de uiteindelijke realisatiecijfers. Met betrekking tot dit onderdeel volgen hier enkele conclusies van LAgrou:⁶⁷

- Thialf is gebouwd voor piekcapaciteit. Dat is gunstig voor de exploitatie op momenten dat het stadion vol zit, maar nadelig voor andere dagen.
- De gerealiseerde opbrengsten zijn lager dan geprognoseerd. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat de KNSB minder huur is gaan betalen voor Thialf, terwijl AT Osborne uitging van een gelijkblijvende huurvergoeding. Een andere verklaring is dat de opbrengsten uit recreatief schaatsen en andere activiteiten tegenvallen door concurrentie van de Elfstedenhal in Leeuwarden. Als gevolg daarvan loopt Thialf op jaarbasis naar schatting € 250.000 aan inkomsten mis.
- De gerealiseerde gebouwgebonden kosten zijn hoger dan geprognoseerd. Een belangrijke verklaring daarvoor is de stijging van energietarieven. In de business case van AT Osborne is niet duidelijk met welke (verwachte) energieprijs is gerekend. Tevens zijn de vaste kosten, zoals die van schoonmaak en glazenwassen, en onderhoudskosten te laag begroot.
- Veel prognoses zijn nauwelijks onderbouwd.
- In de prognose is te weinig rekening gehouden met de kostprijs van de omzet. Door extra activiteiten zijn er wel omzetstijgingen ingeboekt, maar niet de bijbehorende exploitatiekosten (kostprijs van deze extra omzet).
- LAgrou ziet mogelijkheden om inkomsten te verhogen en kosten te besparen, maar acht een positieve exploitatie van Thialf niet haalbaar.

⁶³ Gebaseerd op een interview met een medewerker van AT Osborne, 29 april 2021.

⁶⁴ Gebaseerd op een e-mail van AT Osborne aan de provincie, d.d. 16 juli 2013 en een interview met een medewerker van AT Osborne, 28 april 2021;

⁶⁵ AT Osborne, Business case en prognose jaarrekeningen Thialf 2013-2018, 16 juli 2013, pp. 1.

⁶⁶ LAgrou, *Notitie analyse exploitatie Thialf*, 28 november 2019.

⁶⁷ Gebaseerd op:

- LAgrou, *Notitie analyse exploitatie Thialf*, 28 november 2019.
- LAgrou, *Korte samenvatting rapport november 2019*, 3 juni 2020.

Uit het onderzoek van LAGroup komt naar voren dat de prognose van AT Osborne niet altijd even goed is onderbouwd. Welke aannames en veronderstellingen ten grondslag liggen aan de prognoses van AT Osborne is niet altijd duidelijk. Dat maakt de prognose van AT Osborne voor de lezer moeilijk te volgen.

Daarnaast is in het rapport van AT Osborne feitelijk één business case doorgerekend, waarbij er niet gevarieerd wordt met belangrijke parameters. Variabelen die van grote invloed zijn op de businesscase zijn de hoogte van de energietarieven en de afspraken met de KNSB over de huur van Thialf. In een aparte notitie die is opgesteld door AT Osborne is wel een scenario doorgerekend met als uitgangspunt dat belangrijke schaatswedstrijden niet langer aan Thialf worden toegewezen. De business case had scherper in beeld kunnen worden gebracht door scenario's uit te werken waarin gevarieerd was met de energietarieven en de huurvergoeding van de KNSB. Dit zou ook logisch zijn geweest op basis van de offerte⁶⁸ die AT Osborne had uitgebracht. Daarin staat: *“Voor de business case zullen de belangrijkste financiële onzekerheden met betrekking tot de investeringen en exploitatie van Nieuw Thialf inzichtelijk worden gemaakt.”*⁶⁹ Een verdieping van de business case met betrouwbaardere informatie over energietarieven en huurinkomsten als gevolg van afspraken met de KNSB is uiteindelijk niet uitgevoerd.

Tekortkomingen bekend?

Eén van de bevindingen van LAGroup is dat een positieve exploitatie van Thialf niet haalbaar was. In de aanloop naar het realisatiebesluit werd er in de stukken vanuit gegaan dat een positieve exploitatie wel mogelijk was.⁷⁰ Op 22 september 2010 stelden Provinciale Staten de herziene ‘Startnotitie Heerenveen Stad van Sport’ vast.⁷¹ Hierin staat dat de financiële bijdrage aan een nieuw Thialf zou bestaan uit een eenmalige subsidie in de investeringskosten en dat bijdragen aan de exploitatie niet aan de orde waren. In het coalitieakkoord 2011-2015 ‘Nije Energzy foar Fryslân’⁷² stond dat een Friese bijdrage alleen zou volgen als de exploitatie aantoonbaar sluitend was. Uit diverse documenten⁷³ bleek dat de exploitatie positief kon zijn.⁷⁴ Over de vraag of de exploitatie van een nieuw Thialf positief kon zijn is in de Staten niet uitgebreid gediscussieerd. Wel plaatsten de PVV en GriensLinks kritische noten bij de exploitatie, maar een ruime meerderheid van de partijen bleef de investering in Thialf steunen.

Uit gesprekken met betrokkenen (Statenleden, Gedeputeerden en ambtenaren) uit de periode 2008-2013 blijkt dat het alom bekend was dat het lastig was om Thialf rendabel te maken. Thialf

⁶⁸ Brief van AT Osborne aan provincie Fryslân, betreft: *Aanbieding opstellen Business Case Nieuw Thialf*, 8 februari 2013.

⁶⁹ AT Osborne, *Offerte opstellen businesscase*, pp. 4

⁷⁰ In het realisatiebesluit zelf staat dat er bij de vernieuwbouw nadrukkelijk rekening zou worden gehouden met een negatieve meerjarige exploitatie (Bron: Provincie Fryslân, *Statenstuk realisatie Nieuw Thialf*, 26 juni 2013, pp. 14).

⁷¹ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie*, 6 juli 2010

⁷² Provincie Fryslân, *Coalitieakkoord 2011-2015, Nije energzy foar Fryslân*, vastgesteld door Provinciale Staten op 20 april 2011.

⁷³ Onder andere:

- Regiegroep, *Contouren verdiepingsslag Thialf*, 25 november 2010.
- Provincie Fryslân, *Statenvoorstel Keuze voorkeursvariant Nieuw Thialf*, Besproken in de Statenvergadering van 22 februari 2012. Hier is een second opinion van Ernst en Young bij betrokken.
- AT Osborne, *Nieuw Thialf Business Case*, 1 mei 2013.

⁷⁴ Het ging dan om een zogenaamde ‘kapitaallastenvrije’ exploitatie; uitgangspunt was dat er geen afschrijvingen en rentelasten zouden zijn.

was verlieslijdend en alleen als er geen kapitaallasten en afschrijvingskosten zouden zijn, was een positieve cashflow⁷⁵ mogelijk. Volgens diverse betrokkenen was de exploitatievraag niet relevant. Volgens hen bestond er binnen Provinciale Staten een brede gedeelde wens om te investeren in Thialf. Noch de inhoud noch de kwaliteit van de onderliggende stukken, waaronder de businesscase van AT Osborne, stond die politieke wens in de weg. Provinciale Staten benaderden de stukken bovendien weinig kritisch. Van de geïnterviewde oud-Statenleden gaf een aantal aan dat zij op het oordeel van een extern bureau meenden te kunnen vertrouwen.

3.5 Samenvattende bevindingen

- De belangrijkste reden om over te gaan tot overheidsingrijpen bij Thialf is dat de cultuurhistorische waarde van Thialf voor Fryslân gevaar zou lopen. Het probleem voor de noodzaak van overheidsingrijpen wordt helder omschreven en de wijze waarop overheidsingrijpen leidt tot het oplossen van het probleem wordt uitgewerkt. Deze redenering vormt een belangrijk onderdeel van een bredere beleidstheorie en kan worden getypeerd als houdbaar.
- Het provinciale ingrijpen bestond uit twee verschillende interventies:
 - Een financiële bijdrage van € 50 miljoen;
 - Het overnemen van twee derde van de aandelen. Daarmee kreeg de provincie zeggenschap in Thialf OG BV, maar zou zij ook opdraaien voor eventuele exploitatieverliezen.
- De andere argumenten die in de besluitvorming onderscheiden kunnen worden, gericht op de regionale economie en duurzaamheid, passen niet binnen een breder uitgewerkte beleidstheorie. Zij speelden een onderschikte rol.
- Vanaf het moment dat Provinciale Staten (voor het eerst in 2010) werden geïnformeerd over de (ver)nieuwbouw van Thialf ging de discussie vooral over de verschillende varianten van de (ver)nieuwbouw. Voor zover de Noordelijke Rekenkamer kan nagaan vond er geen principiële publieke discussie plaats over de vraag óf de provincie überhaupt in Thialf moest investeren. In de uitwerking van diverse varianten is een nulvariant niet verkend. Dat de provincie zou investeren in Thialf stond vast.
- Eén van de bevindingen van het onderzoek van LAGroup is dat een positieve exploitatie niet haalbaar is voor Thialf. Uit verschillende stukken die naar Provinciale Staten zijn gestuurd in de aanloop naar het realisatiebesluit blijkt dat de provincie uitging van een positieve exploitatie. In 2013 staat in het realisatiebesluit dat de provincie rekening houdt met een meerjarige negatieve exploitatie. Uit gesprekken met betrokkenen (Statenleden, Gedeputeerden en ambtenaren) uit de periode 2008-2013 blijkt dat het alom bekend was dat het lastig zou zijn om Thialf rendabel te maken.

⁷⁵ Maar dat betekende niet dat er een positieve exploitatie mogelijk was.

- De doorrekening van AT Osborne werd door Statenleden weinig kritisch benaderd. Van de geïnterviewden gaf een aantal aan dat het oordeel van een extern bureau vertrouwd moet kunnen worden.

4. Rollen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten

4.1 Inleiding

Provinciale Staten hebben een kaderstellende (van tevoren) en controlerende rol (achteraf), naast hun volksvertegenwoordigende rol. Zij kunnen bijvoorbeeld kaders stellen voor inhoud en financiën. Gedeputeerde Staten hebben de plicht om Provinciale Staten te voorzien van alle informatie die Provinciale Staten voor de uitoefening van hun taak nodig hebben.⁷⁶ Provinciale Staten hebben bovendien recht op informatie als zij daar om vragen.⁷⁷

In 2013 traden Gedeputeerde Staten als aandeelhouder toe tot de rechtspersoon Thialf OG BV. Thialf wordt daarmee een verbonden partij. Om die reden zijn de kaders omtrent verbonden partijen van toepassing.

In dit hoofdstuk gaat de Noordelijke Rekenkamer in op de rollen van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in Thialf en met name de manier waarop zij deze rollen invulden. Met de informatie uit dit hoofdstuk kan deelvraag 3 worden beantwoord: *“Welke rollen hebben Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten gespeeld?”* Hieronder volgt een beschrijving van eigenschappen van de besloten vennootschap Thialf Onroerend Goed (Thialf OG BV) en hoe de rol van de provincie in deze BV tot uiting komt.

4.2 Rollen Gedeputeerde Staten

Deze paragraaf beschrijft de rol van Gedeputeerde Staten bij Thialf. Voordat er wordt ingegaan op de rollen, volgt eerst een beschrijving van de bedrijfsstructuur van Thialf en hoe deze veranderde bij de aandelenoverdracht. Daarna wordt beschreven wat de rollen en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten zijn en hoe deze tot uiting komen in verschillende documenten. Tot slot volgt een beschrijving van de rolinvulling in de praktijk.

⁷⁶ Provinciewet, artikel 167, lid 2

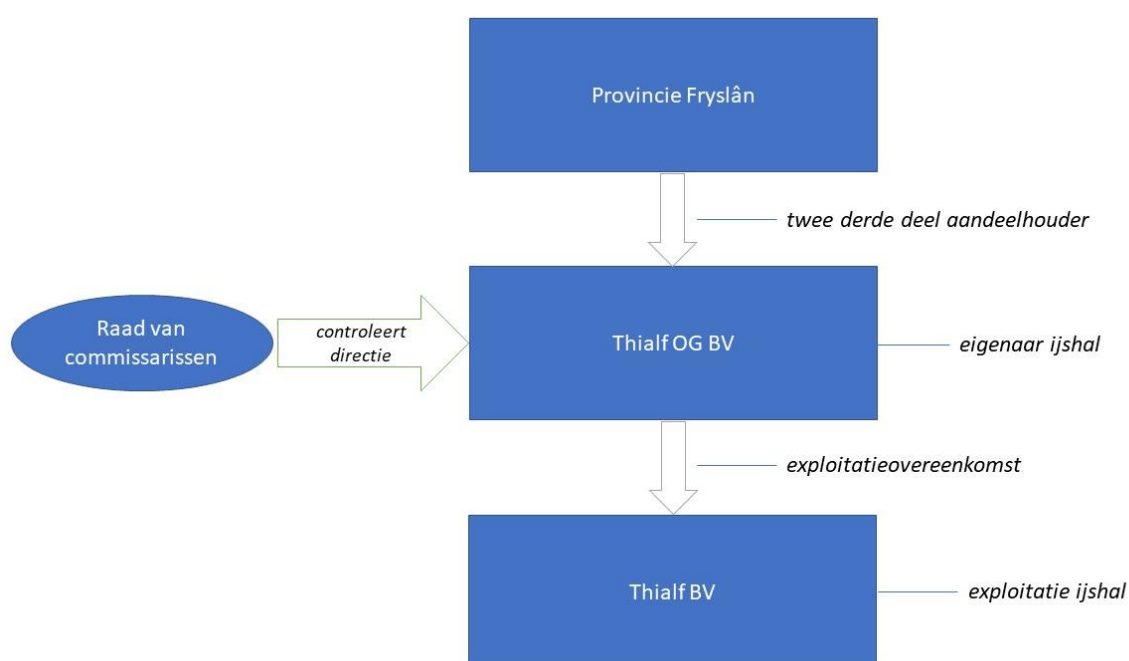
⁷⁷ Provinciewet, artikel 167, lid 3; Arena Consulting i.s.m. Provincie Drenthe, *Verbonden vertrouwen, Lessen uit het dossier 'Indonesiëprojecten WMD' voor kaderstelling en controle door PS bij verbonden partijen*, 4 oktober 2018

4.2.1 Aandeelhouderschap

Thialf OG BV

Essent, Aegon en de gemeente Heerenveen waren aandeelhouders van Thialf EAH Holding BV voordat de provincie deelnam in Thialf. Thialf BV was een exploitatie-BV binnen de holding en verzorgde de exploitatie. Gedeputeerde Staten namen in 2013 de aandelen van Essent en Aegon over en traden daarmee toe tot de rechtspersoon Thialf OG BV. Samen met de gemeente Heerenveen kregen zij zeggenschap over Thialf BV. Bij de aandelenovername door de provincie veranderde de naam EAH Holding in Thialf OG BV. Hier werd het kapitaal voor de vernieuwbouw in ondergebracht, evenals de vaste activa van Thialf BV. Thialf BV bleef de exploitatie verzorgen, maar er kwam een knip tussen Thialf BV en Thialf OG BV vanwege staatssteunregelgeving.⁷⁸ De provincie merkte Thialf aan als verbonden partij omdat zij er een bestuurlijk en financieel belang in heeft. Gedeputeerde Staten spelen een rol als (mede)eigenaar van Thialf OG BV door als aandeelhouder op te treden.

Onderstaand figuur toont de governance structuur:



Figuur 1: governancestructuur Thialf

De provincie benoemde bij de oprichting van de OG BV (in de eerste vergadering van aandeelhouders) twee leden van de Raad van commissarissen en een projectdirecteur.⁷⁹

⁷⁸ Gebaseerd op een interview met een (oud)medewerker van de provincie Fryslân op 15 maart 2021; De exploitatie moest worden aanbesteed. Dat was een voorwaarde aan de goedkeuring van de staatssteun aan Thialf door de Europese Commissie. Gedurende de bouwwerkzaamheden zou Thialf BV dat op zich nemen omdat een aanbesteding op dat moment niet voor hand lag. Het was de bedoeling dat na de aanbesteding van de exploitatie Thialf BV als exploitatie-BV van Thialf OG BV opgeheven zou worden, want dan was deze overbodig.

⁷⁹ Thialf, Verslag Algemene vergadering van Aandeelhouders Thialf OG B.V., 15 november 2013

Daarnaast was de gedeputeerde met Thialf in de portefeuille aanwezig als aandeelhouder bij de Algemene vergaderingen van Aandeelhouders (AvA).

Statuten

De bevoegdheden van de verschillende partijen in de besloten vennootschap Thialf OG BV staan in de statuten. De rol van de directie is die van dagelijks bestuur. De Raad van Commissarissen houdt controle op het door de directie gevoerde beleid.⁸⁰ De AvA benoemt de directeur(en) van de vennootschap en de Raad van Commissarissen.⁸¹ Uiteindelijke besluiten worden genomen door de AvA met volstreekte meerderheid van stemmen.⁸² Statutenwijzigingen kunnen alleen plaatsvinden door de AvA.⁸³

Een lid van Gedeputeerde Staten vertegenwoordigt in aandeelhoudersvergaderingen de provincie.

Nota Samenwerkingsrelaties en Leidraad Grip op Samenwerkingsrelaties⁸⁴

De 'Nota Samenwerkingsrelaties' beschrijft het afwegingskader om bepaalde taken en activiteiten van de provincie op afstand te zetten en de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten. De 'Leidraad Grip op Samenwerkingsrelaties' is een aanvulling op de nota.⁸⁵ Zie bijlage 4 voor een beschrijving van beide stukken.

Rolinvulling in de praktijk

In de aanloop naar het realisatiebesluit

Gedeputeerde Staten traden toe tot de Regiegroep in 2008. De regiegroep⁸⁶ besloot op 25 maart 2008 om samen nieuwbouw of 'eventueel een grondige renovatie' van Thialf onder de loep te nemen. In het begin was die deelname vrijblijvend: partijen in de regiegroep bespraken met elkaar voornamelijk ambities en wensen over het vernieuwen van Thialf.⁸⁷ In 2010 informeerden Gedeputeerde Staten Provinciale Staten daarover door middel van de startnotitie Heerenveen Stad van Sport. In de periode die daarop volgt legden Gedeputeerde Staten meerdere keren plannen aan Provinciale Staten voor over een (ver)nieuw(d) Thialf. Zie voor een overzicht de uitgebreide beleidsbeschrijving in bijlage 2.

⁸⁰ Thialf OG B.V., *Artikel 20A van de statuten*, 4 september 2013

⁸¹ Thialf OG B.V., *Artikel 15 lid 2 van de statuten*, 4 september 2013

⁸² Thialf OG B.V., *Artikel 26 lid 2 van de statuten*, 4 september 2013

⁸³ Thialf OG B.V., *Artikel 36 lid 1 van de statuten*, 4 september 2013

⁸⁴ Figuur afkomstig uit Provincie Fryslân, *Leidraad 'Grip op Samenwerkingsrelaties'*, 2019, pp. 26

⁸⁵ Provincie Fryslân, *Leidraad 'Grip op Samenwerkingsrelaties'*, 2019; De leidraad is de uitkomst van een onderzoek van de afdeling Concerncontrol van de provincie Fryslân. Daaruit bleek onder andere dat de taken en bevoegdheden van bestaande samenwerkingsrelaties niet helemaal duidelijk was en hoe Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hiermee om moesten gaan. Een andere conclusie was Gedeputeerde Staten weinig verantwoording aan Provinciale Staten afleggen over het bestuur van de samenwerkingsrelaties en de dat de informatieverstrekking hierover inconsequent is. Er blijkt een onduidelijk onderscheid tussen de rollen van de samenwerkingsrelatie en die van Provinciale Staten daarbinnen. Verder is advies ten aanzien van samenwerkingsrelaties belegd bij veel verschillende medewerkers en afdelingen.

⁸⁶ Bestaande uit de burgemeester van Heerenveen, tevens voorzitter, en twee gemeentelijke ambtenaren; de gedeputeerde en één provinciaal ambtenaar; de voorzitter van de Raad van commissarissen van Sportstad Heerenveen BV; de voorzitter van de Raad van Commissarissen en de directeur van Thialf; een adviseur namens de Koninklijke Nederlandse Schaatsbond (KNSB). Sportstad Heerenveen B.V. is een B.V. die de gemeente Heerenveen oprichtte om het project Stad van Sport in goede banen te leiden. Gemeente is mede aandeelhouder van de B.V..

⁸⁷ Gebaseerd op een interview met een (oud)medewerker van de provincie Fryslân op 11 maart 2021

Gedeputeerde Staten wilden zo secuur mogelijke beslissingen nemen om zorgvuldig met investeringskosten om te gaan. Zij stelden dat het maximaliseren van de opbrengsten het minst belangrijk was maar dat langetermijnafspraken met de KNSB en NOC*NSF daarentegen essentieel waren.⁸⁸ De projectrisico's, tot slot, hadden betrekking op problemen die zich konden voordoen bij de vernieuwbouw, de aanbesteding van de exploitatie en de organisatie van het project Nieuw Thialf. Gedeputeerde Staten beschreven de beheersing van deze risico's als volgt: *“aan de hand van de marktconsultatie een passende aanbestedingsstrategie kiezen, een realistische uitvraag doen, contracteren met eenduidige prestatieafspraken, en het gebruik voor topsportschaatsen centraal stellen.”*⁸⁹

Na het realisatiebesluit

Uit de verslagen van de AvA blijkt dat Gedeputeerde Staten zich tot in elk geval 2019 relatief bescheiden opstelden. In geen van die verslagen komt uitdrukkelijk een grote spanning tussen de provincie en Thialf naar voren.⁹⁰ Alleen over de aanbesteding van de exploitatie zelf, met name de noodzaak ervan, verschilden de Raad van Commissarissen en de provincie van mening. De RvC vond de aanbesteding vanwege de complexiteit van Thialf niet nodig en wilde dat Thialf zelf de touwtjes in handen hield. De provincie stelde dat een aanbesteding van de exploitatie een van de randvoorwaarden voor het goedkeuren van de provinciale bijdrage was. Uiteindelijk lijkt de RvC hierin te berusten.⁹¹

De houding van Gedeputeerde Staten als lid van de AvA strookt met de beschrijving in de statenstukken, waaronder de 'Nota Samenwerkingsrelaties' van de rol van de provincie als aandeelhouder. Een voorbeeld van risicobeheersing met betrekking tot de exploitatie: *“Ged. Kielstra spreekt zijn voorkeur uit voor 30 kleine sponsors dan één grote hoofd sponsor. Het weg vallen van een aantal kleine sponsors heeft minder invloed op de exploitatie dan dat een hoofdsponsor zich terugtrekt.”*⁹²

Vanaf 2019 blijkt dat Thialf tegenvallende cijfers heeft. De provincie zou volgens de gedeputeerde met politieke ogen kijken naar de cijfers van Thialf en concluderen dat zij moet bijspringen om Thialf overeind te houden. Er moest volgens hem een politiek-bestuurlijke vertaalslag komen van de cijfers omdat hij de onderbouwing van de tegenvallende resultaten onvoldoende vond. De directie wilde liever minder bemoeienis door de provincie; de provincie niet.⁹³ Omwille van de complexiteit van de aanbesteding van de exploitatie van Thialf en staatssteunaangelegenheden hield de provincie de teugels strak. Daarnaast vonden Gedeputeerde Staten Thialf van groot provinciaal belang.⁹⁴ De provincie verleende over de jaarcijfers 2017-2018 in eerste instantie geen

⁸⁸ Provincie Fryslân, PS-voorstel voor de vergadering van 26 juni 2013, pp. 14

⁸⁹ Provincie Fryslân, PS-voorstel voor de vergadering van 26 juni 2013, pp. 15

⁹⁰ Thialf, *Verslag Algemene vergadering van Aandeelhouders Thialf OG B.V.*, 31 maart 2014

⁹¹ Thialf, *Verslag Algemene vergadering van Aandeelhouders Thialf OG B.V.*, 5 november 2016

⁹² Thialf, *Verslag Algemene vergadering van Aandeelhouders Thialf OG B.V.*, 16 november 2016, pp. 3

⁹³ Thialf, *Verslag Algemene vergadering van Aandeelhouders Thialf OG B.V.*, 21 mei 2019

⁹⁴ Gebaseerd op een interview met een (oud)medewerker van de provincie Fryslân op 18 februari 2021

décharge op grond van onduidelijke cijfers. Deze goedkeuring kwam later alsnog.⁹⁵ Het was tevens een signaal aan Thialf om met een plan te komen om ervoor te zorgen dat het in de toekomst zwarte cijfers kon schrijven.⁹⁶

Gedeputeerde Staten stuurden tijdens de exploitatie van Thialf weinig informatie naar Provinciale Staten en die vroegen er ook niet om. Veel zaken waren als geheim geoormd omdat die bedrijfsgevoelige informatie zouden bevatten; die werden daarom niet naar Provinciale Staten gestuurd.⁹⁷ De exploitatie van Thialf BV moest openbaar worden aanbesteed, als voorwaarde voor de goedkeuring van de provinciale bijdrage door de Europese Commissie. Gedeputeerde Staten informeerden Provinciale Staten hierover middels een brief en een rapport over de governancestructuur.⁹⁸ Thialf BV heeft de exploitatie uiteindelijk niet via een openbare aanbesteding uitbesteed.⁹⁹ De reden hiervoor is dat Thialf BV een marktconforme huur betaalde en de Europese Commissie toestemming had verleend ingeval van marktconformiteit af te zien van openbare aanbesteding van de exploitatie. Die marktconforme huur is overigens betaald tot en met het seizoen 2018-2019 en daarna gestaakt.¹⁰⁰

4.2.2 Subsidieverstrekker

Subsidievoorwaarden

Een andere rol die Gedeputeerde Staten vervulden is die van subsidieverstrekker. Gedeputeerde Staten verstrekten de subsidie van € 50 miljoen aan Thialf OG BV om de vernieuwbouw van Thialf mogelijk te maken uit het REP-pakket en WfF-pakket van respectievelijk € 20 miljoen en € 30 miljoen. Provinciale Staten moesten uiteindelijk de kaders voor subsidieverstrekking vaststellen, hetgeen gebeurde door middel van het realisatiebesluit op 26 juni 2013.¹⁰¹ De subsidievoorwaarden waren de volgende:

- Thialf stuurt Gedeputeerde Staten elk kwartaal een verslag over de inhoudelijke en financiële voortgang van het project evenals actuele informatie over de financieringspositie van Thialf;
- In zijn rapportages moet Thialf aangeven hoe Thialf gaat samenwerken met de Elfstedehal in Leeuwarden en hoe deze samenwerking de schaatssport promoot.¹⁰²

In het realisatiebesluit van 2013 stond dat een gezonde financiële situatie een randvoorwaarde is voor een succesvol Thialf.¹⁰³ Daarom stelden Gedeputeerde Staten dat de provincie toezicht zou houden op de exploitatiecijfers door middel van afspraken tussen de Raad van Commissarissen en de aandeelhouders van Thialf.¹⁰⁴

⁹⁵ Thialf, *Verslag Algemene vergadering van Aandeelhouders Thialf OG B.V.*, 12 september 2019

⁹⁶ Gebaseerd op een interview met een (oud)medewerker van de provincie Fryslân op 18 februari 2021

⁹⁷ Gebaseerd op een interview met een (oud)medewerker van de provincie Fryslân op 18 februari 2021; Provincie Fryslân, *Agendapunt 7.8H*, Provinciale Statenvergadering van 28 november 2012

⁹⁸ Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: aanbesteding Thialf*, 10 januari 2017; bijlage bij deze brief is het rapport van ProFacto i.s.m. Thialf OG B.V., *Analyse governancestructuur Thialf OG BV, Goed beslagen ten ijs!*, november 2014.

⁹⁹ Gebaseerd op een interview met een (oud)medewerker van de provincie Fryslân op 15 maart 2021

¹⁰⁰ Provincie Fryslân, *Paragraaf Grote Projecten, Eerste Bestuursrapportage 2020*

¹⁰¹ Provincie Fryslân, *Statenstuk realisatie Nieuw Thialf*, 26 juni 2013

¹⁰² Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Thialf B.V., Onderwerp: Subsidieverlening betreffende het project 'Nieuw Thialf'*, 7 januari 2014

¹⁰³ Dit staat overigens niet in de subsidievoorwaarden.

¹⁰⁴ Provincie Fryslân, *Statenstuk realisatie Nieuw Thialf*, 26 juni 2013

Rolinvulling in de praktijk

Thialf informeerde Gedeputeerde Staten elk kwartaal door het versturen van kwartaalverslagen en -rapportages. Deze verslagen en rapportages stuurden Gedeputeerde Staten niet naar Provinciale staten. De informatievoorziening aan Provinciale Staten verliep via de planning & controlcyclus. Het project Nieuw Thialf zou in eerste instantie lopen tot 1 oktober 2016. Drie maanden na die datum moest Thialf de eindafrekening indienen. Thialf vroeg tweemaal uitstel aan: eerst tot 15 februari 2017 en daarna tot half september 2017. De redenen hadden betrekking op het afwickelen van het project. Thialf diende de eindafrekening in op 14 december 2017. Uiteindelijk vorderden Gedeputeerde Staten € 15.843 terug. De vernieuwbouw geschiedde voor een bedrag van € 49.999.707.¹⁰⁵

De samenwerkingsovereenkomst met de Elfstedenhal in Leeuwarden verliep lastig. Uit de AvA-verslagen blijkt dat er wel afspraken waren maar dat de Elfstedenhal ook evenementen organiseerde zoals NK masters, shorttrack en dergelijke. Dit zou niet in lijn zijn met gemaakte afspraken tussen beide ijsstadions.¹⁰⁶ Op het moment van deze AvA-vergadering was er nog geen commitment van de KNSB.

Gedeputeerde Staten zijn aandeelhouder en kunnen dus hun stem laten horen in de AvA. Zij kunnen leden benoemen van de directie en de Raad van Commissarissen. Tegelijk zijn zij vanuit de provincie toezichthouder op de op afstand geplaatste organisatie. Daarnaast zijn zij subsidieverstrekker. Hiermee lopen de verantwoordelijkheden enigszins door elkaar. Het gegeven dat de provincie ook een aantal ambtenaren detacheerde bij Thialf en een directie vanuit de ambtelijke organisatie van de provincie aanstelde versterkte deze vermenging in taken en verantwoordelijkheden.¹⁰⁷

4.3 Rollen Provinciale Staten

Deze paragraaf beschrijft de rol van Provinciale Staten bij Thialf. De rollen en verantwoordelijkheden van Provinciale Staten staan beschreven in de 'Nota Samenwerkingsrelaties' en de 'Leidraad Grip op Samenwerkingsrelaties' (zie ook bijlage 4). Hieronder volgt een beschrijving van de rolinvulling in de praktijk.

4.3.1 Kaderstellend

Op 22 februari 2012 stelden Provinciale Staten vast dat zij vernieuwbouw wilden van Thialf in plaats van de voorkeursvariant van Gedeputeerde Staten (Nieuwbouw op de Noordplot). In diezelfde vergadering stelden Provinciale Staten het maximum van de te investeren provinciale

¹⁰⁵ Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Thialf B.V., Onderwerp: Besluit betreffende de vaststelling van de provinciale subsidie inzake het project Nieuw Thialf (PF-2015/152520)*, 3 juli 2019

¹⁰⁶ AvA-verslag Thialf van 26 februari 2016, pp. 3

¹⁰⁷ Zie ook Provincie Fryslân, *Sturen met een afstandsbediening, Onderzoek Grote projecten op afstand*, 19 januari 2019; behandeld in Provinciale Staten op 27 februari 2019

bijdrage vast op € 50 miljoen. Dit zijn twee voorbeelden waarin de kaderstellende rol van Provinciale Staten sterk naar voren komt.

Een ander voorbeeld van kaderstelling door Provinciale Staten is de vaststelling van de Sportnota 2010-2013. Volgens die nota was er geen rol voor de provincie bij het financieren van sportaccommodaties en topsport.¹⁰⁸ In de daaropvolgende Sportnota 2014-2017 stond het volgende: *“Topsport cq betaalde sport is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het Rijk en de markt. De provincie zal zich daarom niet met topsport bezig houden, met uitzondering van Thialf en het Centrum voor Topsportonderwijs in Heerenveen. Thialf is vanuit historisch en economisch belang dusdanig van waarde voor onze provincie, dat er is gekozen om te investeren in een Nieuw Thialf.”*¹⁰⁹

Een derde voorbeeld van kaderstelling is het vaststellen van het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord van 2011-2015 benoemde het streven om de A-status van Thialf te behouden en hiervoor mee te investeren in nieuwbouw of verbouw van het huidige stadion.¹¹⁰

Het stimuleren van breedtesport was volgens dat akkoord een taak voor de gemeente.¹¹¹ Met betrekking tot de Elfstedenhal in Leeuwarden weken Provinciale Staten af van de bestaande kaders uit de sportnota 2010-2013 en het coalitieakkoord 2011-2015 door geld opzij te zetten voor een investering in die nieuwe ijshal, die zich op de breedtesport zou richten.¹¹² Daarmee ontstond er een situatie waarbij er een 400 meter baan in Leeuwarden (Elfstedenhal) was en één in Heerenveen (Thialf) die elkaar beconcurrerden op het gebied van de recreatieve schaatser. Provinciale Staten waren zich hiervan bewust.¹¹³

4.3.2 Controlerend

In de aanloop naar het realisatiebesluit vroegen Provinciale Staten meerdere malen om informatie van Gedeputeerde Staten. Ook hielden zij af en toe interpellatiedebatten om opheldering te vragen over de besluitvorming. De afdeling Concerncontrol leverde een feitenrelaas op naar aanleiding van een toezegging van Gedeputeerde Staten tijdens een interpellatiedebat in de vergadering van Provinciale Staten van 18 september 2013. Enkele Statenleden drongen aan op helderheid rondom de besluitvorming en de rol van de KNSB in die besluitvorming.¹¹⁴ Een uitgebreidere beschrijving van de besluitvorming staat in bijlage 2 van dit rapport.

¹⁰⁸ Provincie Fryslân, *Sport beweegt Fryslân 2010-2013*, vastgesteld door Provinciale Staten tijdens de vergadering van 13 mei 2009

¹⁰⁹ Provincie Fryslân, *Sport beweegt Fryslân 2014-2017*, vastgesteld door Provinciale Staten op 27 november 2013, pp. 5

¹¹⁰ Provincie Fryslân, *Coalitieakkoord 2011-2015, Nije enerzjy foar Fryslân*, vastgesteld door Provinciale Staten op 20 april 2011, pp. 17

¹¹¹ Provincie Fryslân, *Coalitieakkoord 2011-2015, Nije enerzjy foar Fryslân*, vastgesteld door Provinciale Staten op 20 april 2011, pp. 17

¹¹² De vaststelling van een investering in de Elfstedenhal gebeurde tijdens de vergadering van Provinciale Staten op 20 maart 2013.

¹¹³ Provincie Fryslân, Agendapunt 01B Subsidieverlening IJshal Leeuwarden, Vergadering van provinciale Staten van 20 maart 2013; Provinciale Staten namen een amendement aan waarin zij de tekst: *“Als voorwaarde opnemen dat de gemeente Leeuwarden samen met de provincie Fryslân nader onderzoek doet naar de invloed van een 400 meter ijsbaan in Leeuwarden op de exploitatie van Nieuw Thialf. Door het stellen van nadere voorwaarden kunnen de mogelijke negatieve gevolgen van de twee 400 meter banen dicht bij elkaar worden opgevangen”* vervingen door *“De gemeente Ljouwert en provinsje Fryslân meitsje ôfspraken oer de monitoaring fan de effekten fan de Elfstedenhal op de eksploitaasje fan Thialf. Yn dy ôfspraken wurdt ek fêstlein hoe’t mooglik negative effekten tefoaren kommen wurde kinne.”*

¹¹⁴ Provincie Fryslân, vergadering van Provinciale Staten van 18 september 2013.

Gedeputeerde Staten stuurden weinig informatie naar Provinciale Staten toen de provincie medeaandeelhouder was in Thialf. Provinciale Staten ontvingen niet de verslagen van de aandeelhoudersvergaderingen; zij vroegen zelf ook niet om informatie over het aandeelhouderschap of de subsidieverlening aan Thialf. Zoals eerder beschreven, waren veel zaken (jaarcijfers, kwartaalcijfers) als geheim geormerkt en werden die derhalve niet naar Provinciale Staten gestuurd.¹¹⁵ Gedeputeerde Staten informeerden Provinciale Staten middels een brief en een rapport over de governancestructuur en de uitbesteding van Thialf.¹¹⁶

Toen in 2019 bleek dat de exploitatie van Thialf BV niet goed liep, stuurden Gedeputeerde Staten een brief naar Provinciale Staten waarin zij ingingen op de tegenvallende exploitatie.¹¹⁷ Provinciale Staten stemden een half jaar later in met een reddingspakket voor Thialf om een faillissement te voorkomen.¹¹⁸

4.4 Samenvattende bevindingen

- De provincie zag het project Thialf in de periode 2008-2013 als een groot economisch project. Vanaf 2013 komt het project bij de beleidsafdeling Kultuur en Mienskip (met daarin Sport) terecht.
- Gedeputeerde Staten hebben verschillende rollen in Thialf. Gedeputeerde Staten zijn aandeelhouder in Thialf OG BV. Daarnaast zijn zij subsidieverlener. Tegelijk zijn zij vanuit de provincie toezichthouder op de op afstand geplaatste organisatie en benoemden zij een aantal ambtenaren in Thialf. Als gevolg hiervan lopen de taken en verantwoordelijkheden enigszins door elkaar.
- In de aanloop naar het realisatiebesluit vroegen Provinciale Staten meerdere keren om informatie over de plannen voor Thialf.
- Nadat het realisatiebesluit is genomen is de betrokkenheid van Provinciale Staten bij Thialf relatief bescheiden. Los van de informatie die zij ontvingen in het kader van de P&C cyclus, kregen zij weinig aanvullende informatie. Zij vroegen er zelf ook niet om.
- Provinciale Staten stuurden bij de totstandkoming van de besluitvorming over de financiële bijdrage een paar keer bij. Toen de exploitatie bleek tegen te vallen, stelden zij geld beschikbaar om Thialf van een faillissement te redden.
- Provinciale Staten besloten in maart 2013 in te stemmen met een financiële bijdrage voor de bouw van een ijshal in Leeuwarden. Nadat deze was gebouwd ontstond er een situatie waarbij er een 400 meter baan in Leeuwarden (Elfstedenhal) was en één in Heerenveen (Thialf) die elkaar beconcurrerden op het gebied van de recreatieve schaatser.

¹¹⁵ Gebaseerd op een interview met een (oud)medewerker van de provincie Fryslân op 18 februari 2021

¹¹⁶ Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: aanbesteding Thialf*, 10 januari 2017; bijlage bij deze brief is het rapport van ProFacto i.s.m. Thialf OG B.V., *Analyse governancestructuur Thialf OG BV, Goed beslagen ten ijs!*, november 2014.

¹¹⁷ Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: financiële ontwikkelingen Thialf*, 20 december 2019; ter informatie naar Provinciale Staten gestuurd

¹¹⁸ Provincie Fryslân, Vergadering van Provinciale Staten van 17 juni 2020: betreft Thialf B.V., *Herstelplan Thialf*, 2 april 2020

5. Verankeren van lessen uit Thialf

5.1 Inleiding

Provinciale Staten van Fryslân verzochten de Noordelijke Rekenkamer onderzoek te doen naar eerdere besluitvorming over Thialf. Uit dit verzoek blijkt dat Provinciale Staten nadrukkelijk de wens hebben te willen leren van de lessen uit dit onderzoek. Dit sluit aan bij de uitkomsten van de evaluatie van de Noordelijke Rekenkamer.¹¹⁹ Uit deelonderzoek A¹²⁰ van de evaluatie komt een beeld naar voren dat de Noordelijke Rekenkamer in eerdere onderzoeken regelmatig vergelijkbare (typen) conclusies en aanbevelingen doet aan de provincie. Het lukt blijkbaar niet om eerdere lessen te verankeren. Met betrekking tot Thialf valt op dat er diverse malen eerder relevant onderzoek is uitgevoerd of andere relevante stukken bestaan. In dit hoofdstuk wordt hier kort bij stilgestaan. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een weerslag van gesprekken die zijn gevoerd met verschillende provinciale actoren waarin is verkend hoe lessen uit dit onderzoek het beste kunnen beklijven. Daarmee kan antwoord worden gegeven op de volgende deelvraag: *“Deelvraag 4: Hoe is te waarborgen dat lessen uit de reconstructie van de besluitvorming inzake Nieuw Thialf beklijven?”*

5.2 Gemiste lessen

5.2.1 Feitenrelaas

In 2013 zeiden Gedeputeerde Staten toe om een compleet feitenrelaas op te stellen ten behoeve van Provinciale Staten. De afdeling Concerncontrol stelde dit feitenrelaas op¹²¹ en Provinciale Staten bespraken dit eind 2013.¹²² Het feitenrelaas bevatte een puntsgewijs overzicht van de besluitvorming en allerlei achterliggende stukken (inclusief de correspondentie tussen provincie en KNSB over de zogenaamde schoonheidswedstrijd). De beleidsbeschrijving in bijlage 2 is gedeeltelijk gebaseerd op dit feitenrelaas. In het feitenrelaas stond onder andere welke besluiten Provinciale Staten namen en op welke momenten zij waarover zijn geïnformeerd. In feite vormt het feitenrelaas een naslagwerk voor de provinciale betrokkenheid bij Thialf over de periode 2008-2013.

¹¹⁹ Noordelijke Rekenkamer, *Samenvatting Evaluatie 2020*, datum onbekend.

¹²⁰ Beers, E. en L. Schaap, *Luister nou eens! Een onderzoek naar rode draden in vijftien jaar Rekenkamerconclusies van de Noordelijke Rekenkamer voor de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen*. Assen, 6 augustus 2020.

¹²¹ Provincie Fryslân, *Feitenrelaas Thialf, opgesteld door Concerncontrol van de provincie en bijlage bij een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl.*, 12 november 2013.

¹²² Provincie Fryslân, Agendapunt 13B van de vergadering van Provinciale Staten van 27 november 2013

5.2.2 Onderzoek “Werkt het?” van de Noordelijke Rekenkamer

Provinciale Staten nemen besluiten over grote structuurversterkende programma’s die (mede) tot doel hebben werkgelegenheid te creëren. De (ver)nieuwbouw van Thialf werd in de periode tot en met 2013 voornamelijk beschouwd als een dergelijk project. In 2017 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek naar de werkgelegenheidseffecten van grote structuurversterkende projecten. In het onderzoek “Werkt Het?” heeft de Noordelijke Rekenkamer een meetlat ontwikkeld waarmee Provinciale Staten de beleidsinformatie die zij ontvangen over dergelijke projecten kunnen wegen en beoordelen. Dat helpt hen bij hun kaderstellende en controlerende rol bij dergelijke grote projecten.¹²³ In bijlage 3 is deze meetlat weergegeven.

5.2.3 Onderzoek “Sturen met een afstandsbediening”

In 2019 publiceerde de ambtelijke dienst van de provincie een onderzoek dat zij in opdracht van Provinciale Staten uitvoerde naar de governance en sturingsrelatie van enkele grote, op afstand geplaatste projecten, waaronder Thialf. In het rapport staan diverse potentiële lessen met betrekking tot Thialf. Zo valt in het rapport te lezen dat Provinciale Staten in de aanloop tot 2011 weinig betrokken waren. Vanaf 2011 kregen Provinciale Staten veel informatie over Thialf. Daardoor bestond het risico dat Statenleden door de bomen het bos niet meer zagen. Door veel informatie te verstrekken is het moeilijker om vast te stellen welke informatie relevant is. Informatie werd ook niet expliciet als risicovol geoordeeld. Het zicht op de hoofdlijnen raakte verloren.¹²⁴

Dit onderzoek behandelden Provinciale Staten in de laatste Statenvergadering vóór de verkiezingen in 2019. Na de verkiezingen trad veel verloop op van Statenleden, met het wegvloeien van opgedane kennis als gevolg. Mede daardoor hebben Provinciale Staten weinig geleerd van het onderzoek.¹²⁵ Provinciale Staten vinden het bovendien lastig om kritisch naar zichzelf te kijken, zeker als het gaat om onderwerpen die gerelateerd zijn aan de Friese trots en identiteit (zoals Thialf).¹²⁶

5.3 Drempels voor het leren

Een lerende overheid is een overheid die voortdurend leert van haar mislukkingen en successen, die continu in staat is om haar structuren, processen en beleid te herformuleren in het licht van nieuwe kennis en inzichten. Het leervermogen van een overheid bestaat uit de capaciteit om

¹²³ Noordelijke Rekenkamer, “Werkt Het?” *Onderzoek naar de raming en toerekening van werkgelegenheidseffecten van structuurversterkende projecten*, 12 november 2018

¹²⁴ Provincie Fryslân Onderzoekscommissie Leereffect Grote Projecten, *Sturen met een afstandsbediening – Onderzoek grote projecten op afstand*, 2019, p.37 en p.42.

¹²⁵ Gebaseerd op een interview met een (oud)medewerker van de provincie Fryslân op 18 februari 2021.

¹²⁶ Gebaseerd op diverse gesprekken met betrokkenen.

gegevens en informatie te verwerken en in te zetten om bestaand beleid en beheer kritisch te beschouwen en waar mogelijk te verbeteren.¹²⁷

Maar leren gaat niet vanzelf: er zijn diverse hindernissen. De Noordelijke Rekenkamer kwam een aantal mogelijke leerdrempels voor de provincie tegen:

1. De provincie beschikt niet over (voldoende) kritische informatie;
2. Bestaande kennis en handelwijzen leiden ertoe dat kritische informatie niet wordt opgemerkt (bijvoorbeeld door een tunnelvisie), verkeerd begrepen of op een behoudende wijze wordt geïnterpreteerd, kritische informatie leidt niet tot nieuwe kennis;
3. Kritische informatie of nieuwe kennis wordt niet (voldoende) binnen de provincie besproken en gedeeld – beslissers zijn hierdoor onvoldoende op de hoogte;
4. Eenmaal geleerde lessen leiden niet tot daadwerkelijke verandering;
5. Geleerde lessen blijven eenmalig en worden niet opgeslagen in het institutionele geheugen van de provincie;
6. De waan van de dag speelt een rol: incidenten, en de aandacht daarvoor in (sociale) media, vormen vaak de aanleiding voor een politiek debat. Deze incidenten verdwijnen vaak snel weer van de radar, meestal wanneer aan een (vermeende) ‘oplossing’ wordt gewerkt;
7. Het belang van de partij wordt vooropgesteld: politici zoeken veeleer naar informatie die hun eigen gelijk bevestigt of partijstandpunt vertegenwoordigt in plaats van afgewogen informatie die dit (eventueel) tegensprekt;¹²⁸
8. De wijze waarop een partij of een politicus geneigd is om informatie te zoeken en te gebruiken om het partijbelang te vertegenwoordigen is ook van toepassing op het coalitiebelang. De (vaak gedetailleerde) coalitieakkoorden die daardoor ontstaan, laten weinig ruimte voor verandering open;
9. Ontkennen of bewust negeren van feiten, dogmatisch denken: een extreem geval van het zoeken naar informatie die het eigen standpunt versterkt is een strategie die kan worden getypeerd als het “ontkennen van feiten” of ten minste selectieve/gekleurde waarneming;
10. Angst voor politieke gevolgen en/of media-aandacht: een politiek beladen onderwerp wordt vaak minder vrij besproken dan onderwerpen die minder beladen zijn.

5.3.1 Uitkomsten gesprekken met leden van Provinciale Staten¹²⁹

Het bovenstaande overzicht met drempels voor leren wordt door Statenleden herkend. Volgens een aantal Statenleden zijn met name de waan van de dag en de angst voor politieke gevolgen en/of media-aandacht twee drempels die zij vaak ervaren. Sommige Statenleden gaven daarnaast

¹²⁷ Gebaseerd op:

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *PUMA: Knowledge Management: Learning-by-comparing experiences from private firms and public organizations*, HRM Working Party Meeting, Parijs, 2001.
- Van der Knaap, P., *Lerende overheid, intelligent beleid?* Tijdschrift en platform voor public governance audit & control (TPC), december 2006, pp. 24-27.

¹²⁸ Enthoven, G.M.W., *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*, 2011, pp. 62

¹²⁹ Deze paragraaf is gebaseerd op een gesprek met leden van Provinciale Staten op 9 juni 2021. Voor dit gesprek heeft de Noordelijke Rekenkamer de woordvoerders op het dossier Thialf van de Statenfracties uitgenodigd. Enkele woordvoerders waren niet meer actief in de Staten, van hun opvolgers hebben wij de gegevens gekregen van de griffie en hen uitgenodigd voor het gesprek. Uiteindelijk namen er afgevaardigden namens de Statenfracties van VVD, FNP, 50PLUS, d’66, GrienLinks en SP deel aan het groeps gesprek.

aan het gevoel te hebben alleen informatie op hoofdlijnen te krijgen wanneer er van Provinciale Staten actie vereist is (geld verstrekken aan Thialf bijvoorbeeld). De informatie die zij krijgen is volgens hen gefragmenteerd en niet altijd even overzichtelijk. Grote en complexe projecten, zoals Thialf, hebben vaak een looptijd die groter is dan de looptijd van één of enkele Statenperiodes. Nieuwe Statenleden zijn vaak niet op de hoogte van de besluiten en onderbouwing daarvan die in het verleden genomen zijn. Een overzichtelijk dossier daarover ontbreekt volgens hen.

Een aanvullende drempel die enkele Statenleden noemden, is dat sommige bestuurders uit persoonlijk prestigebelang een project willen realiseren. Eventuele (financiële) risico's kunnen dan ook onderbelicht blijven, omdat de bestuurder in kwestie het project zo graag wil. Dat kan een reden zijn waardoor Provinciale Staten niet alle benodigde informatie krijgen om een goede inschatting van en een goed besluit over het project te nemen.

5.3.2 Uitkomsten gesprekken met de griffie¹³⁰

De griffie herkende de meeste eerder genoemde drempels. In algemene zin herkent zij dat partijen en de coalitie informatie neigen te gebruiken wanneer deze aansluit bij het partijbelang. Voor Thialf was dit wat minder van toepassing, omdat er voor Thialf een breed draagvlak bestond. Als aanvullende drempel noemde de griffie dat bij grote en/of complexe projecten het overzicht erover evenals de gevolgen van besluitvorming bij Statenleden soms ontbreken: het is Statenleden niet duidelijk wat de gevolgen kunnen zijn van bepaalde beslissingen.

De griffie gaf als oplossing voor een deel van de drempels aan dat er een regeling dient te zijn met daarin een stappenplan waarmee een eigenstandige informatievoorziening op gang komt voor grote en/of complexe projecten met het label 'Groot project'. Als 'Grote projecten' gewoon in de reguliere stroom van stukken worden meegenomen (zoals de p & c cyclus), dan krijgen zij namelijk niet de aandacht die zij nodig hebben. Het begint ermee dat Provinciale Staten zelf onderkennen dat een bepaald project heel complex en/of groot is. Dat maakt het mogelijk om het project op een andere wijze te behandelen, misschien ook externe expertise in te huren en eerdere lessen die relevant zouden kunnen zijn voor dit project op te roepen. Volgens de griffie is het logisch als het presidium of Provinciale Staten kaders stellen over grote projecten en is het vervolgens aan de griffie om te bewaken of er sprake is van een groot project.

5.3.3 Uitkomsten gesprekken met de gedeputeerde¹³¹

De gedeputeerde heeft sinds 2019 Thialf in zijn portefeuille. De besluitvorming uit 2013 heeft hij dus niet rechtstreeks (in de hoedanigheid van gedeputeerde) meegemaakt. Hij heeft de indruk dat Provinciale Staten in 2013 voldoende in de gelegenheid zijn geweest om vragen te stellen. Zo is voor het besluit om de aandelen over te nemen de procedure van wensen en bedenkingen doorlopen. De mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen, wensen en bedenkingen te uiten en kritisch door te vragen is daarmee geboden. Hij kan niet goed beoordelen of Provinciale Staten

¹³⁰ Deze paragraaf is gebaseerd op een gesprek met de griffie van de provincie Fryslân op 7 juni 2021.

¹³¹ Deze paragraaf is gebaseerd op een gesprek met de gedeputeerde die op dit moment Thialf in zijn portefeuille heeft (Sander de Rouwe) van de provincie Fryslân op 8 juni 2021; oud-gedeputeerde Kielstra is meerdere malen verzocht om een gesprek, helaas is hij hier niet op ingegaan.

destijds overzagen welke lange termijn gevolgen het besluit om de aandelen over te nemen had. Als gevolg daarvan is de provincie verantwoordelijk voor de huidige tekorten in de exploitatie. Dat moet de gedeputeerde bij herhaling uitleggen aan Statenleden.

Verder benadrukt de gedeputeerde het belang van een transparante en volledige informatievoorziening. Zo heeft hij besloten dat kwartaalrapportages vanuit Thialf in beginsel ook naar de Staten worden gestuurd. Dat gebeurde in het verleden niet. Als er nieuwe ontwikkelingen zijn met betrekking tot Thialf, zowel positief als negatief, dan is zijn uitgangspunt om die zo snel mogelijk met Provinciale Staten te delen. Zo zijn er diverse informerende brieven verstuurd over Thialf sinds hij gedeputeerde is. Overigens worden er door de Staten nauwelijks zaken geagendeerd naar aanleiding van de brieven. Rondom de informatievoorziening over Thialf bestaan geen vastomlijnde afspraken. Als er vanuit de Staten wensen of behoeften bestaan over informatievoorziening, dan staat hij daarvoor open. Het is volgens hem ook een samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten om de informatievoorziening te optimaliseren.

Hij herkent de rol van de media als barrière voor het tot stand komen van een constructief inhoudelijk debat. Vaak vormt berichtgeving in de media de aanleiding voor Statenvragen. Die vragen zijn regelmatig op detailniveau. In zijn eigen werkzaamheden en informatievoorziening aan de Staten laat hij zich niet leiden door media-aandacht of waan van de dag.

5.3.4 Uitkomsten gesprekken met de provinciesecretaris¹³²

In aanvulling op de barrières die eerder zijn genoemd, speelde bij de besluitvorming over Thialf de emotie een grote rol. De opvatting destijds was dat Thialf gewoon behouden moest blijven voor de provincie en dat het van latere zorg was hoe de provincie dat exact moest gaan regelen. Daar komt bij dat Statenleden in beginsel geen expertise hebben over het runnen van een bedrijf (uitzonderingen daargelaten). Dat is een heel andere tak van sport dan het bedrijven van politiek. Daarin moeten ze dus bijgestaan worden door bijvoorbeeld bedrijfsmatige expertise in te huren. Dat zou kunnen helpen om iets zakelijker naar Thialf te kijken.

Om te voorkomen dat leden van Provinciale Staten door emotie worden meegezogen in een project zonder besef van de consequenties op de lange termijn, is het van belang dat Provinciale Staten worden voorzien van objectieve en neutrale informatie. Volgens de provinciesecretaris is de bestuurlijke cultuur en sfeer nu ook anders dan in de periode rond 2013, de tijdsgeest is anders. Nu zitten de gedeputeerde en de ambtelijke dienst er volgens de provinciesecretaris scherper bovenop. Negatieve zaken over Thialf worden ook 'gewoon' gedeeld met Provinciale Staten. Dat leidt soms ook weer tot aanvaringen tussen Statenleden en gedeputeerde. Die opstelling van Statenleden is volgens de provinciesecretaris problematisch, want dit kan de transparantie belemmeren die belangrijk is voor een open en goed afgewogen besluitvorming. Een open en transparante politiek-bestuurlijke arena is volgens haar essentieel voor een goed besef van de consequenties van bepaalde besluitvorming. Die zou verder gefaciliteerd en aangemoedigd moeten worden.

¹³² Deze paragraaf is gebaseerd op een gesprek met de provinciesecretaris van de provincie Fryslân op 17 juni 2021.

5.4

Samenvattende bevindingen

- Rondom het project Thialf is er in de periode 2013 tot en met 2019 al meerdere malen onderzoek verricht. Daarmee is er al de nodige nuttige informatie aanwezig die potentiële lessen met betrekking tot Thialf bevat. De huidige generatie Friese Statenleden is zich hier onvoldoende van bewust.
- Volgens diverse geïnterviewden, waaronder oud-Statenleden, vinden Provinciale Staten het lastig om kritisch naar zichzelf en naar het eigen handelen te kijken, zeker als het gaat om onderwerpen die gerelateerd zijn aan de Friese trots en identiteit (zoals Thialf).
- Er zijn verschillende drempels die ertoe leiden dat eerdere lessen niet scherp op het netvlies van zittende Statenleden staan of komen. Deze hindernissen zijn in beeld bij betrokkenen.
- Er zijn geen vastomlijnde afspraken over de informatievoorziening over Thialf aan Provinciale Staten.

Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân

Met veel waardering hebben we het rapport van de Noordelijke Rekenkamer gelezen over de politieke besluitvorming inzake Nieuw Thialf.

Thialf is een onderwerp dat in de tijd van de besluitvorming – zo’n tien jaar geleden – de gemoederen bezighield en dat tot op de dag van vandaag nog steeds doet. Bovendien is er al vaker onderzoek naar gedaan in opdracht van Provinciale Staten. Zo is in 2018 door de provincie een rapport opgeleverd over grote projecten (Sturen met een afstandsbediening, onderzoek grote projecten op afstand, vastgesteld door de Staten in 2019), waarin de ontstaansgeschiedenis van het vernieuwde Thialf eveneens uitgebreid beschreven is.

Uw rapport brengt veel herinneringen boven, maar wijst ons ook op de realiteit van vandaag de dag: de financiële problemen zijn groot. Tegelijk realiseren we ons bij het lezen dat de droom die Provinciale en Gedeputeerde Staten tien jaar geleden hadden met Thialf is gerealiseerd: het is de snelste laaglandbaan van de wereld. Bakermat van de nationale en internationale schaatssport, waar afgelopen winter zelfs een wereldrecord is afgesnoept van een hooglandbaan.

Houdbaar

Zeer terecht geeft u aan dat de redenen voor de provincie om in 2013 in Thialf te investeren legitiem waren. Thialf en de schaatssport horen bij Fryslân. Uit cultuurhistorisch oogpunt was de investering houdbaar, zoals u dat noemt.

Dat Thialf geen vetpot zou zijn, beseften Gedeputeerde Staten bij het realisatiebesluit in 2013 eveneens. Een negatieve exploitatie was zeer goed mogelijk en die zou dan deels op het bord komen van de provincie als mede-eigenaar, stond in het PS-stuk dat ter besluitvorming voor lag.

In die vijf jaar van besluitvorming zijn vele discussies gevoerd en in de ogen van GS alle voors en tegens aan de orde gekomen. Kritische geluiden zijn volop geuit, niet alleen in de Statenzaal, ook in de media.

Uiteindelijk hebben Provinciale Staten besloten voor een ander voorstel te kiezen dan de voorkeursvariant van Gedeputeerde Staten. Bovendien kozen Provinciale Staten er op hun initiatief voor af te wijken van het coalitieakkoord en ook een nieuwe ijshal in Leeuwarden te subsidiëren, die negatief van invloed zou zijn op de exploitatie van Thialf.

Hiermee is volgens GS voldoende aangetoond dat Provinciale Staten een eigen beslissende rol hebben gespeeld in de discussie over Thialf en de ijsbanen in Fryslân. Hiervoor heeft PS in de ogen van GS alle benodigde informatie gekregen.

Toen in de huidige collegeperiode de financiële problematiek bij Thialf aan het licht kwam, heeft GS Provinciale Staten hiervan op de hoogte gesteld en de Staten actief geïnformeerd zodra er nieuwe ontwikkelingen waren. Dit past in onze ogen bij het „open en transparante klimaat” dat u aanraadt.

Aandeelhouder

Bij de beantwoording op deelvraag 2a op pagina 5 geeft de Rekenkamer aan dat niet duidelijk is waarom het nodig was dat de provincie een positie als aandeelhouder wilde innemen. Het rapport ‘Sturen met een afstandsbediening’ is hier wel helder over. De energiebedrijven die tweederde van de aandelen bezaten, wilden hier wel van af en wilden niet investeren in een nieuw Thialf. De gemeente had het niet aan middelen om de aandelen te kopen of te investeren.

Vanwege de verantwoordelijkheid die de provincie voelde om Thialf te behouden, was het voor de provincie een logische keuze om de aandelen over te nemen. Met het besef van alle consequenties die daar bij horen. In de Staten is destijds over deze stap geen concreet debat gevoerd. In de aanbevelingen komt u hier niet op terug. Het lijkt GS verstandig dat PS bij zo’n besluit om tot een deelneming over te gaan, dit voortaan bespreekt. Dan komen alle argumenten op voorhand op tafel.

Op de keper beschouwd komt u met aanbevelingen die niet direct van invloed zijn op het huidige beleid ten aanzien van Thialf. Ze gaan vooral over de vraag hoe om te gaan met grote projecten. Daarmee tonen ze overeenkomsten met de aanbevelingen uit het provinciale rapport ‘Sturen met een afstandsbediening’.

Geheimhouding vervallen

In uw rapport citeert u uit stukken die bij het opstellen en gebruik ervan destijds vertrouwelijk waren, vanwege de toen op handen zijnde aanbesteding. Voor zover dit nog niet het geval was, heeft GS besloten deze geheimhouding te laten vervallen, zodat u de stukken vrij kunt gebruiken. Hiermee komen we tegemoet aan uw verzoek.

GS kan dit niet besluiten voor het aanhalen van een geïnterviewde in voetnoot 64, zolang niet duidelijk is of deze persoon hier zelf toestemming voor heeft gegeven. Deze persoon is niet bij de provincie in dienst.

Aanbevelingen

Aangezien de Noordelijke Rekenkamer onderzoekt in opdracht van en rapporteert aan Provinciale Staten zijn de aanbevelingen uiteraard eveneens voornamelijk gericht aan Provinciale Staten en voor een beperkter deel aan Gedeputeerde Staten.

Gedeputeerde Staten maken graag van de gelegenheid gebruik waar nodig mee te geven hoe zij tegen de aanbevelingen aankijken.

Aanbeveling 1: Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, investeer in een open en transparant politiek klimaat waarin ruimte is voor een constructieve discussie en kritische geluiden. Dat voorkomt het optreden van een eventuele tunnelvisie en komt de kwaliteit van de besluitvorming ten goede. Gedeputeerde Staten, informeer bij Provinciale Staten wat hun informatiebehoefte is en leg deze vast in bindende afspraken. Provinciale Staten, maak deze behoefte ook actief kenbaar en wees terughoudend met het geheim verklaren van stukken vanwege bedrijfsgevoelige informatie.

Bestuurlijke reactie: Uiteraard is GS er voorstander van om het politieke klimaat in samenspraak met Provinciale Staten te optimaliseren. Daarvoor zijn in de afgelopen jaren al enkele middelen

ontwikkeld om Provinciale Staten beter bij de beleidsvorming te betrekken. Het zou goed zijn om samen te bespreken hoe we verder op deze weg gaan.

Aanbeveling 2: Provinciale Staten, stel een beleidskader Grote Projecten vast met daarin criteria waaraan een project moet voldoen om het label 'Groot Project' te krijgen. Dit beleidskader dient tevens bepalingen te bevatten over de wijze waarop, de momenten waarop en over welke onderwerpen Provinciale Staten worden geïnformeerd over een groot project.

Bestuurlijke reactie: De vaststelling of iets het predicaat groot project krijgt, gebeurt nu formeel door met PS te bespreken of het project een plaats krijgt in de lijst met grote projecten in de begroting. Dit kan feitelijk in elk stadium van een project. Het kan helpen om hiervoor criteria op te stellen. Al kan PS door de huidige werkwijze er altijd voor kiezen hiervan af te wijken. Soms is iets in de aanloopfase nog geen groot project, zoals bij Holwerd aan Zee, maar kan dit wel gaan gelden zodra de provincie een grote rol heeft bij de uitvoeringsfase.

Om invulling te geven aan deze aanbeveling zou Provinciale Staten gebruik kunnen maken van de twaalf aanbevelingen uit 'Sturen met een afstandsbediening'. Bij dit rapport zijn twee van de projecten onderzocht die de Noordelijke Rekenkamer als voorbeelden noemt: Thialf en Culturele Hoofdstad.

Daarnaast is bij de evaluatie van het Friese Meren Project een motie aangenomen om bij grote projecten vooraf meetbare doel op te stellen. Die motie is hierin eveneens te verwerken.

Voor wat betreft de suggesties van de kant van de Noordelijke Rekenkamer bij deze aanbeveling: Als aandachtspunten zijn dit prima suggesties. Een aantal zaken is nu al mogelijk en gebeurt geregeld, zoals het maken van een nulalternatief of het houden van een expertmeeting. De voorgestelde second opinion kan zeer nuttig zijn.

Het voorstel van de Rekenkamer is om een aantal zaken te verplichten. GS wijst er op dat dit voor een te dwingend keurslijf kan zorgen. Beter is het om per project te kijken wat het verstandigst is.

Aanbeveling 3: Gedeputeerde Staten, stel voor grote projecten een overzichtelijk dossier op en stel deze beschikbaar aan (leden van) Provinciale Staten en eventuele andere belangstellenden. Actualiseer dit dossier regelmatig. Het doel van een dergelijk dossier is om (nieuwe) Statenleden overzicht te geven en houvast te bieden met betrekking tot het grote project. Het dossier bevat in ieder geval:

- *De status en de (beoogde) looptijd van het project;*
- *Een overzicht van de belangrijkste besluitvorming hierover, de afwegingen die daaraan ten grondslag lagen en de belangrijkste risico's die de provincie loopt bij het project.*

Bestuurlijke reactie: Het is een prima suggestie om zo'n dossier samen te stellen. Dat zou mogelijk op een website kunnen, zodat niet alleen Statenleden maar ook andere belangstellenden er kennis van kunnen nemen. Met niet alleen informatie over bijvoorbeeld de belangrijkste risico's, maar met alle relevante informatie. Mogelijk met een afgeschermd deel, mocht er sprake zijn van (bedrijfs)gevoelige informatie.

Aanbeveling 4: Provinciale Staten, erken uw kwaliteiten maar ook uw kennisachterstand op bepaalde gebieden. Anticipeer daarop door gebruik te maken van externe expertise voor informatie over (de verschillende aspecten van) het project, vóórdat besloten wordt tot een provinciale bijdrage en/of deelname daaraan.

Bestuurlijke reactie: Een goede uitvoering van de eerdere drie aanbevelingen maakt de relevantie van deze aanbeveling automatisch al minder. Overleg vooraf over een deelneming is geregeld in de Provinciewet (artikel 158 lid 2).

Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer dankt het College van Gedeputeerde Staten voor zijn sterk inhoudelijke reactie op het onderzoeksrapport. Tevens waardeert zij de constructieve opmerkingen die het College plaatst bij de aanbevelingen.

In dit nawoord wil de Noordelijke Rekenkamer graag op twee zaken reageren. Ten eerste geven Gedeputeerde Staten aan dat in het PS-stuk dat in 2013 ter besluitvorming voorlag stond dat een negatieve exploitatie “zeer goed mogelijk” was. In het betreffende PS-stuk staat letterlijk het volgende: “De provincie zal als mede-eigenaar van Thialf geconfronteerd kunnen worden met de gevolgen van een negatieve exploitatie.” Die laatste formulering is een neutrale en is beslist niet te lezen als een aankondiging van een grote kans op een negatieve exploitatie.

Ten tweede geven Gedeputeerde Staten bij aanbeveling twee aan dat het verplichten van o.a. een second opinion, het uitwerken van meerdere scenario’s waaronder een nul-scenario en het inzichtelijk maken van incidentele en structurele financiële verplichtingen bij (beoogd) aandeelhouderschap zouden kunnen leiden tot een te dwingend keurslijf. De Noordelijke Rekenkamer begrijpt uiteraard dat alleen Provinciale Staten zelf een dergelijke verplichting kunnen opleggen aan zichzelf. Maar zij acht het wel van groot belang, dat de Staten dat doen, zodat dergelijke afspraken niet te vrijblijvend worden. Het zou dan te eenvoudig worden om er van af te wijken, zoals de reconstructie van de besluitvorming laat zien. De hier bedoelde ‘zelfverplichting’ is in de ogen van de rekenkamer de kern van de boodschap - de belangrijkste les - op basis van dit onderzoek. Juist als de Staten iets waardevols mogelijk willen maken of willen behouden, is het goed om even nuchter naar de zaak te kijken en de vraag te beantwoorden: hoe zouden we ook alweer omgaan met grote projecten, hoe houden we onszelf bij die les?

Bijlage 1:

Beleidsbeschrijving

Aanloop

In 2008 richtten onder andere de gemeente Heerenveen en Thialf het project Heerenveen Stad van Sport op. Daarnaast namen Gedeputeerde Staten een besluit over de provinciale deelname in de op te richten regiegroep¹³³. Zij stelden dat doordat de plannen die in de maak waren, waaronder van een nieuw Thialf, van een ‘dusdanige omvang, allure en bovengemeentelijke/bovenprovinciale uitstraling’ waren dat een provinciale betrokkenheid nodig was. Daarnaast was de provincie op verschillende onderdelen al betrokken bij onder andere het Centrum voor Topsport en Onderwijs (CTO).¹³⁴ In het Programma Heerenveen Stad van Sport stond dat de gemeente Heerenveen voor het ontwikkelen van een concept voor een Nieuw Thialf kennis inhuurde. Het programma stelde voor om bij de verdere ontwikkeling zelf benodigde kennis toe te voegen aan haar organisatie en dat daarmee Thialf de drager zou worden van dat nieuw Thialf-concept. Hiermee zou er directe inbreng aan de betrokken partijen (die later de Regiegroep vormen) mogelijk zijn. In een schema uit het document blijkt dat de provincie onder andere belast was met het aantrekken van financiën en subsidies.¹³⁵

De regiegroep besloot op 25 maart 2008 om samen nieuwbouw of ‘eventueel een grondige renovatie’ van Thialf onder de loep te nemen. De gemeente Heerenveen stemde in met het voortzetten van het programma Stad van Sport. In de programmabeschrijving stond het voornemen een drietal locaties¹³⁶ voor een nieuw Thialf te onderzoeken evenals de mogelijkheid voor een vernieuwd Thialf. De noodzaak voor het vernieuwen van Thialf was, volgens het Programma Stad van Sport, omdat de mondiale positie van het stadion verzwakte door concurrerende moderne ijsstadions elders in de wereld en in Nederland zouden er ook ‘kapers op de kust zijn’ die de rol van Thialf zouden kunnen vervullen.¹³⁷ De Koninklijke Nederlandsche Schaatsenrijders Bond (KNSB) stelde in een brief aan Gedeputeerde Staten eisen aan het stadion

¹³³ Het besluit van Gedeputeerde Staten over deze deelname dateert van 25 maart 2008. In de regiegroep zaten:

de burgemeester van Heerenveen, tevens voorzitter, en twee gemeentelijke ambtenaren;

de gedeputeerde en één provinciaal ambtenaar;

de voorzitter van de Raad van commissarissen van Sportstad Heerenveen BV;

de voorzitter van de Raad van Commissarissen en de directeur van Thialf;

een adviseur namens de Koninklijke Nederlandse Schaatsbond (KNSB).

Sportstad Heerenveen B.V. is een B.V. die de gemeente Heerenveen oprichtte om het project Stad van Sport in goede banen te leiden.

Gemeente is mede aandeelhouder van de B.V..

¹³⁴ Provincie Fryslân, *besluit Gedeputeerde Staten, deelname aan Regiegroep*, 25 maart 2008; toegezonden aan Provinciale Staten

¹³⁵ Regiegroep, Programma Heerenveen Stad van Sport, 25 maart 2008

¹³⁶ In het document stond dat er al verkenningen gaande waren voor nieuwbouw van Thialf aan de noordkant van de stad (Noordplot). Er was vanuit de gemeente al een plan voor woningbouw in dat gebied (Skoatterwâld) dus rees de vraag of de partijen snel konden nagaan of die locatie geschikt zou zijn voor nieuw Thialf.

¹³⁷ Regiegroep, *Programma Heerenveen, Stad van sport*, 25 maart 2008

en de bond gaf tevens aan dat het stadion niet later dan 2013-2014 gereed moest zijn om de positie van Thialf zeker te stellen.¹³⁸

Het onderzoek naar de mogelijkheden van een nieuw Thialf mondde uit in een visiedocument¹³⁹, waar de vier hiervoor benoemde Thialf-partijen mee instemden. Tevens organiseerde de gemeente Heerenveen een maatschappelijk debat om na te gaan in hoeverre er draagvlak bestond onder de bewoners van Heerenveen voor een Nieuw Thialf. De programmamanager van de gemeente Heerenveen lichtte tijdens een informatieavond het visiedocument waar het debat zich op focuste toe.¹⁴⁰ Daarna vond er een discussieavond plaats waarin de deelnemers over vier thema's konden meediscussiëren.¹⁴¹ Dit waren ruimtelijke inpassing en economisch perspectief, parkeren en bereikbaarheid, ambitie en programma's van eisen en ten slotte financiën. De deelnemers waren bewoners van Heerenveen, stakeholders uit de schaatssport, recreatieve gebruikers van Thialf, ondernemers in Heerenveen en omwonenden van de Noordplot. Zo'n 300 mensen bezochten de informatieavond en de discussieavond bracht 200 mensen op de been. Daarin sprak een meerderheid van de deelnemers hun voorkeur uit voor vernieuwbouw boven nieuwbouw en concludeerden zij ook dat er nog een verdiepingsslag nodig was om 'standpuntenbepaling en besluitvorming' mogelijk te maken. De argumenten om te kiezen voor vernieuwbouw waren, samengevat, bezorgdheid voor de hoge kosten van nieuwbouw en tevredenheid over de huidige locatie van Thialf.¹⁴²

De vier Thialf-partijen werkten de resultaten van het maatschappelijk debat uit in een Contourennota verdiepingsslag Thialf.¹⁴³ Dit leverde een tweetal potentiële locaties en een drietal varianten voor Nieuw Thialf op: nieuwbouw op de Noordplot van het Sportstadgebied en twee voorstellen voor vernieuwbouw van het bestaande ijsstadion. Het statenstuk waarin de varianten aan bod kwamen bespraken Provinciale Staten in de Statenvergadering van 22 februari 2012. Tijdens deze vergadering amendeerden Provinciale Staten het voorstel door te kiezen voor vernieuwbouw. Het projectvoorstel kwam aan bod in de Provinciale Statenvergadering van 19 december 2012. Dit projectvoorstel was een verdere uitwerking van de onderbouwing van het vernieuwbouwvoorstel, juridische procedures en de bijbehorende berekeningen van de investeringen en exploitatie van Nieuw Thialf. Het uiteindelijke realisatiebesluit, waarmee € 50 miljoen vrijkwam voor de vernieuwbouw, namen Provinciale Staten op 26 juni 2013.

Hieronder volgt een, zoveel mogelijk, chronologische beschrijving van de besluitvorming van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten in de aanloop naar het realisatiebesluit van 26 juni 2013. Het gaat, naast de besluitvorming zelf, nader in op de context van de besluitvorming.

¹³⁸ KNSB, *Brief aan Gedeputeerde Staten, onderwerp: Thialf*, 9 december 2009; ook het college van B&W van Heerenveen ontvangt een vergelijkbare brief.

¹³⁹ Regiegroep, *Visiedocument Nieuw Thialf*, 1 maart 2010

¹⁴⁰ Op 13 april 2010

¹⁴¹ Op 22 april 2010

¹⁴² Dietz Communicatie B.V. i.s.m. Gemeente Heerenveen, *Verslag Maatschappelijk debat toekomst Thialf*, 31 mei 2010

¹⁴³ Regiegroep, *Contouren Verdiepingsslag*, 25 november 2010

Rol provincie in dossier Thialf

Vergadering van Provinciale Staten van 13 mei 2009: Sportnota Sport beweegt Fryslân 2010-2013

Provinciale Staten bespraken in deze vergadering de Sportnota Sport beweegt Fryslân 2010-2013, die inging op de betrokkenheid van de provincie Fryslân bij de sportsector in de provincie en welke financiële consequenties die betrokkenheid heeft. In de nota werd de rol van de provincie omschreven met betrekking tot het sport- en beweegbeleid in Fryslân. De provincie was voorwaardenscheppend en ondersteunend op het gebied van infrastructuur; zij hield zich bezig met kwaliteitsverbetering en versterking van sportverenigingen, de coördinatie en afstemming tussen verschillende gremia en organisaties; ze was initiërend en stimulerend bij beleidsinnovatie en dergelijke; en ze hield zich bezig met kennis en innovatie op het gebied van regionale sport. De provincie zou tussen gemeenten en andere belanghebbenden bemiddelen en daarnaast adviseren over de ontwikkeling van grootschalige projecten. De provincie koos er volgens de nota voor géén rol te nemen bij het subsidiëren van sportaccommodaties, topsport en/of professionele sport en directe ondersteuning van sportverenigingen.¹⁴⁴

GroenLinks diende op het voorstel van Gedeputeerde Staten een motie in waarin zij verzochten om *“de staten in de gelegenheid te stellen om vroegtijdig kaderstellende uitspraken te kunnen doen aan de hand van een integrale notitie over Heerenveen Stad van Sport.”*¹⁴⁵ Provinciale Staten namen deze motie aan en stelden de nota vast.

In de daaropvolgende Sportnota 2014-2017 stond het volgende: *“Topsport cq betaalde sport is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het Rijk en de markt. De provincie zal zich daarom niet met topsport bezig houden, met uitzondering van Thialf en het Centrum voor Topsportonderwijs in Heerenveen. Thialf is vanuit historisch en economisch belang dusdanig van waarde voor onze provincie, dat er is gekozen om te investeren in een Nieuw Thialf.”*¹⁴⁶

Visiedocument Regiegroep

Zoals benoemd in de inleiding was het Visiedocument het resultaat van het onderzoek naar de mogelijkheden van een nieuw Thialf. In dit document stond dat de Regiegroep de ambitie had om in een nieuw Thialf te willen investeren. De Regiegroep stelde een tweetal varianten op een drietal locaties voor. Een 1-baansvariant en een 2-banenvariant met een aparte trainingsbaan voor (top)schaatsploegen. De voorgestelde locaties:

- Huidige locatie (renovatie);
- Noordplot;
- Bij de A7 bij de afslag Heerenveen.

De groep gaf in het document aan dat een nieuw Thialf op alle locaties mogelijk was, maar op de Noordplot het hoogst scoort op ‘betekenis voor de omgeving en Heerenveen als geheel’. Ook zou de locatie met het openbaar vervoer beter bereikbaar zijn dan de bestaande locatie en bij de A7. Ten slotte zouden de synergiemogelijkheden voor renovatie en de A7-variant beperkter zijn ten

¹⁴⁴ Provincie Fryslân, *Sport beweegt Fryslân 2010-2013*, vastgesteld door Provinciale Staten tijdens de vergadering van 13 mei 2009

¹⁴⁵ Provincie Fryslân, *Motie 4, Agendapunt 02B. Voorstel tot het vaststellen van de nota “Sport beweegt Fryslân 2009-2013”*, Provinciale Statenvergadering van 13 mei 2009; de nota besloeg volgens haar titel de jaren 2010-2013.

¹⁴⁶ Provincie Fryslân, *Sport beweegt Fryslân 2014-2017*, vastgesteld door Provinciale Staten op 27 november 2013, pp. 5

opzichte van nieuwbouw op de Noordplot en sloot nieuwbouw aan bij de gebiedsontwikkeling van het gebied Heerenveen Centrum-Breed.¹⁴⁷

Voor de financiële onderbouwing gaf de regiegroep de volgende verdeling aan voor de investeringskosten van alle voorgestelde varianten:

- *“Provincie/Rijk subsidies - 66 %*
- *Gemeente Heerenveen - 10%*
- *Financiering - 24%*

Bij de ‘Noordplot’ varianten heeft de gemeente aangegeven haar bijdrage aan de investeringskosten te verminderen met het verschil tussen de gemeentelijke boekwaarde en de huidige commerciële waarde van de grond. Hierdoor wordt de bijdrage van de gemeente bij die varianten kleiner dan 10% en het percentage van de bijdrage van Provincie/Rijk hoger.”¹⁴⁸

De Regiegroep bood het Visiedocument aan Gedeputeerde Staten, het college van B&W van Heerenveen en de Raden van Commissarissen van Thialf BV en Sportstad Heerenveen BV aan. Gedeputeerde staten stuurden het document niet naar Provinciale Staten.

Startnotitie Heerenveen Stad van Sport (1e versie d.d. 2 maart 2010 en 2e versie 06 juli 2010)

Het resultaat van de motie van GroenLinks was de Startnotitie Heerenveen Stad van Sport. Gedeputeerde Staten stelden deze notitie vast op 2 maart 2010. In het besluit van Gedeputeerde Staten over de startnotitie stond dat de gemeente Heerenveen voor het project Heerenveen Stad van Sport een verzoek om convenantbijdrage ingediend had met de omvang € 150.000.

In de beschrijving van het voortel bij de startnotitie stond dat er gekozen was voor een startnotitie omdat deze de ruimte gaf om ook goedkopere renovatievarianten van een Nieuw Thialf als volwaardig alternatief te presenteren. “Gemeente en Sportstad, die alles zetten op de dure Noordplotvariant, zullen dat de provincie niet in dank afnemen.”

De notitie ging in op de invulling van de provinciale rol in het project Heerenveen Stad van Sport. In de startnotitie stond dat de provincie zich committeerde aan het ‘Heerenveense project’ bij het aangaan van de samenwerking met de partijen in de regiegroep. De basis voor de commitment ligt, volgens Gedeputeerde Staten, in het convenantenbeleid en Streekplan Fryslân. Zij stelden dat in het convenant 2007-2013 de volgende doelstellingen geformuleerd waren voor de A7-zone bij Heerenveen:

- *“Het realiseren van nieuwe functies, voorzieningen en activiteiten in het kader van Sportstad Heerenveen die het huidige ‘sport- en gezondheidsconcept’ nader kunnen invullen en versterken (c.q. de synergie vergroten);*
- *Het stimuleren van Sportstad Heerenveen als bovenregionaal en hoogwaardig kennis- en economisch centrum op het gebied van sport en gezondheid.”¹⁴⁹*

¹⁴⁷ Regiegroep, *Visiedocument Nieuw Thialf*, 1 maart 2010

¹⁴⁸ Regiegroep, *Visiedocument Nieuw Thialf*, 1 maart 2010, pp. 4

¹⁴⁹ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 1e versie*, 2 maart 2010, pp. 4; besproken tijdens de Commissievergadering van 12 mei 2010 en verstuurd naar Provinciale Staten voorafgaand aan de vergadering van 26 mei 2010. Het item is daarin niet besproken, maar op de agenda (punt 04B) als vervallen item geoormerkt. De tweede versie, opgeleverd op 6 juli 2010, hebben Provinciale Staten besproken en vastgesteld tijdens de Statenvergadering van 22 september 2010.

Gedeputeerde Staten beschreven de rol van de provincie voor het financieren van Thialf als volgt: Thialf was als een van de onderdelen in het regiospecifiek pakket (RSP) benoemd als zijnde een project dat in aanmerking zou kunnen komen voor medefinanciering uit Regionaal Economische Pakket (REP). Gedeputeerde Staten hielden er rekening mee dat de provincie aan de dekking van de investeringskosten zou bijdragen. Zij verwezen naar een notitie die zij Provinciale Staten voorlegden en die een indicatie van deze investeringskosten door de verschillende partijen beschreef.¹⁵⁰ Gedeputeerde Staten stelden: *“Wat het provinciaal aandeel betreft, ligt er geen besluit van ons college aan ten grondslag.”*¹⁵¹ In de notitie stond verder dat de provinciale cofinanciering hypothetisch € 10 miljoen zou bedragen voor nieuwbouw en € 5 miljoen voor renovatie van de bestaande wedstrijd baan en de aanleg van een topsporttoefenbaan.¹⁵²

De stand van zaken tot dat punt toe werd ook beschreven. De Regiegroep kwam tot de conclusie dat:

- renoveren van Thialf als goed te kwalificeren was;
- renovatie plus de realisering van een tweede baan als beter;
- nieuwbouw, met twee banen, op de Noordplot als beste uit de bus kwam.

De onderbouwing voor deze meetlat stond niet in de eerste versie van de startnotitie. In de tweede versie stond hierover het volgende: *“Nieuwbouw brengt toepassing van innovatieve concepten op terreinen van energiebesparing en prestatiemeting (nog) beter binnen bereik. De levensduur van een nieuwe baan zal groter zijn dan die van een gerenoveerde.”*¹⁵³ Verderop in de paragraaf staat hierover meer beschreven.

Gedeputeerde Staten beschreven de volgende kaders voor wat betreft de financiering van Thialf: *“e. Een financiële bijdrage van de provincie aan Nieuw Thialf bestaat uit een eenmalige subsidie in de investeringskosten. Bijdragen of garanties ten behoeve van de exploitatie zijn voor de provincie niet aan de orde;*

f. De eventuele bijdrage uit het fonds REP wordt afgewogen tegen bijdragen uit dat fonds aan andere projecten;

g. Van een provinciale bijdrage kan eerst sprake zijn nadat de financiële opzet als weergegeven in het Visiedocument van de Regiegroep (d.d. 1 maart 2010) aan een nadere doorrekening is onderworpen en het resultaat daarvan een toets (second opinion) door (een) onafhankelijke deskundige(n) met succes heeft doorstaan;

h. Voor de realisering van een topsporttoefenbaan is de steun en financiële bijdrage van topsportorganisaties (met name de KNSB) een voorwaarde;

i. De provincie neemt een bijdrage aan de dure noordplotvariant alleen in overweging als andere partijen (m.n. rijk en KNSB) hun belang in die variant vanuit nationaalsportieve overwegingen voldoende tot uitdrukking brengen;

¹⁵⁰ Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Informatie dekking investering nieuw Thialf t.b.v. statencie B&M*, 28 april 2010

¹⁵¹ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie*, 6 juli 2010, pp. 15

¹⁵² Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Informatie dekking investering nieuw Thialf t.b.v. statencie B&M*, 28 april 2010

¹⁵³ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie*, 6 juli 2010, pp. 10

*k. Een besluit over een financiële bijdrage van de provincie is eerst aan de orde als ook een gelijkwaardige uitwerking van het renovatiealternatief beschikbaar is.*¹⁵⁴

Er zou een eenmalige bijdrage komen voor de (ver)nieuwbouw en de provincie zou geen structurele rol hebben in Thialf: *“De provincie heeft geen structurele rol in de private onderneming Thialf, nu niet en in de toekomst niet.”*¹⁵⁵

Statencommissievergadering Boarger en Mienskip van 12 mei 2010: verschillen 1e en 2e versie van de Startnotitie

De Statencommissie achtte de eerste versie van de startnotitie¹⁵⁶ als onvoldoende uitgewerkt. Hierop namen Gedeputeerde Staten de notitie terug en breidden deze uit op basis van de handvatten die de Statencommissie Boarger en Mienskip gaf tijdens de vergadering. De punten waarop de notitie tekortschoot waren de volgende¹⁵⁷:

- Onduidelijkheid over de rol van de provincie in Thialf, waarom de provincie hier een taak in had en hoe de rol van de provincie als eventueel participant in Thialf zich verhoudt tot de provinciale toezichthouder op de gemeentelijke financiën.

In de nieuwe nota stond dat de provincie de rol had van de verbindende schakel tussen het lokale initiatiefnemers en de rijksinstanties die erbij betrokken zijn. Specifiek voor Thialf gaven Gedeputeerde Staten aan dat de provincie op dat moment geen structurele rol in de onderneming had en die in de toekomst niet zou hebben. Als onderbouwing hiervoor: *“Het belang van de provincie is vooral ingegeven door de algemeen gedeelde vaststelling dat het huidige Thialf in een aantal opzichten niet meer voldoet aan de standaard die geldt voor ijsbanen waar internationale topwedstrijden worden gehouden. Door toenemende concurrentie van andere banen (tot dusver uitsluitend in het buitenland) zal Thialf het steeds moeilijker krijgen grote wedstrijden toegewezen te krijgen. Samen met andere partijen zet de provincie zich tijdelijk in om een nieuwe accommodatie te stichten dan wel de huidige accommodatie zodanig te vernieuwen dat Thialf zijn rol als toonaangevende indoor schaatsaccommodatie te blijven vervullen. Zoals hierboven aangegeven achten wij dat een provinciaal belang.”*¹⁵⁸

Daarnaast gingen Gedeputeerde Staten in op de verhouding als eventueel participant en toezichthouder op gemeentelijke financiën: *“Op zichzelf kan er een zekere spanning zitten tussen de rol van de provincie als projectpartner en die als toezichthouder. In de praktijk doen zich op dat vlak geen problemen voor. Als projectpartner zijn wij ons ervan bewust dat de financiële draagkracht van de gemeente nu eenmaal zijn grenzen heeft.*

Gemeente en provincie hebben een gemeenschappelijk belang: creëer een solide basis voor een gezonde exploitatie van Nieuw Thialf. Zoals gezegd is het daarom noodzakelijk dat de

¹⁵⁴ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie*, 6 juli 2010, pp. 17

¹⁵⁵ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen Stad van Sport, 6 juli 2010*, pp. 8

¹⁵⁶ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 1e versie*, 2 maart 2010

¹⁵⁷ Samengevat uit Provincie Fryslân, *Statencommissievergadering Boarger en Mienskip, 12 mei 2010*

¹⁵⁸ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie*, 6 juli 2010, pp. 8

investeringsraming en de exploitatie-opzet nog eens door te lichten. Bijzondere aandacht moet daarbij uitgaan naar het aandeel vreemd vermogen in de dekking van de investeringskosten. Juist daaraan is een risico-element aan verbonden. Als uit de doorlichting blijkt dat het te lenen bedrag te hoog is geraamd (niet uit de exploitatie kan worden opgebracht), zal de dekking uit de investeringssubsidies moeten worden opgehoogd.”¹⁵⁹

Over de status van het project stelden Gedeputeerde Staten het volgende: *“Als college committeren wij ons niet op voorhand aan de dure Noordplotvariant. Zoals hiervoor gesteld, kan ook een renovatievariant toereikend zijn om het provinciale belang (met name de continuering van de prominente rol van Thialf in de internationale schaatssport) te dienen. Wel zien wij –los van de stichtingskosten- de meerwaarde van nieuwe baan ten opzichte van renovatie. Nieuwbouw brengt toepassing van innovatieve concepten op terreinen van energiebesparing en prestatiemeting (nog) beter binnen bereik. De levensduur van een nieuwe baan zal groter zijn dan die van een gerenoveerde.*

Wij vinden dat de regiegroep nu eerst de gelegenheid moet krijgen of de veronderstellingen hierboven zich inderdaad in betekenende mate voordoen én te onderzoeken of andere belanghebbende partijen (met name het rijk, KNSB, sponsors) bereid zijn die meerwaarde te honoreren door middel van hogere financiële bijdragen. Alleen als aan die voorwaarden is voldaan, zijn wij bereid voor nieuwbouw een hogere provinciale bijdrage te overwegen.”¹⁶⁰

- Economische meerwaarde van de Noordplotvariant, verantwoording voor de investeringen, intentieverklaring van de andere deelnemers (waaronder KNSB) en onduidelijkheid over het standpunt van de KNSB over een A-status voor een nieuw Thialf:

“De economische meerwaarde van een nieuw Thialf is moeilijk exact in harde cijfers uit te drukken.” Gedeputeerde Staten lieten dit onderzoeken door een externe partij: “Uit die studie blijkt dat ten opzichte van de huidige situatie sprake is van een (structurele) werkgelegenheidsgroei van 60 tot 80 arbeidsplaatsen en toename van de bestedingsimpuls van 4 tot 5 miljoen euro per jaar. In deze opzichten is er een betrekkelijk klein verschil tussen renovatie en nieuwbouw. Daarnaast constateert Ecorys dat de Noordplotvariant “in beperkte mate grotere uitstralingseffecten genereert dan renovatie of nieuw elders”. Deze uitstralingseffecten zijn niet kwantificeerbaar.”¹⁶¹

Gedeputeerde Staten gaven in het voorstel het volgende aan over de samenwerking met de KNSB: *“De KNSB is bereid Thialf voor de grotere internationale toernooien Thialf ook in de komende jaren exclusief voor te dragen.”¹⁶²*

Voorafgaand aan deze Statencommissievergadering stuurden Gedeputeerde Staten een informerende brief aan Provinciale Staten over de dekking van de investeringskosten van de

¹⁵⁹ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie*, 6 juli 2010, pp. 10

¹⁶⁰ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie*, 6 juli 2010, pp. 11

¹⁶¹ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie*, 6 juli 2010, pp. 12

¹⁶² Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie*, 6 juli 2010, pp. 13

(ver)nieuwbouw van Thialf. Deze brief stelden zij op naar aanleiding van een informatieve bijeenkomst van de statenkommissie Boarger en Mienskip.¹⁶³

Overleg tussen de KNSB en de Regiegroep

Op 30 juni 2010 vond een overleg plaats tussen de KNSB en de Regiegroep dat onder andere ging over het aangaan van een langetermijncommitment van de KNSB en Thialf.¹⁶⁴ Beide partijen bespraken ook de plannen voor het realiseren van een aparte 400-baan.¹⁶⁵ De hield in dat Thialf de grote internationale toernooien zou huizen die de internationale schaatsunie aan Nederland toewijst evenals enkele Nederlandse kampioenschappen. Het verslag van dit gesprek heeft de Regiegroep naar de KNSB gestuurd. In het verslag stond het volgende over de commitment: *“De KNSB gaat een langdurig commitment met Thialf Heerenveen aan, minstens tot 2020. Dit commitment legt vast dat alle grote internationale toernooien die door de ISU aan Nederland worden toegewezen in Heerenveen zullen worden verreden, evenals een aantal wedstrijden op nationaal niveau.”*¹⁶⁶

De reactie op het verslag volgde op 10 september 2010. Het verslag was volgens de KNSB niet geheel correct of compleet. De schaatsbond zou zich wel willen committeren aan Thialf maar niet door alle internationale toernooien toe te wijzen. De KNSB hield de mogelijkheid open om andere vergelijkbare stadions hiervoor te benaderen.¹⁶⁷ Hierop nam de burgemeester van Heerenveen contact op met de bond en de Regiegroep reageert voorts op 29 september 2010 door de KNSB een concept-samenwerkingsovereenkomst te sturen.¹⁶⁸ Deze kreeg de Regiegroep terug met arceringen en wijzigingen waarmee de KNSB zijn standpunt herhaalde.¹⁶⁹

Vergadering van Provinciale Staten van 22 september 2010

Op 22 september 2010 stelden Provinciale Staten de herziene Startnotitie Heerenveen Stad van Sport vast.¹⁷⁰ Zoals hierboven ook staat, stelden Gedeputeerde Staten in de Startnotitie Heerenveen Stad van Sport onder andere voor dat de provinciale bijdrage aan Nieuw Thialf een eenmalige subsidie betrof en dat bijdragen of garanties ten behoeve aan de exploitatie niet aan de orde waren. Ook gaf de notitie aan dat een provinciale bijdrage alleen mogelijk was wanneer de financiële opzet van (ver)nieuwbouw aan een nadere doorrekening onderworpen was en het resultaat daarvan een second opinion was ondergaan door een of meerdere onafhankelijke deskundigen.

¹⁶³ Provincie Fryslân, *Feitenrelaas Thialf, opgesteld door Concerncontrol van de provincie en bijlage bij een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl.*, 12 november 2013

¹⁶⁴ De afvaardiging vanuit de provincie was verhinderd.

¹⁶⁵ Stuurgroep Nieuw Thialf, *Verslag overleg Regiegroep en KNSB*, 30 juni 2010

¹⁶⁶ Stuurgroep Nieuw Thialf, *Verslag overleg Regiegroep en KNSB*, 30 juni 2010

¹⁶⁷ KNSB, *Brief aan de Regiegroep, onderwerp: Reactie KNSB Besprekingsverslag Overleg d.d. 30 juni*, 10 september 2010

¹⁶⁸ Provincie Fryslân, *Feitenrelaas Thialf, opgesteld door Concerncontrol van de provincie en bijlage bij een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl.*, 12 november 2013. In de concept-samenwerkingsovereenkomst staat wederom de voorgestelde commitment tussen de KNSB en Thialf: KNSB laat alle grote internationale wedstrijden (WorldCups, WK's, EK's) die de ISU aan Nederland toewijst en minimaal twee NK's per jaar in Heerenveen plaatsvinden. Regiegroep, *artikel 4, concept-samenwerkingsovereenkomst Regiegroep – KNSB*, 29 september 2010

¹⁶⁹ KNSB en Regiegroep, *artikel 4, concept-samenwerkingsovereenkomst Regiegroep – KNSB*, herziene versie van 18 november 2010. Deze overeenkomst hebben beide partijen nooit ondertekend.

¹⁷⁰ Provincie Fryslân, *Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2e versie*, 6 juli 2010

Provinciale Staten dienden vier moties en drie amendementen in op het voorstel van GS om de (herziene) Startnotitie Heerenveen Stad van Sport vast te stellen. De eerste motie hield in dat Provinciale Staten niet bereid waren te investeren zonder dat aan de voorwaarde dat het bedrijfsleven voldoende financieel participeert was voldaan. Gedeputeerde Staten namen de motie over, mits het gerealiseerd mocht worden via het 'dure stoelen'-mechanisme.¹⁷¹ De indieners trokken vervolgens de motie in.

De tweede motie betrof een verzoek om een ondubbelzinnige en transparante kaderstelling over het salaris en financiële beloning van de organisatie en directie. Ook deze motie namen Gedeputeerde Staten over, met als kanttekening dat de kaders alleen een voorwaarde zouden zijn wanneer er sprake is van een grote overheidsinvestering. Daarna trokken de indieners deze motie in.

In de derde motie spraken Provinciale Staten haar mening uit dat wanneer het Wereldkampioenschap Voetbal aan Nederland en België zou worden toegekend, de provincie geen financiële bijdrage zou leveren. Gedeputeerde Staten namen de motie over en de indieners trokken vervolgens de motie weer in.

In de laatste motie stelden Provinciale Staten dat zij het beheer en exploitatie van Thialf een commerciële en privaatrechtelijke aangelegenheid vonden en dat dit zo moest blijven; dat de deelname van de provincie of gemeente aan een privaatrechtelijke rechtspersoon voor het beheer en de exploitatie van Thialf ondoelmatig en ondoeltreffend is omdat zij in beginsel niet een openbaar belang dient; dat Provinciale Staten niet willen meewerken aan een dergelijke deelname wanneer het doel ervan het beheer en de exploitatie van een ijsbaan betreft. Deze motie verwierpen Provinciale Staten met een viertal fracties voor.

In het eerste amendement stelden Provinciale Staten dat *“Een besluit van PS over de financiële bijdrage aan een van de nog actuele varianten, kan pas aan de orde zijn als er gelijkwaardige financiële uitwerkingen per variant, zoals bedoeld onder punt g., aan PS zijn voorgelegd.”*¹⁷² Dit amendement namen Gedeputeerde Staten over.

In het tweede amendement verzochten Provinciale Staten om punt i te wijzigen in: *“De provincie neemt een bijdrage aan renovatie of nieuwbouw alleen in overweging als andere partijen (m.n. rijk en KNSB) hun belang in de verschillende varianten vanuit nationaal-sportieve overwegingen voldoende tot uitdrukking brengen.”* Ook dit amendement namen Gedeputeerde Staten over.

In het laatste amendement wilden Provinciale Staten een aantal passages over het WK-Voetbal schrappen en vervangen door andere tekst en had geen betrekking op Thialf. Dit amendement werd verworpen.

¹⁷¹ Het 'dure stoelen'-mechanisme houdt volgens de startnotitie in dat er extra opbrengst gegenereerd wordt door extra stoelen die aan (sponsor)bedrijven verhuurd worden bij grote wedstrijden. Zie pagina 9.

¹⁷² Punt g is de volgende: *“De provincie neemt een bijdrage aan de dure noordplotvariant alleen in overweging als andere partijen (m.n. rijk en KNSB) hun belang in die variant vanuit nationaal-sportieve overwegingen voldoende tot uitdrukking brengen;”*

Gedeputeerde Staten deden de volgende toezeggingen:

- Gedeputeerde Staten doen onderzoek naar de mogelijke varianten en over de haalbaarheid daarvan geven zij zo snel mogelijk duidelijkheid;
- Als er sprake is van relevante ontwikkelingen, er een keuze gemaakt moet worden tussen meerdere varianten of een keuze tussen doorgaan of stoppen met het project, zullen Gedeputeerde Staten weer bij Provinciale Staten terugkomen.

Met inachtneming van de amendementen en toezeggingen namen Provinciale Staten de startnotitie aan.

Contouren Verdiepingsslag

De Regiegroep werkte in de Contouren Verdiepingsslag de varianten uit die Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten toezegden in de vergadering van 22 september 2010. De varianten waren nieuwbouw op de Noordplot en een tweetal vernieuwbouwvarianten op de bestaande locatie, waarvan één met een tweede baan. De variant bij de A7 liet de Regiegroep buiten beschouwing omdat deze qua investeringskosten vergelijkbaar was met de Noordplotvariant maar minder voordelen zou bieden met betrekking tot synergiemogelijkheden en de gebiedsontwikkeling van Heerenveen.¹⁷³ Voor de verschillende varianten (met en zonder extra baan) waren drie scenario's beschreven; de minst positieve scenario's voor de Noordplotvariant waren qua exploitatie negatief.

In de Contouren Verdiepingsslag kwam de Regiegroep voor het eerst met een referentievariant. Deze variant beschrijft de situatie waarin er geen (ver)nieuw(d) Thialf zou komen omdat er geen externe financiering zou kunnen worden aangetrokken. Onduidelijk is op wat voor externe financiering de Regiegroep hier doelde. In beginsel zouden alle voordelen die een nieuw Thialf zou brengen niet behaald worden, zoals synergievoordelen, duurzaamheidsvoordelen en de positie van Thialf als toonaangevend internationaal schaatsstadion. Hier benoemde de Regiegroep het scenario dat er minder grote evenementen worden toebedeeld aan Thialf maar deze werkte de groep niet nader uit. Onduidelijk is wat voor gevolgen dat zou hebben voor de exploitatie.¹⁷⁴

Gedeputeerde Staten stuurden het rapport naar de gemeente Heerenveen en Provinciale Staten en zij informeerden Provinciale Staten door een brief op 12 juli 2011.¹⁷⁵ In deze voortgangsbrief aan Provinciale Staten stelden Gedeputeerde Staten dat de A7-variant minder voor de hand lag dan de andere twee varianten omdat die niet de synergievoordelen en de gebiedsontwikkeling van Heerenveen in de hand zou werken. De renovatievariant bood geen langetermijnperspectief dus bleven er twee reële opties over: nieuwbouw op de Noordplot enerzijds en vernieuwbouw van het bestaande stadion plus de bouw van een extra ring anderzijds. Deze twee varianten zouden volgens de brief nog een second opinion ondergaan. Verder ging de brief in op het

¹⁷³ Regiegroep, *Contouren verdiepingsslag Thialf*, 25 november 2010

¹⁷⁴ Regiegroep, *Contouren verdiepingsslag Thialf*, 25 november 2010, pp. 23

¹⁷⁵ Provincie Fryslân, *Feitenrelaas Thialf*, opgesteld door Concerncontrol van de provincie en bijlage bij een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl., 12 november 2013

aanvragen van financiering van het Rijk en van het bedrijfsleven. Het Rijk zou voorzichtig positief reageren. Gedeputeerde Staten gaven aan dat er gesprekken gaande waren met het bedrijfsleven.¹⁷⁶

Concept-samenwerkingsovereenkomst terug, overgang Regiegroep in Stuurgroep, vragen aan GS
De KNSB stuurde de concept-samenwerkingsovereenkomst terug, voorzien van gele arceringen. De adviseur die namens de KNSB in de Regiegroep zat ging hiermee aan de slag. Hij zei, volgens verslaglegging van de Regiegroep, dat de KNSB geen signalen had over initiatieven met een omvang en ambitie vergelijkbaar met Heerenveen en dat de bond zich volledig in zou zetten voor de Noordplotvariant. Hij nuanceerde het door aan te geven dat de KNSB ook interne verplichtingen had en nog een slag om de arm hield voor wat betreft de toewijzing van de NK's. De Regiegroep stelde daarop dat er tenminste steun vereist was om alle internationale wedstrijden in Heerenveen te houden. Het aanpassen van de overeenkomst had wat meer voeten in de aarde en behoefde overleg tussen de Regiegroep en de KNSB.

In februari 2011 was de laatste bijeenkomst van de Regiegroep en deze ging vervolgens over in de Stuurgroep. De personele bezetting veranderde. Er kwam een externe voorzitter, namens de provincie sloten de gedeputeerde en de directeur Uitvoering aan, namens Sportstad Heerenveen BV twee medewerkers en namens de gemeente Heerenveen de wethouder/ locoburgermeester en twee ambtenaren. De KNSB had geen representatie meer in de Stuurgroep. Waarom is niet duidelijk.¹⁷⁷

De PvdA-fractie stelde op 16 maart 2011 schriftelijke vragen die Gedeputeerde Staten op 17 mei 2011 beantwoordden. De vragen hadden betrekking op een uitspraak van de voorzitter van Gedeputeerde Staten in de media: *“Dat we naar een nieuw Thialf willen, dat staat vast (.....) er is geen andere optie (dan) nieuwbouw.”*¹⁷⁸ De reactie van Gedeputeerde Staten is dat betrokken partijen (KNSB, sporters, sponsors en publiek) geen brood zien in renovatie; Gedeputeerde Staten houden wel de optie voor vernieuwbouw open. Verdere vragen gingen over het al dan niet hebben gemaakt van een keuze tussen de verschillende voorgedragen alternatieven voor Nieuw Thialf. Die keuze hadden Gedeputeerde Staten nog niet genomen. Ook stelde de PvdA-fractie de vraag of de uitspraak van de voorzitter van Gedeputeerde Staten gebaseerd waren op second opinion naar de financiële soliditeit van de verschillende onderzochte varianten. Dit was volgens Gedeputeerde Staten niet het geval.¹⁷⁹

*Brieven van de KNSB en het NOC*NSF*

De KNSB stuurde de Commissaris van de Koningin een brief en het NOC*NSF stuurde een brief naar Gedeputeerde Staten.¹⁸⁰ Deze brief, met dezelfde inhoud, stelde dat Thialf niet meer de

¹⁷⁶ Provincie Fryslân, *Brief aan Provinciale Staten, onderwerp: Voortgangsbericht Nieuw Thialf*, 8 juli 2011; ter informatie naar Provinciale Staten gestuurd voorafgaand aan de vergadering van 21 september 2011.

¹⁷⁷ Provincie Fryslân, *Feitenrelaas Thialf, opgesteld door Concerncontrol van de provincie en bijlage bij een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl.*, 12 november 2013

¹⁷⁸ Provincie Fryslân, *beantwoording schriftelijke vragen over uitspraken over Thialf*, 17 mei 2011, pp. 1

¹⁷⁹ Provincie Fryslân, *beantwoording schriftelijke vragen over uitspraken over Thialf*, 17 mei 2011

¹⁸⁰ 9 juli 2011

internationale kwaliteitsstandaard zou hebben. Dit zou de reputatie van Nederland als het schaatsland afbreuk doen. De KNSB en NOC*NSF zouden bereid zijn om *“alle mogelijke inzet te plegen om daar waar mogelijk tot realisatie van een nieuw Thialf te komen”*.¹⁸¹

Gedeputeerde Staten informeerden Provinciale Staten op 17 juli 2011 over de voortgang van de keuze uit de varianten voor Nieuw Thialf en dat er aan het einde van 2011 een voorstel klaar zou zijn. Ze gaven in de brief ook aan dat zij bezig waren met het bewerkstelligen van een rijksbijdrage aan Thialf, met voorzichtig positieve respons. Ook stelden zij dat de regio bijdroeg aan de dekking van de financiële bijdrage aan Thialf door de inzet van REP-gelden. De gemeente Heerenveen en de provincie tezamen waren volgens de brief de bijdrage van de regio. Tot slot gaven Gedeputeerde Staten aan dat er nog gesprekken gaande waren over een bijdrage van het bedrijfsleven in de stichtingskosten.¹⁸²

In een brief van 3 november 2011 liet de KNSB weten dat zij positief was over het realiseren van een nieuw Thialf maar dat een nieuwe topsportlocatie ook elders in Nederland gerealiseerd zou kunnen worden. Op deze brief is, volgens Gedeputeerd Staten, geen reactie bekend.¹⁸³

Het uitgewerkte voorstel, een businessplan, was eind december 2011 gereed. Gedeputeerde Staten presenteerde het voorstel samen met B&W van de gemeente Heerenveen aan Provinciale Staten, de Gemeenteraad van Heerenveen en de pers op 14 december 2011.¹⁸⁴ Het businessplan kwam aan bod in de vergadering van Provinciale Staten van 22 februari 2012.

Vergadering van Provinciale Staten van 22 februari 2012

Zoals hiervoor benoemd, stelden Gedeputeerde Staten in december 2011 een businessplan vast. In dit plan gaan zij in op enkele varianten voor een Nieuw Thialf. De voorkeursvariant van het college van Gedeputeerde Staten was Nieuwbouw op de Noordplot. Ernst & Young (EY) voerde een second opinion uit op de exploitatieopbrengsten en de (economische) effecten van een nieuw Thialf. EY concludeerde *dat “de uitgevoerde onderzoeken een relatief voorzichtig beeld schetsen van de mogelijke effecten en opbrengsten van een nieuw Thialf.”*¹⁸⁵ Even verderop in het stuk stelden Gedeputeerde Staten het volgende: *“Beide locaties bieden – als de investering sluitend kan worden gemaakt - financieel een gezond lange termijn perspectief en passen in de ambities van het Coalitieakkoord 2011 – 2015.”*¹⁸⁶

In de vergadering stelden Gedeputeerde Staten voor om op basis van die voorkeursvariant, Nieuwbouw op de Noordplot, verder te gaan en betreffende begrotingswijziging vast te stellen.

¹⁸¹ Provincie Fryslân, *Feitenrelaas Thialf, opgesteld door Concerncontrol van de provincie en bijlage bij een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl.*, 12 november 2013, pp. 6

¹⁸² Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Voortgangsbericht Nieuw Thialf*, 8 juli 2011

¹⁸³ Provincie Fryslân, *Feitenrelaas Thialf, opgesteld door Concerncontrol van de provincie en bijlage bij een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl.*, 12 november 2013

¹⁸⁴ Provincie Fryslân, *Feitenrelaas Thialf, opgesteld door Concerncontrol van de provincie en bijlage bij een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl.*, 12 november 2013

¹⁸⁵ Provincie Fryslân, *Statenvoorstel Keuze voorkeursvariant Nieuw Thialf*, Besproken in de Statenvergadering van 22 februari 2012, pp. 5

¹⁸⁶ Provincie Fryslân, *Statenvoorstel Keuze voorkeursvariant Nieuw Thialf*, Besproken in de Statenvergadering van 22 februari 2012, pp. 7

De andere twee varianten die Gedeputeerde Staten aandroegen waren (goedkopere) vernieuwbouwvarianten.

Provinciale Staten deden een aantal amendementen op het voorstel van Gedeputeerde Staten en dienden ook een aantal moties in. In het eerste aangenomen amendement verzochten Provinciale Staten onder andere om:

- Zonne-energie toe te passen voor de energieproductie van Thialf;
- De toepassing ervan te verbinden met initiatieven zoals de Energie Koöperaasje Fryslân (het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE));

In het tweede aangenomen amendement verzochten Provinciale Staten om voor vernieuwbouw te kiezen en de in het businessplan voorgelegde twee opties nader uit te werken. Hierover gaven Provinciale Staten aan dat:

- de A-status op de bestaande locatie behouden blijft in het geval van vernieuwbouw;
- (ook) vernieuwbouw goed uit de verf komt wat betreft duurzaamheid en innovatie;
- vernieuwbouw minder juridische procedures met zich meebrengt dan nieuwbouw;
- de kosten voor vernieuwbouw over het algemeen lager zullen uitvallen dan voor nieuwbouw;
- een bedrijfseconomische en financiële onderbouwing van de plannen noodzakelijk is.¹⁸⁷

In een ander amendement vroegen Provinciale Staten om helderheid over onder andere de BTW van het project en de bedrijfseconomische en financiële onderbouwing van de plannen. Hier doen Gedeputeerde Staten later een toezegging over, hetgeen leidde tot het intrekken van het amendement.

In een aangenomen motie spraken Provinciale Staten hun mening uit dat de ijsbanen in Heerenveen en Leeuwarden in samenhang moeten worden gezien en dat de provincie de financiële verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering ervan. Daarom verzochten Provinciale Staten Gedeputeerde Staten om voor september 2012 voorstellen in te dienen over de financiële bijdrage van de provincie aan beide projecten.

Gedeputeerde Staten deden onder andere de volgende toezeggingen:

- Bij het realisatiebesluit komen zij met een definitief dekkingsplan voor het project;
- De BTW speelt geen rol in het kostenplaatje.

Met inachtneming van de amendementen en de toezeggingen namen Provinciale Staten het voorstel van Gedeputeerde Staten aan.

Schriftelijke vragen

Op 24 februari 2012 stelde de VVD schriftelijke vragen aan Gedeputeerde Staten die zij op 20 maart 2012 beantwoordden. De VVD-fractie wilde weten of Gedeputeerde Staten op de hoogte waren van de plannen omtrent het bouwen van een nieuw ijsstadion in Almere tijdens de

¹⁸⁷ Provincie Fryslân, *Agendapunt 01B, Amendement 5*, Provinciale Statenvergadering van 22 februari 2012

vergadering van Provinciale Staten op 22 februari 2012. Dit was volgens Gedeputeerde Staten niet het geval. Ook vroeg de VVD of Fryslân het risico liep (met de gemaakte keuze voor vernieuwbouw van Thialf) de topsportpositie van het schaatsen te verliezen en op welke manier Gedeputeerde Staten daarop in wilden spelen. Gedeputeerde Staten gaven aan dat het risico aanwezig was en dat zij zich inzetten met andere partijen om met een vernieuwd Thialf op de bestaande locatie een 'kernvoorziening' te zijn voor schaatsen in Nederland.¹⁸⁸

Friese Koers stelde op 21 mei 2012 vragen die Gedeputeerde Staten op 12 juni 2012 beantwoordden. De vragen hadden onder andere betrekking op de aanbestedingsprocedure en over de, volgens Friese Koers, grote bereidwilligheid van het Rijk en marktpartijen om in nieuwbouw, dus de Noordplotvariant, te investeren. Gedeputeerde Staten gaven aan dat de Noordplotvariant niet meer in beeld was voor Thialf en dat zij een plan uitwerkten dat de concurrentie van initiatieven in andere provincies aan zou kunnen.¹⁸⁹

Bijstelling plannen Thialf

Op 4 juli 2012 informeerden Gedeputeerde Staten de Statencommissie Boarger en Mienskip over een bijstelling in de plannen. Een stadionconcept met een wedstrijdbaan en een toptrainingscentrum met een tweede baan waren volgens hen noodzakelijk. In het Programma van Eisen voor Thialf werd daarom ook een topsportvariant meegenomen. De reden voor de bijstelling was omdat Fryslân anders haar ambities niet zou kunnen waarmaken.¹⁹⁰ Op 6 november 2012 informeerden Gedeputeerde Staten de commissie Boarger en Mienskip hierover.

Friese Koers stelde op 22 oktober respectievelijk 12 november 2012 schriftelijke vragen die Gedeputeerde Staten op 9 november respectievelijk 21 november 2012 beantwoordden. De vragen hadden betrekking op de keuze voor renovatie ten opzichte van nieuwbouw en Friese Koers vroeg of marktpartijen en het Rijk sneller wilden investeren in nieuwbouw dan in renovatie. Ook vroeg de partij of de KNSB alle topwedstrijden bij nieuwbouw zou toekennen en of er maatschappelijk draagvlak was voor een nieuw Thialf. Gedeputeerde Staten gaven aan dat er bereidwilligheid was vanuit de markt voor een vernieuwd Thialf; de rijksbijdrage was nog niet rond. Zij gaven ook aan dat een samenwerkingsafpraak tussen Thialf en de KNSB een randvoorwaarde voor de provinciale steun was.¹⁹¹

Vergadering van Provinciale Staten van 28 november 2012

In de Statenvergadering van 28 november 2012 stelden Gedeputeerde Staten voor om een aantal stukken over Nieuw Thialf als geheim te oormerken wegens bedrijfsgevoelige informatie. Dit had betrekking op een aantal onderdelen van het statenvoorstel Projectvoorstel IJsstadion Nieuw Thialf:

¹⁸⁸ Provincie Fryslân, *Beantwoording van uw vragen ijsstadion Almere en de vernieuwbouw van Thialf*, 20 maart 2012

¹⁸⁹ Provincie Fryslân, *Beantwoording schriftelijke vragen over Nieuw Thialf*, 12 juni 2012

¹⁹⁰ Provincie Fryslân, *Feitenrelas Thialf, opgesteld door Concerncontrol van de provincie en bijlage bij een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl.*, 12 november 2013

¹⁹¹ Provincie Fryslân, *Beantwoording schriftelijke vragen over Nieuw Thialf*, 6 november 2012; Provincie Fryslân, *Beantwoording schriftelijke vragen over Nieuw Thialf*, 20 november 2012

- Het programma van eisen;
- Vergelijking van de opgeleverde varianten van Nieuw Thialf;
- De gedetailleerde investeringsraming;
- De uitgangspunten daarvan;'
- De prognose van de exploitatiebegroting

Provinciale Staten namen dit voorstel zonder discussie aan.¹⁹²

De geheimhouding van de documenten komt tevens aan bod in een brief van Gedeputeerde Staten van 23 november 2012 waarin zij ook ingingen op de voortgang, ambities en financiering van Thialf, de kaders van de projectuitwerking en ze boden Provinciale Staten aan om vragen te stellen aan deskundigen en medewerkers.¹⁹³

Statencommissievergadering Boarger en Mienskip van 5 december 2012

Tijdens deze vergadering stelde de Statencommissie vragen aan Gedeputeerde Staten. Een deel beantwoordden Gedeputeerde Staten in de vergadering, een deel schriftelijk. Vragen gingen onder meer over de rol van de KNSB. De commissie behandelde verder het projectvoorstel Nieuw Thialf.

Gedeputeerde Staten deden verder de volgende toezeggingen:

- De verantwoordelijk gedeputeerde gaat ermee akkoord dat het projectvoorstel over de vernieuwbouw van Thialf aangepast wordt wat betreft de investeringskosten (vergelijking met 2 oktober 2012);
- Er komt een schriftelijke onderbouwing inzake de BTW-paragraaf;
- Er wordt voor juni 2013 een second opinion aangevraagd over de financiële onderbouwing en de huurprijs zoals beschreven in de stukken. Ook wordt extern advies ingewonnen over het beperken van exploitatierisico's;
- Gedeputeerde Staten zorgen voor verdere onderbouwing van het hoge percentage onvoorziene kosten (25%) bij € 800.000 voor de volgende fase. Dit sturen zij schriftelijk toe aan Provinciale Staten.

Brieven van CTO en InnoSportNL

Het Centrum voor topsport (CTO) stuurde op 13 december 2012 een e-mail met als bijlage een brief waarin zij aan Provinciale Staten aangaven dat het enthousiast was over de renovatieplannen van Thialf maar dat het de ambitie mist om een separate topsporttrainingsaccommodatie bij te bouwen; deze topsporttrainingsbaan zou ter discussie staan. Voorts stelde het CTO dat het niet realiseren van die baan tot het verlies kan leiden van de CTO-status van Fryslân. Ook InnoSportNL stuurde op 17 december 2012 een dergelijke brief naar Statenleden.

¹⁹² Provincie Fryslân, *Agendapunt 7.8H*, Provinciale Statenvergadering van 28 november 2012

¹⁹³ Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Realisatie Nieuw Thialf*, 23 november 2012

Gedeputeerde Staten besloten op 20 november 2012 definitief over het statenvoorstel waarin zij het volgende voorstelden:

- € 50 miljoen bijdrage aan de renovatie van Thialf; (de totale renovatie kostte € 106 miljoen);
- Geplande bijdrage van € 50 miljoen alleen bij een langjarige samenwerking met de KNSB.
- (Mede)aandeelhouderschap van de provincie;
- Wedstrijdhallen, topsporttrainingshal met tweede baan;
- Overleg voor rijksbijdrage (dat niet in het statenvoorstel opgenomen was).

Het voorstel beoogde ook om een definitieve samenwerking met de KNSB definitief op poten te zetten omdat de schaatsbond tot op dat moment geen ‘echte’ toezegging daarover had gedaan, ondanks het aanpassen van het voorstel aan de wensen van de KNSB (dus een tweede baan en een topsporttrainingscentrum). Tegelijk gaven Gedeputeerde Staten in hun voorstel aan dat lange onderhandelingen met onvoldoende resultaat het gevolg kunnen zijn door als randvoorwaarde te stellen alleen overstag te gaan bij concrete toezeggingen van de KNSB. Hierdoor kan de realisatie van Thialf in het geding komen.

In het voorstel van Gedeputeerde Staten kwam ook naar voren dat de gemeente Heerenveen geen bijdrage kon leveren. De bijdrage die de gemeente zou leveren, was alsnog in het statenvoorstel ingeboekt.¹⁹⁴

In het projectplan stond over de noodzaak tot investeren in Thialf het volgende: *“Omdat Thialf voor Heerenveen, Fryslân en Nederland een grote maatschappelijke en economische betekenis heeft, hebben Provinciale Staten Fryslân en Gemeenteraad Heerenveen in februari jl. besloten dat het tijd is voor actie. Niet alleen om onze achterstand op het buitenland in te lopen, maar om weer een voorsprong te nemen op de rest van de wereld. Zij kozen daarbij voor vernieuwbouw op de huidige locatie, verder te noemen “Nieuw Thialf”.*”¹⁹⁵ Om potentiële concurrentie voor te zijn en Thialf een ‘ijzersterke propositie’ te geven ten opzichte van andere stadionplannen, beschreef het voorstel dat Thialf vernieuwd moest worden.¹⁹⁶

In het Statenvoorstel van 19 december 2012 stond voor het eerst dat de provincie (mede)aandeelhouder zou worden in de rechtspersoon Thialf. De reden daarvoor volgens dat Statenstuk was dat de provincie daardoor niet direct betrokken zou zijn bij het bouwproces van nieuw Thialf maar wel indirect als aandeelhouder om zo besluiten van de directeur goed te kunnen keuren. De provincie zou geen structurele rol krijgen in de exploitatie. Thialf OG BV zou deze

¹⁹⁴ Provincie Fryslân, *Voorstel Gedeputeerde Staten*, 20 november 2012; de ambtelijke organisatie had advies ingewonnen over de constructie van de juridische en fiscale aspecten van het statenvoorstel: het instellen van een aparte rechtspersoon waarin het onroerend goed werd ondergebracht en het aanbesteden van de exploitatie door deze rechtspersoon. Daarbij diende een marktconforme en BTW belaste huur te worden berekend en diende deze rechtspersoon uitsluitend overheden zeggenschap te hebben. De aanbesteding geschiedde dan ook via de rechtspersoon om zo staatssteunrisico's te borgen.

¹⁹⁵ Stuurgroep Nieuw Thialf, *Projectvoorstel Nieuw Thialf*, oktober 2012. Vastgesteld door Provinciale Staten in de vergadering van 19 december 2012, pp. 6

¹⁹⁶ Stuurgroep Nieuw Thialf, *Projectvoorstel Nieuw Thialf*, oktober 2012. Vastgesteld door Provinciale Staten in de vergadering van 19 december 2012

openbaar aanbesteden: *“Dit met het oog op een zodanige afbakening tussen OG BV en exploitant dat zowel de exploitatie voor exploitant aantrekkelijk is en dat voorkomen wordt dat de provincie wordt gevraagd om aanvullend financiële bijdragen ter beschikking te stellen, indien de exploitatie op enig moment niet sluitend is.”*¹⁹⁷ Uit gesprekken met (oud)medewerkers van de provincie blijkt dat de provincie aandeelhouder werd om zeggenschap over Thialf te krijgen om niet voor verrassingen te komen te staan door zaken die in Thialf gebeurden. Daarnaast kon de provincie oog houden op het geld dat zij in Thialf stak. Wanneer de provincie geen aandeelhouder zou worden, zouden zij afhankelijker zijn van de besturen van een private organisatie (zoals Thialf).¹⁹⁸

De vergadering

Tijdens de vergadering van Provinciale Staten op 19 december kwam het projectvoorstel Nieuw Thialf aan bod. Dit voorstel was een verdere uitwerking van onder andere de punten die in de vergadering van 22 februari 2012 waren besproken: onderbouwing van het voorstel van de vernieuwbouw, juridische procedures en de bijbehorende berekeningen van de investeringen en exploitatie van Nieuw Thialf. Gedeputeerde Staten stelden (o.a.) voor om verder te gaan met het in het voorstel omschreven Nieuw Thialf, hiervoor € 50 miljoen te reserveren en om Thialf in te stellen als aparte rechtspersoon waarvan de provincie mede-eigenaar zou worden.

Voorafgaand aan de discussie was op verzoek van de oppositie een orderdebat gehouden omdat een lid van Provinciale Staten van de coalitie ‘voorbarige uitspraken’ had gedaan over Nieuw Thialf. Er werd volgens de oppositie de indruk gewekt dat er al een besluit genomen was waar niet meer aan te sleutelen viel. De vraag van de oppositie is of de betreffende persoon namens de coalitie sprak en of er voorts nog wel ruimte zou zijn in het inhoudelijk debat over Thialf. De coalitie gaf aan dat de discussie ontstond als gevolg van een amendement dat de coalitiepartijen hadden opgesteld en met elkaar hadden gedeeld. Dit is door de pers opgepakt en bij de vraagbeantwoording over dit amendement is verwarring ontstaan over de status van het besluit over Thialf.¹⁹⁹

Provinciale Staten namen een amendement aan op het voorstel van Gedeputeerde Staten. Onderstaand overzicht toont in de linker kolom de tekst van het voorstel van Gedeputeerde Staten die Provinciale Staten willen schrappen en vervangen door de tekst in de rechter kolom. Dit amendement namen Provinciale Staten aan.

¹⁹⁷ Provincie Fryslân, PS-voorstel voor de vergadering van 19 december 2012, pp. 10

¹⁹⁸ Gebaseerd op verschillende interviews met (oud)provincie-medewerkers.

¹⁹⁹ Volgens de oppositiepartijen zijn de volgende woorden gebruikt: *‘de angel voor de discussie morgen is eruit, want dit zal het voorstel worden.’* Provincie Fryslân, *vergadering van Provinciale Staten, orderdebat voorafgaand aan agendapunt 01B Utstel oangeande kar Ilstasjon Nij Thialf*, 19 december 2012

Tabel 7: amendement Provinciale Staten op voorstel Gedeputeerde Staten

Voorstel Gedeputeerde Staten	Amendement Provinciale Staten
Overwegingen uit besluit:	
op 22 februari 2012 besloten is om vernieuwbouw op de huidige locatie als voorkeursvariant verder uit te werken;	op 22 februari 2012 besloten is om vernieuwbouw op de huidige locatie als voorkeursvariant verder uit te werken waarbij de totale kosten waren geraamd op 50 miljoen;
Thialf een grote maatschappelijke en economische betekenis heeft voor Fryslân en Nederland;	Thialf een grote maatschappelijke en economische betekenis heeft voor Fryslân, Nederland en de wereld;
een op topsport gericht concept nodig is om Thialf ook in de toekomst nationaal en internationaal koploper te laten zijn;	Thialf vernieuwd moet worden om de komende tientallen jaren (inter)nationale wedstrijden te kunnen houden;
de regio een groot aandeel in de stichtingskosten voor haar rekening moet nemen;	de provincie een groot aandeel in de stichtingskosten voor haar rekening moet nemen;
Thialf in overheidshanden de beste garantie biedt voor beschikbaarheid voor de schaatssport en dat dit ook gezien de regelgeving het meest wenselijk is.	het van groot belang is op zo kort mogelijke termijn met de bouw van de wedstrijdhal van Nieuw Thialf te beginnen;
Besluiten:	
in te stemmen met de keuze voor een Nieuw Thialf en het daarbij behorende ambitieniveau en de uitgangspunten, zoals beschreven in bijgaand projectvoorstel Nieuw Thialf d.d. 22 oktober 2012, waarbij	te streven naar een Nieuw Thialf en het daarbij behorende ambitieniveau zoals beschreven in bijgaand projectvoorstel Nieuw Thialf d.d. 22 oktober 2012, waarbij:
er sprake is van een wedstrijdhal en een topsporttrainingshal met een tweede baan;	er sprake is van een wedstrijdhal en optioneel een topsporttraininghal (tweede baan);
het huidige Thialf wordt omgevormd tot een rechtspersoon (OG BV), die eigenaar wordt van het nieuwe Thialf;	--te schrappen--
in deze rechtspersoon uitsluitend overheden participeren en de provincie (mede-) aandeelhouder wordt;	--te schrappen--
de rechtspersoon optreedt als opdrachtgever bij de aanbesteding van bouw en exploitatie.	--te schrappen--
een bijdrage van € 50 miljoen in de investeringskosten van € 106 miljoen (prijspeil 2012) te reserveren voor de realisatie van Nieuw Thialf, waarbij over de dekking van de bijdrage in de voorbereiding van het realisatiebesluit nadere besluitvorming plaatsvindt,	- een maximale provinciale bijdrage van € 50 miljoen te reserveren voor de realisatie van Nieuw Thialf waarbij over de dekking van de bijdrage in de voorbereiding van het realisatiebesluit nadere besluitvorming plaatsvindt.

deze bijdrage ter beschikking te stellen met als inzet dat dat er een langjarige samenwerking met de KNSB tot stand komt,	--te schrappen--
GS op te dragen om het projectvoorstel, binnen gestelde randvoorwaarden, verder uit te werken tot een realisatiebesluit en dit te agenderen voor de vergadering van Provinciale Staten van juni 2013	GS op te dragen om het realisatieproces van Nieuw Thialf zo in te richten dat de bouw van de wedstrijdhal in april 2014 kan aanvangen ongeacht de vorderingen van de voorbereidingen voor de andere onderdelen van Nieuw Thialf;
de bijgevoegde begrotingswijziging voor de kosten van de uitwerking tot het realisatiebesluit in juni 2013 vast te stellen.	GS op te dragen om het projectvoorstel, binnen gestelde randvoorwaarden, verder uit te werken tot een realisatiebesluit en dit te agenderen voor de vergadering van Provinciale Staten van juni 2013;
-	GS op te dragen om de bijgevoegde begrotingswijziging voor de kosten van de uitwerking tot het realisatiebesluit in juni 2013 vast te stellen.

Naast bovenstaand amendement namen Provinciale Staten ook enkele moties aan, drie moties namen Provinciale Staten met algemene stemmen aan en werden daarnaast door Gedeputeerde Staten overgenomen. De eerste betrof het verzoek aan Gedeputeerde Staten om alternatieven te onderzoeken voor de voorgestelde juridische structuur (eigendomsrecht en exploitatie) en om over alle varianten een second opinion te laten uitvoeren en deze uitkomsten uiterlijk in februari 2013 aan de staten voor te leggen.

Gedeputeerde Staten deden de volgende toezeggingen:

- Het aanbestedingsproces voor de exploitatie van Thialf begint in juni 2013. In de periode daarvoor zal marktconsultatie plaatsvinden. Er wordt ook gekeken naar manieren waarop rekening kan worden gehouden met zaken als werkloosheid, jeugd en lokale component. In aanloop naar juni volgt een nieuwe onderbouwing van het project en vindt er een second opinion plaats;
- Gedeputeerde Staten zullen zoveel mogelijk de bijdragen van alle fracties in het proces meenemen en waar mogelijk wordt dit ook zo open mogelijk gecommuniceerd;
- Ook komen Gedeputeerde Staten opnieuw met onderbouwing bij Provinciale Staten waaruit blijkt hoe het staatssteunrisico en de btw-compensatie in een OG BV kan worden gedekt in de exploitatie. Daarin zullen ook alternatieven zijn aangedragen.
- In maart 2013 kunnen Provinciale Staten naar verwachting een uitspraak doen over de provinciale bijdrage aan de ijsbaan in Leeuwarden;
- Een eerder verzoek van GroenLinks over het gebruik van zonne-energie bij Nieuw Thialf wordt uitgewerkt in het realisatiebesluit;
- Bij de verdere uitwerking van de plannen is er ruimte voor de aansluiting van Thialf en Sportstad Heerenveen;

- Provinciale Staten ontvangen medio maart en medio mei een informatieve brief over de voortgang en, indien nodig, de mogelijkheid om in de commissieverband hierover te worden bijgepraat.

Met inachtneming van de amendementen en toezeggingen namen Provinciale Staten het voorstel aan.

Selectieprocedure voor toonaangevend ijsstadion en de rechtsgang²⁰⁰

De KNSB en het NOC*NSF nodigden de drie partijen met ijsstadionplannen uit²⁰¹ om hun plannen te presenteren op 14 december 2012.²⁰² Naast Thialf nodigden zij ook een delegatie van Almere en Zoetermeer uit. De Stuurgroep liet in voorbereidende stukken weten dat ze de procedure niet goed uitgewerkt achtte, dat het te lang duurde en dat Thialf geen stukken zou leveren omdat deze wellicht aan de concurrenten doorgespeeld zouden kunnen worden. De Stuurgroep gaf aan dat pas wanneer de onduidelijkheden waren weggewerkt, er een selectieprocedure kon worden georganiseerd. In februari 2013 reageerde NOC*NSF op de e-mail met het verzoek om punten in te brengen om de selectieprocedure te verbeteren. Nadien nodigden de KNSB en NOC*NSF alle partijen wederom uit voor een selectieprocedure. Deelnemers moesten voor 1 maart 2013 laten weten of ze meededen en het proces zou duren tot 28 mei 2013. Ook hierop reageerde de projectmanager namens de stuurgroep dat de inbreng vanuit de partijen niet betrokken genoeg was.

De definitieve uitvraag aan de deelnemers geschiedde op 20 maart; de aanmelding van Thialf gebeurde op 26 april door het indienen van een bidbook, ondertekend door de verantwoordelijk gedeputeerde, de wethouder van de gemeente Heerenveen en de directeur van Thialf.

Voor het einde van de selectieprocedure publiceerde de NOS op 20 mei een uitgelekt advies van de beoordelingscommissie van de KNSB en het NOC*NSF waarin Almere (Icedôme) als locatie naar voren zou komen voor de voorlopige gunning. Het ging, volgens de gedeputeerde, om een advies en niet een uitslag. De KNSB en het NOC*NSF informeerden de partijen over het vervolg van de selectieprocedure op 25 mei. Zij verzochten een extern accountantskantoor (Ernst & Young (EY)) om een second opinion over de financiële haalbaarheid, exploitatie en solvabiliteit van de drie partijen te onderzoeken. Op 15 augustus 2013 zouden ze de definitieve gunning bekendmaken. Volgens Thialf²⁰³ viel de datum 8 augustus voor voorlopige gunning en 15 augustus voor de definitieve niet handig in verband met de schoolvakanties en het achtte EY niet onafhankelijk. Om kou uit de lucht te halen organiseerden de KNSB en NOC*SNF een informatiebijeenkomst op 11 juni om vragen te beantwoorden. Zij gingen zoeken naar een ander bureau als de deelnemers EY als niet objectief bleven beschouwen en ze verschoven de datum voor de voorlopige gunning naar

²⁰⁰ Gebaseerd op Provincie Fryslân, *Feitenrelaas Thialf, opgesteld door Concerncontrol van de provincie en bijlage bij een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl.*, 12 november 2013

²⁰¹ Heerenveen, Zoetermeer en Almere.

²⁰² Deze selectieprocedure is niet tijdens de vergadering van Provinciale Staten besproken op 19 december. Op 13 maart 2013 informeerden Gedeputeerde Staten de statenleden van de Statencommissie Boarger en Mienskip over de selectieprocedure.

²⁰³ Wie van Thialf is niet duidelijk.

8 september. Ondanks dat er opnieuw weerwoord kwam van de deelnemers hielden de KNSB en NOC*NSF zich nu aan hun selectieprocedure. Ze vervingen EY door een andere partij.

Een van de deelnemers, Icedôme, spande een kort geding aan over het niet toewijzen van de (voorlopige) gunning. Hierover informeerden de KNSB en NOC*NSF de andere twee deelnemers en verzochten hen om contact op te nemen met hun advocaat wanneer zij zich in het proces zouden willen voegen. Gedeputeerde Staten besloten op 2 juli 2013 om dat te doen. Bij vonnis oordeelde de rechter op 19 juli 2013²⁰⁴ dat de voorlopige gunningsverlening genomen kon worden en hij adviseerde om dit binnen 5 dagen na het vonnis te doen. De voorlopige gunning verleenden de KNSB en NOC*SNF aan Icedôme. Thialf tekende hiertegen bezwaar aan en het diende beroep in tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter. Als reactie op het bezwaar van Thialf lieten de KNSB en NOC*NSF weten met Icedôme verder te gaan en geen reden te zien om hier vanaf te wijken. Uiteindelijk zag Thialf op 30 september 2013 af van de juridische procedure om verdere juridificering tegen te gaan.

Statenvragen

Tijdens de selectieprocedure stelde de PVV-fractie op verschillende momenten vragen. Op 1 maart 2013 wilde de PVV-fractie weten of Gedeputeerde Staten op de hoogte was dat de KNSB een keuze ging maken uit drie stadions voor de ISU-status. De antwoorden van Gedeputeerde Staten volgden op 19 maart.. Daarnaast bevroeg de PVV-fractie Gedeputeerde Staten over de al dan niet duidelijke keuze van de KNSB voor Thialf. Gedeputeerde Staten waren op de hoogte van de twee andere stadions. Het antwoord op de tweede vraag: *“De KNSB heeft in december 2012 aangegeven dat men voor een lange periode kiest voor Thialf voor het houden van (internationale) wedstrijden, en heeft twee kanttekeningen gemaakt. Ter eerste verwacht de KNSB dat er samen met Thialf een bedrijfsmodel wordt opgesteld waarmee beide partijen meer resultaat kunnen halen uit de wedstrijden. De besprekingen over het bedrijfsmodel worden naar verwachting in april afgerond. Ten tweede verwacht de KNSB dat ook NOC*NSF langdurig kiest voor Thialf als locatie voor training van topschaatsploegen. De door u genoemde selectie van een topijsbaan heeft vooral op dit laatste betrekking.”*²⁰⁵

Gedeputeerde Staten geven aan dat zij verwachten dat Thialf met de € 50 miljoen subsidie en *“de 40 jaar ervaring en internationale naam op het gebied van topschaatsen de eerste keuze van NOC*NSF en KNSB is en blijft.”*²⁰⁶

Op 3 april 2013 volgden opnieuw vragen van de PVV-fractie. De vragen gingen over het betrekken van het bedrijfsleven bij de vernieuwbouw van Thialf los van de aanbestedingsprocedure. antwoorden van Gedeputeerde Staten volgden op 11 april. Het doel van de ‘voorbereidende’

²⁰⁴ Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2013:2826, 19 juli 2013

²⁰⁵ Provincie Fryslân, *Antwoord op vraag 2 in Beantwoording schriftelijke vragen over verkrijgen topsportstatus Thialf*, 19 maart 2013, pp. 2

²⁰⁶ Provincie Fryslân, *Antwoord op vraag 5 Beantwoording schriftelijke vragen over verkrijgen topsportstatus Thialf*, 19 maart 2013, pp. 3

gesprekken was om kennis te verzamelen uit de markt over de manier waarop Thialf de aanbesteding het beste zou kunnen uitvoeren.²⁰⁷

Op 3 juni 2013 stelde de PVV vragen gingen over een analyse van een landsadvocaat over een mogelijke subsidieverlening van het rijk aan Thialf. Deze analyse ging onder andere in op staatssteun.; Op 5 juni antwoordden Gedeputeerde Staten : Vragen De landsadvocaat kon hier geen zekerheid geven maar volgens de juristen van de provincie Fryslân was de constructie zoals in de notitie van 30 maart 2013 beschreven goed binnen de wettelijke kaders uitvoerbaar.²⁰⁸

Op 28 augustus stelde de VVD-fractie vragen; de antwoorden van Gedeputeerde Staten volgden op 18 september. Aanleiding voor deze vragen waren klachten over vermeende staatssteun en het interpellatiedebat van 22 mei 2013. Dit komt verderop aan bod: Gedeputeerde Staten deden op 5 juli 2013 een melding bij de Europese Commissie in het kader van de staatssteunregels. Dit duurde, volgens Gedeputeerde Staten, lang omdat deze melding zorgvuldig voorbereid diende te worden en omdat er eerder vanuit gegaan werd dat de steun niet gemeld hoefde te worden.²⁰⁹

Vergadering van Provinciale Staten van 22 mei 2013: interpellatiedebat

Er vond een interpellatiedebat plaats naar aanleiding van het uitlekken van de stukken over het advies van de KNSB en NOC*NSF. De VVD-fractie vroeg waarom de gedeputeerde er zo vanuit ging dat Thialf als beste uit de selectieprocedure zou komen. De verantwoordelijk gedeputeerde gaf aan verbaasd te zijn over het feit dat de haalbaarheid van het stadion in twijfel getrokken werd. Een concreet antwoord op de vraag over zijn overtuiging van het winnen van Thialf gaf hij niet.

Gedeputeerde Staten deden de volgende toezeggingen:

- Gedeputeerde Staten zullen de eindbeslissing van de KNSB en NOC*NSF aangrijpen om in gesprek te gaan met de betrokken partijen;
- Valt de keuze 'onverwachts' niet op Heerenveen, dan gaan Gedeputeerde Staten op eigen houtje verder met Thialf;
- Het definitieve besluit van de KNSB en NOC*NSF verwachtten ze op 3 juni. Mocht het nodig zijn om in beroep te gaan, zullen Gedeputeerde Staten dit aan Provinciale Staten laten weten.²¹⁰

Vergadering van Provinciale Staten van 26 juni 2013

Vorbereiding realisatiebesluit

Gedeputeerde Staten bogen zich op 12 februari 2013 over het statenvoorstel ter voorbereiding van het realisatiebesluit op 26 juni 2013. Onder andere droegen zij AT Osborne voor in het voorstel om een businesscase op te stellen.²¹¹

²⁰⁷ Provincie Fryslân, *Beantwoording schriftelijke vragen over het betrekken van het Friese bedrijfsleven bij het project Nieuw Thialf*, 9 april 2013

²⁰⁸ Provincie Fryslân, *Beantwoording schriftelijke vragen over Nieuw Thialf*, 4 juni 2013

²⁰⁹ Provincie Fryslân, *Beantwoording schriftelijke vragen over "Melding staatssteun Thialf"*, 18 september 2013

²¹⁰ Provincie Fryslân, *interpellatiedebat tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 22 mei 2013*

²¹¹ Provincie Fryslân, *Voorstel Gedeputeerde Staten Realisatie Nieuw Thialf*, 12 februari 2013;

Gedeputeerde Staten aandeelhouder Thialf

Op 7 mei 2013 besloten Gedeputeerde Staten om medeaandeelhouder te worden in Thialf in plaats van Aegon en Essent tegen een bedrag van € 4 miljoen. Motivatie om deel te nemen in Thialf was vanuit maatschappelijk oogpunt: *“Thialf is een maatschappelijk vastgoed dat vooral wordt ingezet voor de topsport, maar ook voor de breedtesport.”*²¹² Dit voorgenomen besluit namen zij op in het voorstel dat zij op 26 juni 2013 aan Provinciale Staten voorlegden.²¹³

In het realisatiebesluit stond dat de provincie als aandeelhouder rekening zou houden met een drietal samenhangende risico's: eigenaarsrisico, exploitatierisico en projectrisico. De eigenaarsrisico's hadden betrekking op risico's die komen kijken bij de interne organisatie van Thialf. De samenstelling van de RvC bijvoorbeeld zou worden afgestemd op de investeringen die in Thialf gedaan worden. De exploitatierisico's hadden betrekking op een eventuele negatieve meerjarige exploitatie. Ook de hoge energiekosten speelden een rol evenals de oprichting van de Elfstedenhal in Leeuwarden.

De vergadering

Tijdens deze vergadering verzochten Gedeputeerde Staten om in te stemmen met het voorstel om samen met de gemeente Heerenveen medeaandeelhouder te worden van Thialf en om definitief in te stemmen met de subsidieaanvraag van € 50 miljoen voor de vernieuwing van Thialf. Provinciale Staten dienden twee amendementen en een motie in op het voorstel. Beide amendementen werden verworpen: het eerste amendement betrof het verzoek om geen medeaandeelhouder te worden. Het tweede amendement ging om te overwegen een bedrag beschikbaar te stellen voor de voorbereidingskosten en de plannen voor Thialf wanneer de KNSB niet het volledige bedrag voor de plannen zou betalen. De motie verzocht Gedeputeerde Staten te onderzoeken welke bijdrage past bij het Centrum voor Topsport en Onderwijs in Heerenveen met betrekking tot het realiseren van een nieuw Thialf en hierover voorstellen te doen bij de begrotingsbehandeling in november 2013. Deze motie namen Provinciale Staten aan.

Gedeputeerde Staten deden nog de volgende toezeggingen:

- Wanneer Provinciale Staten het voorstel van Gedeputeerde Staten goedkeuren, publiceren zij de aankondiging van de aanbesteding van Thialf op het aanbestedingsplatform van de overheid (TenderNed);
- In de loop van het jaar geven Gedeputeerde Staten invulling aan de motie over duurzaamheid en hernieuwbare energie.

Met inachtneming van de toezeggingen namen Provinciale Staten het voorstel aan.

Gedeputeerde Staten schaalden het project Thialf eerst onder de afdeling Economie. De subsidiëring kwam uit het Regionaal Economisch Pakket (REP) en het economische programma *Wurkje foar Fryslân* (Wff) en de provincie wilde ook bij het Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie kijken of daar geld vandaan kon komen. Toen de provincie aandeelhouder werd in

²¹² Provincie Fryslân, *Voorstel Gedeputeerde Staten Realisatie Nieuw Thialf*, 7 mei 2013, pp. 3

²¹³ Provincie Fryslân, *Voorstel Gedeputeerde Staten Realisatie Nieuw Thialf*, 7 mei 2013; Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl.*, 12 november 2013.

Thialf schaarde Gedeputeerde Staten het project onder de afdeling Kultuer en Mienskip, waar sport ook onderdeel van is. De reden van deze verandering is onduidelijk en stond niet in het realisatiebesluit.

Vergadering van Provinciale Staten van 18 september 2013: interpellatiedebat

Er vond op verzoek van de PVV-fractie een interpellatiedebat plaats tijdens de vergadering van Provinciale Staten op 18 september 2013. De PVV had een aantal vragen over onder andere staatsteun, de status van de samenwerking met de KNSB en de terinzagelegging van lobbystukken. De fracties stelde als laatste vraag of er op basis van de nieuwe situatie niet een nieuwe businesscase moest worden opgesteld. De gedeputeerde gaf aan dat voorafgaand aan het laatste statendebat een nieuwe businesscase naar de Staten gegaan is waarin een scenario inzichtelijk gemaakt was over het wegvallen van de topsportstatus.

Gedeputeerde Staten deden de volgende toezeggingen:

- Gedeputeerde Staten stellen een toelichtende brief op met een compleet feitenrelaas dat uiterlijk in november 2013 in Provinciale Staten aan bod komt;
- Provinciale Staten krijgen antwoord op de vraag waarom het niet tot een beslissing gekomen is over de concept-samenwerkingsovereenkomst met Thialf;
- Provinciale Staten krijgen antwoord op de vraag waarom Gedeputeerde Staten niet verder zijn gegaan in de juridische strijd met Almere om de topsportstatus en welke acties er ondernomen worden om de voorsprong die Thialf had te behouden;
- De verantwoordelijk gedeputeerde laat Statenleden de informele correspondentie vertrouwelijk inzien.

Het feitenrelaas (1^e toezegging) volgde als bijlage bij een brief van 12 november 2013. In deze brief stond naast een feitenrelaas ook een uitleg over de hierboven beschreven toezeggingen:

- Gedeputeerde Staten gaven als antwoord op de vraag waarom er geen beslissing kwam over de concept-samenwerkingsovereenkomst tussen de KNSB en de regiegroep dat het verslag van de eerste stuurgroepvergadering er niet meer was. Gedeputeerde Staten waren niet altijd penvoerder van de Regie/Stuurgroep dus waren ze afhankelijk van anderen met betrekking tot de beschikbaarheid van informatie en welke informatie bewaard werd en welke niet.
- Over de juridische strijd gaven Gedeputeerde Staten aan dat een juridische strijd volgens de juristen die zij inschakelden niks zou opleveren terwijl het veel geld en negatieve energie kostte. Tevens kon het schadelijk werken voor het imago van Thialf. Om deze redenen zou Thialf het onderhandelingsproces tussen de KNSB en NOC*SNF met Icedôme blijven volgen terwijl de rechtsgang open bleef staan. Tot slot, Thialf besloot met de verbouwplannen van start te gaan waarmee Thialf haar voorsprong zou kunnen behouden;
- De vertrouwelijke informele correspondentie is gedeeltelijk opgenomen in het feitenrelaas.²¹⁴

²¹⁴ Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl.*, 12 november 2013

Vergadering van Provinciale Staten van 27 november 2013

Het feitenrelaas dat de verantwoordelijk gedeputeerde toezegde in de vergadering van 18 september 2013 kwam als agendapunt aan bod. Een aantal fracties diende een motie van wantrouwen in tegen de verantwoordelijk gedeputeerde. Provinciale Staten verwierpen deze motie en namen het feitenrelaas conform verzoek van Gedeputeerde Staten ter kennisgeving aan.²¹⁵

Na het realisatiebesluit

Na het realisatiebesluit kwam Thialf niet veel meer op de agenda van de vergaderingen van Provinciale Staten.

Een van de voorwaarden van de Europese Commissie voor de goedkeuring van de provinciale bijdrage van € 50 miljoen was een spoedige aanbesteding van Thialf BV. De OG BV was de aanbestedende entiteit en de provincie zou de OG BV hiermee helpen. De reden daarvan is de volgens de provincie leidende rol die zij had bij de financiering. De eindverantwoordelijkheid van de aanbesteding lag en bleef bij de directie van Thialf OG BV.²¹⁶

Eind 2018 kwam naar voren dat de cijfers van de exploitatie van Thialf niet goed waren. Hierover informeerden Gedeputeerde Staten Provinciale Staten door middel van een brief. Er bleek een tekort te zijn van om en nabij € 700.000 bij ene omzet van ruim € 3,7 miljoen. Het tekort was met name het gevolg van stijgende energielasten. In 2017-2018 werd ook al zichtbaar dat het bedrijfsresultaat onder druk kwam te staan. Toen anticipeerde Thialf op extra inkomsten en lagere kosten maar dat leidde niet tot het gewenste positieve resultaat. De tekorten werden structureel.²¹⁷

LAGroup deed in 2019 onderzoek naar onder andere de exploitatie en concludeerde in een onderzoeksrapport het volgende:

- Thialf was gebouwd voor piekcapaciteit. Dat is gunstig voor de exploitatie op momenten dat het stadion vol zit, maar nadelig voor andere dagen.
- De gerealiseerde opbrengsten zijn lager dan geprognosticeerd. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat de KNSB minder huur is gaan betalen voor Thialf, terwijl AT Osborne uitging van een gelijkblijvende huurvergoeding. Een andere verklaring is dat de opbrengsten uit recreatief schaatsen en andere activiteiten tegenvallen door concurrentie van de Elfstedenhal in Leeuwarden.
- De gerealiseerde gebouwgebonden kosten zijn hoger dan geprognosticeerd. Een belangrijke verklaring daarvoor is de stijging van energietarieven. In de business case van AT Osborne is niet duidelijk met welke (verwachte) energieprijzen is gerekend. Tevens zijn de vaste kosten, zoals schoonmaak en glazenwassen, en onderhoudskosten te laag begroot.
- Veel prognoses waren nauwelijks onderbouwd.

²¹⁵ Provincie Fryslân, Agendapunt 13B van de vergadering van Provinciale Staten van 27 november 2013

²¹⁶ Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: aanbesteding Thialf.*, 10 januari 2017

²¹⁷ Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: financiële ontwikkelingen Thialf*, 20 december 2019; ter informatie naar Provinciale Staten gestuurd

- In de prognose is te weinig rekening gehouden met de kostprijs van de omzet. Door extra activiteiten zijn er wel omzetsijgingen ingeboekt, maar niet de bijbehorende exploitatiekosten (kostprijs van deze extra omzet).
- LAGroup ziet mogelijkheden om inkomsten te verhogen en kosten te besparen, maar een positieve exploitatie van Thialf is niet haalbaar.

Uit het onderzoek van LAGroup komt naar voren dat de prognose van AT Osborne niet altijd even goed was onderbouwd. Welke aannames en veronderstellingen ten grondslag liggen aan de prognoses van AT Osborne is niet altijd duidelijk.²¹⁸

Als reactie hierop besloten Provinciale Staten € 2 miljoen beschikbaar te stellen om Thialf van een faillissement te redden en stelden zij een reddingsplan vast. Tevens verzochten zij de Noordelijke Rekenkamer door middel van een unaniem aangenomen motie om onderzoek te doen naar de besluitvorming over Thialf, dit naar aanleiding van het rapport van LAGroup over de businesscase die ten grondslag lag aan de besluitvorming in 2013.²¹⁹

Informatie over Thialf uit de coalitieakkoorden en uitvoeringsprogramma's

Coalitieakkoord: 2011-2015 – Nije Enerzjy foar Fryslân

In het coalitieakkoord 2011-2015 stelden Gedeputeerde Staten dat Thialf voor Fryslân van groot belang was. Gedeputeerde Staten waren bereid om te investeren in nieuwbouw of verbouw van Thialf mits de exploitatie aantoonbaar sluitend was. Verder stelden Gedeputeerde Staten in het akkoord dat overheden geen rol speelden in de exploitatie van Thialf. Het beoogde resultaat formuleerden ze als volgt: *“Resultaat in 2015: Het over Thialf genomen besluit, dat leidt tot behoud van de A-status, is in uitvoering.”*²²⁰

Uitvoeringsprogramma 2011-2015 – Koersfêst mei nij realisme

In deze uitvoeringsagenda stond dat *“Het project Thialf en de keuze voor nieuwbouw of renovatie is erg afhankelijk van de betrokkenheid van andere partijen én de bereidheid om mee te betalen.”*²²¹ De investering van de provincie werd beschreven als een bijdrage dat beroep doet op de REP-middelen.

Eindbalans coalitieakkoord 2011-2015 – Koersfêst mei nij realisme

In de eindbalans over het coalitieakkoord gaven Gedeputeerde Staten aan dat ondanks de nodige tegenwind de toekomst van Thialf, met verbouw en behoud van de A-status, in ieder geval tot 2019 verzekerd zou zijn. Het besluit tot of nieuwbouw of vernieuwbouw was genomen; het streven om het bedrijfsleven te laten mee-investeren slaagde niet. Voor de vernieuwbouw hadden Gedeputeerde Staten € 50 miljoen uitgetrokken en voor de overname van de aandelen € 4 miljoen.

²¹⁸ LAGroup i.s.m. Provincie Fryslân, *Analyse exploitatie Thialf*, 28 november 2019

²¹⁹ Provincie Fryslân, vergadering van Provinciale Staten van 17 juni 2020; Motie 3 op agendapunt 6

²²⁰ Provincie Fryslân, *Coalitieakkoord 2011-2015, Nije enerzjy foar Fryslân*, vastgesteld door Provinciale Staten op 20 april 2011, pp. 17

²²¹ Provincie Fryslân, *Uitvoeringsagenda 2011-2015, Koersfêst mei nij realisme*, vastgesteld door Provinciale Staten op 21 september 2011, pp. 18

Coalitieakkoord 2015-2019 - Mei elkenien, foar elkenien

In het coalitieakkoord over 2015 – 2019 stond niets over de (ver)nieuwbouw van Thialf. Wel stond aangegeven dat Gedeputeerde Staten hechtten aan de topsportstatus van (o.a.) Thialf.²²²

Uitvoeringsagenda: 2015-2019 – Mei elkenien, foar elkenien

Gedeputeerde Staten gaven aan in de uitvoeringsagenda over 2015 – 2019 dat de zij betrokken zijn bij de verbouw van Thialf en de aanbesteding van de exploitatie omdat zij twee derde eigenaar zijn.²²³

Bestuursakkoord 2019-2023 – Geluk op 1

In het bestuursakkoord over 2019 – 2023 stond als beoogd resultaat dat de rol van topsport in Fryslân structureel verankerd moest zijn. Thialf moest de schaatstempel op wereldniveau blijven: *“de beste, snelste en meest duurzame. De komende periode valt een keuze over de toekomst van de ijshockeyhal bij Thialf en bepalen wij onze rol daarbij.”*²²⁴

Informatie over Thialf in begrotingen en jaarrekening

Vanaf het moment dat de provincie aandelen heeft in Thialf (Thialf OG BV) wordt Thialf jaarlijks opgenomen in de paragraaf “verbonden partijen” in de provinciale begrotingen en jaarstukken.

Programma	Economie, toerisme en recreatie
Rechtspers. (bestuurder GS)	C. Schokker-Strampel en J.H.J. Konst
Bestuurswisselingen of veranderingen in openbaar belang	
Resultaat	2012: € 4,122 miljoen 2013:€ 4,0 miljoen
Financieel belang in de verbonden partij (orde van grootte)	Sinds overname aandelen op 4-9-2013: € 4 miljoen, 66,6% van het aandelenkapitaal.
Eigen en vreemd vermogen verbonden partij	Stand 30-9-2012: EV € 4,1 miljoen VV € 2,9 miljoen Stand per 4-9-2013 voor aandeelhouderschap: EV € 4 miljoen VV € 2 miljoen
Financiële risico's provincie	Risico's voor exploitatie en vernieuwbouwtraject omdat provincie voor 2/3 aandeelhouder is van Thialf OG BV.

Figuur 2: informatie over Thialf in begrotingen en jaarrekening

Uit bovenstaand figuur²²⁵ blijkt dat de provincie vanaf 4 september 2013 twee derde van de aandelen van Thialf in handen heeft. Vanaf dat moment spelen GS een rol als aandeelhouder.

²²² Provincie Fryslân, *Coalitieakkoord 2015-2019 Mei elkenien, foar elkenien*, vastgesteld door Provinciale Staten, pp. 11, vastgesteld door Provinciale Staten op 20 mei 2015

²²³ Provincie Fryslân, *Uitvoeringsagenda 2015-2019 Mei elkenien, foar elkenien*, vastgesteld door Provinciale Staten, pp. 11, vastgesteld door Provinciale Staten op 23 september 2015

²²⁴ Provincie Fryslân, *Bestuursakkoord 2019-2023, Geluk op 1*, vastgesteld door Provinciale Staten, op 26 juni 2019

²²⁵ Informatie in paragraaf verbonden partijen Thialf OG BV (bron: begroting 2015 provincie Fryslân, pp. 168)

Eindrapport Onderzoekscommissie Leereffect Grote Projecten

Het eindrapport van de onderzoekscommissie Leereffect Grote Projecten stelt dat PS in de case Thialf 'ruimschoots' de mogelijkheid hadden om te sturen en dat zij dit ook deden. In februari 2012 kozen zij voor vernieuwbouw in plaats van het door Gedeputeerde Staten voorgestelde nieuwbouw. De staten stuurden in december 2012 bij door de voorgestelde € 50 miljoen uit het GS-voorstel explicieter tot een maximaal bedrag te oormerken en door afstand te nemen van de tweede baan.

Tevens stelt het eindrapport dat Provinciale Staten op meerdere momenten aandrongen dat hen extra informatie werd toegezonden, waaronder second opinions. Hier stelt de onderzoekscommissie dat Provinciale Staten zich wellicht in de vingers sneden door om zoveel informatie te vragen.

Het strookt niet helemaal met de daaropvolgende argumentatie, namelijk dat Provinciale Staten tussen 2008 en 2010 nauwelijks bij de ontwikkelingen rond Thialf betrokken waren, terwijl dit volgens de onderzoekscommissie de jaren zijn waarin de voornaamste sturingsmogelijkheden liggen. Wellicht was dit ook de periode waarin het meeste voorwerk werd gedaan (?). De informatie die zij kregen was vaak optimistisch van aard. De onderzoekscommissie geeft aan dat Provinciale Staten daarmee enigszins op het verkeerde been werden gezet.

Dit onderzoek constateert dat bij Thialf de doelen vrij abstract zijn geformuleerd, als 'belangrijke bijdragen leveren aan de economische ontwikkeling van de regio'.²²⁶

²²⁶ Provincie Fryslân Onderzoekscommissie Leereffect Grote Projecten, *Sturen met een afstandsbediening – Onderzoek grote projecten op afstand*, 2019, pp. 36

Bijlage 2: Meetlat

Meetlat evaluatiestudies

U zult als Statenlid regelmatig in aanraking komen met *ex ante* ramingen, bijvoorbeeld bij beleidsvoorstellen van Gedeputeerde Staten, en *ex post* evaluaties, bijvoorbeeld naar het effect van beleid dat reeds is uitgevoerd. De Noordelijke Rekenkamer heeft een meetlat met criteria ontwikkeld waarmee u de kwaliteit van *ex ante* en *ex post* studies kritisch kunt beoordelen. De toetsing van evaluatiestudies aan deze meetlat stelt u in staat om uw kaderstellende en controlerende taak (nog) beter uit te voeren.

6 aspecten van *ex ante* evaluatie

PROBLEEMANALYSE



In het rapport wordt aangegeven welke belangen/waarden in het gedrang komen en wat daarachter de drijvende krachten zijn.

CAUSAAL MECHANISME



Van de in de beschouwing betrokken maatregelen wordt op navolgbare wijze aangegeven via welk causaal mechanisme het gewenste effect (doel) wordt bevorderd.

MEER SCENARIO'S EN MEER VARIANTEN



Er wordt besproken welke variaties er mogelijk zijn in het maatregelpakket (inclusief een nulvariant). Er worden tenminste drie scenario's geschetst die zich in de relevante omgeving van het beleid kunnen voordoen.

OVERZICHT EFFECTEN



Zowel de positieve als negatieve van belang zijnde effecten van het maatregelpakket worden verkend. Gepoogd wordt deze effecten op één noemer te brengen of overzichtelijk te presenteren.

MOMENT- PLAATS



In het rapport wordt aandacht besteed aan de vraag waar (gebied) en wanneer (tijdstip) de positieve en negatieve effecten kunnen optreden.

CONTROLEERBAARHEID



De methoden en veronderstellingen worden geëxpliciteerd. De studie is herhaalbaar.

Bijlage 3: Rolbeschrijving PS en GS in de Nota Samenwerkingsrelaties en Leidraad Grip op Samenwerkingsrelaties

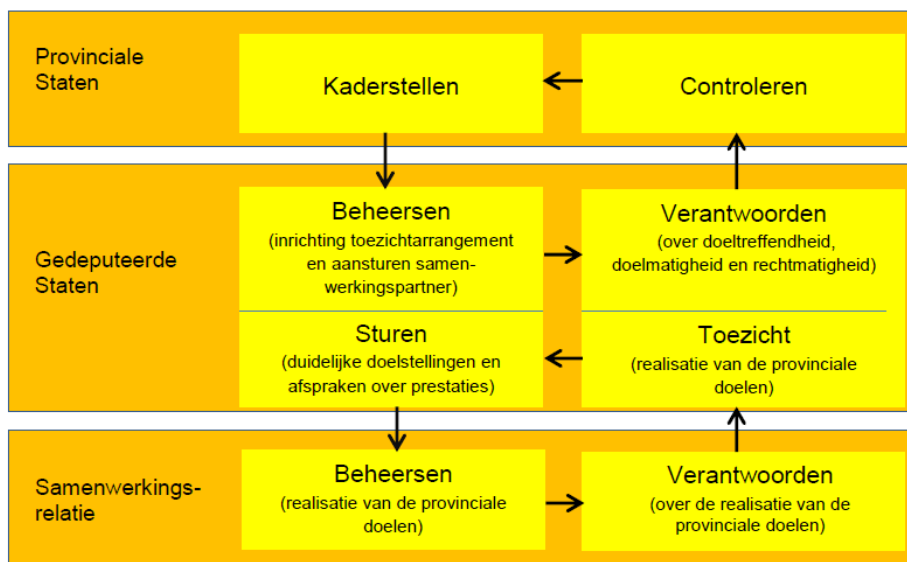
De ‘Nota Samenwerkingsrelaties’ beschrijft het afwegingskader om bepaalde taken en activiteiten van de provincie op afstand te zetten en de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten. De ‘Leidraad Grip op Samenwerkingsrelaties’ is een aanvulling op de nota.²²⁷

Figuur 3 toont de rolverdeling van de partijen bij een samenwerkingsrelatie.²²⁸ De rol van Gedeputeerde Staten als aandeelhouder is om toezicht te houden op de realisatie van de doelen, prestaties, kosten en risicobeheersing van de deelneming Thialf OG BV.²²⁹ Gedeputeerde Staten deden dit in de praktijk door deel te nemen aan de AvA’s. De volgende paragraaf gaat dieper op die deelname in.

²²⁷ Provincie Fryslân, *Leidraad ‘Grip op Samenwerkingsrelaties’*, 2019; De leidraad is de uitkomst van een onderzoek van de afdeling Concerncontrol van de provincie Fryslân. Daaruit bleek onder andere dat de taken en bevoegdheden van bestaande samenwerkingsrelaties niet helemaal duidelijk was en hoe Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hiermee om moesten gaan. Een andere conclusie was Gedeputeerde Staten weinig verantwoording aan Provinciale Staten afleggen over het bestuur van de samenwerkingsrelaties en de dat de informatieverstrekking hierover inconsequent is. Er blijkt een onduidelijk onderscheid tussen de rollen van de samenwerkingsrelatie en die van Provinciale Staten daarbinnen. Verder is advies ten aanzien van samenwerkingsrelaties belegd bij veel verschillende medewerkers en afdelingen.

²²⁸ Figuur afkomstig uit Provincie Fryslân, *Leidraad ‘Grip op Samenwerkingsrelaties’*, 2019, pp. 27

²²⁹ Provincie Fryslân, *Leidraad ‘Grip op Samenwerkingsrelaties’*, 2019, pp. 27



Figuur 3: rolverdeling bij een provinciale samenwerkingsrelatie

De rol van Provinciale Staten is het vaststellen van kaders waarbinnen Gedeputeerde Staten kunnen handelen. Daarnaast houden Provinciale Staten toezicht op de handelwijze van Gedeputeerde Staten als vertegenwoordiger in de AvA. Provinciale Staten dienen informatie te krijgen over de activiteiten en resultaten van (het aandeelhouderschap in) Thialf en over de activiteiten en resultaten van (de subsidieverstrekking aan) Thialf.²³⁰ Die informatieverantwoording stond ook in het realisatiebesluit van 2013. Dit zou gebeuren via de reguliere planning & control-cyclus. In het statenstuk van het realisatiebesluit stond dat er op basis van kwartaalrapportages een ‘specifieke voortgangsrapportage’ zou worden gemaakt. Er staat niet expliciet in dat deze rapportages naar Provinciale Staten zouden gaan.²³¹

De ‘Nota Samenwerkingsrelaties’ stelt verder dat Gedeputeerde Staten zich terughoudend behoren op te stellen bij het vervullen van bestuursfuncties bij (o.a.) vennootschappen. De provincie (Gedeputeerde Staten, ondersteund door de ambtelijke organisatie, en Provinciale Staten) handelen in beginsel uit het provinciaal belang. Het provinciale algemene belang kan op gespannen voet staan met het belang van Thialf OG BV.

De rol van Provinciale Staten in op afstand geplaatste organisatie (waar Thialf een van is) is kaderstellend en controlerend. Als Gedeputeerde Staten besluiten deel te nemen in een verbonden partij of over te gaan tot het oprichten van een privaatrechtelijke entiteit, dan leggen zij dit voor aan Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten moeten zich verantwoorden via de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarstukken en houden zij Provinciale Staten op de hoogte “na een aandeelhoudersvergadering per brief over de uitkomsten daarvan; over belangrijke besluiten, initiatieven en ontwikkelingen betreffende de samenwerkingsrelatie.”²³² Provinciale Staten kunnen daarnaast ook zelf om informatie verzoeken.

²³⁰ Provincie Fryslân, *Nota Samenwerkingsrelaties*, december 2013

²³¹ Provincie Fryslân, *Statenstuk realisatie Nieuw Thialf*, 26 juni 2013

²³² Provincie Fryslân, *Nota Samenwerkingsrelaties*, december 2013, pp. 27

Bijlage 4: Lijst met geïnterviewde personen

Naam	Voormalige functie	Huidige functie
Albert Formsa	Projectleider Thialf	Gepensioneerd
Alwin Oortgiesen	Griffier	Concerndirecteur gemeente Enschede
Anne Damsma	Projectsecretaris Thialf	Secretaris Programma Afstandsbediening Bruggen - Projectsecretaris Swettehûs
Frank Broersma	Concerncontroller en manager Concerncontrol	Concerncontroller en manager Concerncontrol
Geeske Kraak	Afdelingshoofd Kultuer en Mienskip	Opgaveregisseur provincie Fryslân
Hans Konst	Lid van Gedeputeerde Staten	Arts
Jornt Ozenga	Lid van Provinciale Staten	Gemeentesecretaris gemeente Heemskerk
Klasina Jepma	Medewerker Sport en Sociaal Beleid	Medewerker Verkeer en Vervoer provincie Fryslân
Otto van der Galiën	Lid van Provinciale Staten	Lid dagelijks bestuur Wetterskip Fryslân
René Monnikhof	Bestuursstrateeg provincie Fryslân	Bestuursstrateeg provincie Fryslân
Retze van der Honing	Lid van Provinciale Staten	HR-adviseur Friesland College – Gemeenteraadslid Gemeente Heerenveen
Sjoerd Galema	Lid van Gedeputeerde Staten	Melkveehouder
Sylvia Hosman	Lid van Provinciale Staten	Bestuurslid culturele instelling
Willem Jan van Elsacker	Projectdirecteur Thialf	Directeur EPM Sneek

Geïnterviewden groepsgesprekken

Naam

Arnold Rosier

Bea Bijlsma

Elsa van der Hoek

Gerben van der Mei

Hanneke Goede

Klaas Jan de Regt

Marten Dijkstra

Marieke Ferwerda

Regina Bouius-Riemersma

Rob Goedhart

Sander de Rouwe

Functie

Statengriffier

Lid van Provinciale Staten

Lid van Provinciale Staten

Lid van Provinciale Staten

Lid van Provinciale Staten

Statenadviseur

Lid van Provinciale Staten

Opgaveregisseur

Provinciesecretaris

Lid van Provinciale Staten

Lid van Gedeputeerde Staten

Friese Raad van Advies

Aebe Aalberts

Hetty Janssen

Wiebo de Vries

Lid van Provinciale Staten

Lid van Provinciale Staten

Lid van Provinciale Staten

Bijlage 5: Bronnen

Literatuur

- Arena Consulting i.s.m. Provincie Drenthe, Verbonden vertrouwen, Lessen uit het dossier 'Indonesiëprojecten WMD' voor kaderstelling en controle door PS bij verbonden partijen, 4 oktober 2018
- AT Osborne i.s.m. Provincie Fryslân, Bijlage 6, Notitie businesscase zonder trainingscontract d.d. 30 mei 2013
- AT Osborne i.s.m. Provincie Fryslân, Businesscase Nieuw Thialf, 1 mei 2013
- AT Osborne i.s.m. Provincie Fryslân, Onzekerheidsanalyse, 2 april 2013
- AT Osborne, E-mailcorrespondentie tussen provincie Fryslân en AT Osborne, Onderwerp: Stand van zaken budget diverse Buca's en risico-analyse, 8 april 2013
- Avans Hogeschool, Bouwstenen voor leren, 2017
- Beers, E. en L. Schaap, Luister nou eens! Een onderzoek naar rode draden in vijftien jaar Rekenkamerconclusies van de Noordelijke Rekenkamer voor de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Assen, 6 augustus 2020.
- Dietz Communicatie BV i.s.m. Gemeente Heerenveen, Verslag Maatschappelijk debat toekomst Thialf, 31 mei 2010
- Ebbens en Ettekoen, Effectief leren, 2015, Noordhoff Uitgevers, Groningen
- Enthoven, G.M.W., Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement, 2011
- H.B. Tirion, De beleidstheorie uit de beleidspraktijk, in: Overheidsbeleid, hoofdstuk 12, Kluwer, 2013.
- KNSB en Regiegroep, Concept-samenwerkingsovereenkomst Regiegroep – KNSB, herziene versie van 18 november 2010
- KNSB, Brief aan de Regiegroep, onderwerp: Reactie KNSB Besprekingsverslag Overleg d.d. 30 juni, 10 september 2010
- KNSB, Brief aan Gedeputeerde Staten, onderwerp: Thialf, 9 december 2009; ook het college van B&W van Heerenveen ontvangt een vergelijkbare brief.
- LAGroup i.s.m. Provincie Fryslân, Analyse exploitatie Thialf, 28 november 2019
- LAGroup, Korte samenvatting rapport november 2019, 3 juni 2020.
- Noordelijke Rekenkamer, "Werkt Het?" Onderzoek naar de raming en toerekening van werkgelegenheidseffecten van structuurversterkende projecten, 12 november 2018
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), PUMA: Knowledge Management: Learning-by-comparing experiences from private firms and public organizations, HRM Working Party Meeting, Parijs, 2001.
- ProFacto i.s.m. Thialf OG BV, Analyse governancestructuur Thialf OG BV, Goed beslagen ten ijs!, november 2014.
- Provincie Fryslân Onderzoekscommissie Leereffect Grote Projecten, Sturen met een afstandsbediening – Onderzoek grote projecten op afstand, 2019
- Provincie Fryslân, 1e Bestuursrapportage 2020
- Provincie Fryslân, Beantwoording schriftelijke vragen over "Melding staatssteun Thialf", 18 september 2013
- Provincie Fryslân, Beantwoording schriftelijke vragen over het betrekken van het Friese bedrijfsleven bij het project Nieuw Thialf, 9 april 2013
- Provincie Fryslân, Beantwoording schriftelijke vragen over Nieuw Thialf, 12 juni 2012

- Provincie Fryslân, Beantwoording schriftelijke vragen over Nieuw Thialf, 6 november 2012
- Provincie Fryslân, Beantwoording schriftelijke vragen over Nieuw Thialf, 20 november 2012
- Provincie Fryslân, Beantwoording schriftelijke vragen over Nieuw Thialf, 4 juni 2013
- Provincie Fryslân, beantwoording schriftelijke vragen over uitspraken over Thialf, 17 mei 2011
- Provincie Fryslân, Beantwoording schriftelijke vragen over verkrijgen topsportstatus Thialf, 19 maart 2013
- Provincie Fryslân, Beantwoording van uw vragen ijsstadion Almere en de vernieuwbouw van Thialf, 20 maart 2012
- Provincie Fryslân, Besluit Gedeputeerde Staten, deelname aan Regiegroep, 25 maart 2008; toegezonden aan Provinciale Staten
- Provincie Fryslân, Bestuursakkoord 2019-2013, Geluk op 1, 26 juni 2019
- Provincie Fryslân, Brief aan Provinciale Staten, onderwerp: Voortgangsbericht Nieuw Thialf, 8 juli 2011
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Informatie dekking investering nieuw Thialf t.b.v. statencie B&M, 28 april 2010
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: aanbesteding Thialf, 10 januari 2017
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: financiële ontwikkelingen Thialf, 20 december 2019
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stân fan saken Thialf, aanbesteding en effekt iishal Ljouwert, 3 juni 2019
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Informatie dekking investering nieuw Thialf t.BV statencie B&M, 28 april 2010
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl., 12 november 2013.
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: aanbesteding Thialf., 10 januari 2017
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Realisatie Nieuw Thialf, 23 november 2012
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Thialf BV, Onderwerp: Subsidieverlening betreffende het project 'Nieuw Thialf', 7 januari 2014
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Thialf BV, Onderwerp: Besluit betreffende de vaststelling van de provinciale subsidie inzake het project Nieuw Thialf (PF-2015/152520), 3 juli 2019
- Provincie Fryslân, Coalitieakkoord 2011-2015, Nije enerzjy foar Fryslân, 20 april 2011
- Provincie Fryslân, Coalitieakkoord 2015-2019 Mei elkenien foar elkenien, 20 mei 2015
- Provincie Fryslân, Feitenrelaas Thialf, opgesteld door Concerncontrol van de provincie en bijlage bij een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Toezeggingen over Thialf naar aanleiding van het interpellatiedebat op 18 september jl., 12 november 2013
- Provincie Fryslân, GS-voorstel van 13 december 2011
- Provincie Fryslân, GS-voorstel van 2 maart 2010
- Provincie Fryslân, GS-voorstel van 29 november 2011
- Provincie Fryslân, GS-voorstel van 30 oktober 2012
- Provincie Fryslân, GS-voorstel van 6 november 2012
- Provincie Fryslân, Leidraad 'Grip op Samenwerkingsrelaties', 2019
- Provincie Fryslân, Nota Samenwerkingsrelaties, december 2013
- Provincie Fryslân, PS-voorstel voor de vergadering van 19 december 2012
- Provincie Fryslân, PS-voorstel voor de vergadering van 26 juni 2013
- Provincie Fryslân, Sport beweegt Fryslân 2010-2013
- Provincie Fryslân, Sport beweegt Fryslân 2014-2017

- Provincie Fryslân, Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 2 maart 2010
- Provincie Fryslân, Startnotitie Heerenveen stad van Sport, 6 juli 2010
- Provincie Fryslân, Statenstuk realisatie Nieuw Thialf, 26 juni 2013
- Provincie Fryslân, Statenvoorstel Keuze voorkeursvariant Nieuw Thialf, Besproken in de Statenvergadering van 22 februari 2012
- Provincie Fryslân, Sturen met een afstandsbediening, Onderzoek Grote projecten op afstand, 19 januari 2019
- Provincie Fryslân, Uitvoeringsagenda 2011-2015, Koersfêst mei nij realisme, 21 september 2011
- Provincie Fryslân, Uitvoeringsagenda 2015-2019 Mei elkenien, Foar elkenien, 23 september 2015
- Provincie Fryslân, Voorstel Gedeputeerde Staten Realisatie Nieuw Thialf, 12 februari 2013;
- Provincie Fryslân, Voorstel Gedeputeerde Staten Realisatie Nieuw Thialf, 7 mei 2013
- Provincie Fryslân, Voorstel Gedeputeerde Staten, 20 november 2012
- Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2013:2826, 19 juli 2013
- Regiegroep, Contouren Verdiepingsslag, 25 november 2010
- Regiegroep, Programma Heerenveen Stad van Sport, 25 maart 2008
- Regiegroep, Programma Heerenveen, Stad van sport, 25 maart 2008
- Regiegroep, Visiedocument Nieuw Thialf, 1 maart 2010
- Sebo Ebbens en Simon Ettehoven, Effectief leren, 2015, Noordhoff Uitgevers, Groningen
- Stuurgroep Nieuw Thialf, Projectvoorstel Nieuw Thialf, oktober 2012
- Stuurgroep Nieuw Thialf, Verslag overleg Regiegroep en KNSB, 30 juni 2010
- Thialf BV, Herstelplan Thialf, 2 april 2020
- Thialf, Statuten Thialf OG BV, 4 september 2013
- Thialf, Verslag Algemene vergadering van Aandeelhouders Thialf OG BV, 15 november 2013
- Thialf, Verslag Algemene vergadering van Aandeelhouders Thialf OG BV, 31 maart 2014
- Thialf, Verslag Algemene vergadering van Aandeelhouders Thialf OG BV, 5 november 2016
- Thialf, Verslag Algemene vergadering van Aandeelhouders Thialf OG BV, 16 november 2016
- Thialf, Verslag Algemene vergadering van Aandeelhouders Thialf OG BV, 21 mei 2019
- Thialf, Verslag Algemene vergadering van Aandeelhouders Thialf OG BV, 12 september 2019
- Van der Knaap, P., Lerende overheid, intelligent beleid? Tijdschrift en platform voor public governance audit & control (TPC), december 2006
- Verheul, W.J., & Bokhorst, M., Bestuurlijke manie bij prestigeprojecten: van maquette naar mislukking, *Bestuurskunde* 2021-1

Commissievergaderingen en vergaderingen van Provinciale Staten

- 13 mei 2009 – Statenvergadering
- 12 mei 2010 – Commissie B&M
- 22 september 2010 – Statenvergadering
- 8 februari 2012 – Commissie B&M
- 22 februari 2012 – Statenvergadering
- 5 december 2012 – Commissie B&M
- 19 december 2012 – Statenvergadering
- 20 maart 2013 – Statenvergadering
- 5 juni 2013 – Commissie B&M
- 26 juni 2013 – Statenvergadering
- 18 september 2013 – Statenvergadering
- 27 november 2013 – Statenvergadering
- 17 juni 2020 – Statenvergadering

Websites

- <https://knsb.nl/nieuws/thialf-blijft-tot-2022-de-topsportlocatie-voor-schaatsend-nederland/>
- <https://www.lc.nl/friesland/Thialf-en-KNSB-maken-afspraken-tot-2019-20935219.html>



Groningen
Fryslân

Drenthe