

EINDRAPPORT

Besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven: toen en nu

Erfgoedpark Batavialand, Flevokust Haven en
Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland

Provincie Flevoland | november 2019



| Voorwoord |

Complexe projecten zoals Batavialand, Flevokust Haven en Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland komen alleen dan tot stand wanneer de betrokken partijen elkaar weten te vinden en gezamenlijk de benodigde stappen zetten. Als provinciale partner vraagt dit een goede samenwerking tussen PS en GS en hun ondersteunende ambtenaren. Samenwerking is het bundelen van ieders krachten, in dit geval de uitvoerende kracht van GS en de kaderstellende en controlerende kracht van PS.

Wij hebben deze samenwerking bij drie projecten gereconstrueerd en met de betrokkenen op het provinciehuis gekeken waar en hoe de samenwerking optimaler kan. Juist nu, in het eerste jaar van deze statenperiode, wil de rekenkamer met u het gesprek voeren over de geconstateerde verbeterpunten, zodat daarvan nog het grootste deel van deze statenperiode geprofiteerd kan worden.

Dit onderzoek kijkt daarom misschien wel meer - dan u van ons gewend bent - naar de toekomst, dan naar het verleden. Hiervoor was de medewerking van alle betrokkenen (ambtenaren, griffie, GS en PS) essentieel. De openheid waarmee de ambtenaren ons te woord stonden, het enthousiaste meedenken van de griffie en de bereidwilligheid van zowel GS als PS om met ons de dialoog te voeren, hebben wij erg gewaardeerd in dit onderzoek. Dank daarvoor!

Het onderzoek is uitgevoerd door Kirsten Bijkerk MSc, mr. dr. Esmeralda Vergeer (beide onderzoeker) en drs. Annelies Eggebeen (projectleider).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

| Inhoudsopgave |

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 	4
REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN 	10
REACTIE AGENDACOMMISSIE VAN DE INTEGRALE AD HOC COMMISSIE 	17
NAWOORD REKENKAMER 	21
ONDERZOEKSRESULTATEN 	22
BIJLAGE A VOORBEREIDENDE INFORMATIE DENKSESSIE PS OP 2 SEPTEMBER 2019	39

Conclusies en aanbevelingen

Besluitvorming bij complexe opgaven¹ is een samenspel tussen de ambtelijke organisatie, GS, de griffie en PS. Wij hebben hiernaar onderzoek gedaan naar aanleiding van gesprekken in 2017 en 2018 met Statenleden, waarin zij aangaven zich zorgen te maken over hun besluitvormende rol bij complexe opgaven en de daaronder liggende informatievoorziening. Toen er in februari 2018 een nieuw college van GS gevormd moest worden, constateerde ook de informateur op basis van zijn gesprekken met de fracties dat tussen en binnen PS en GS productiever gewerkt kon worden: *“beide partijen, PS en GS, maken onvoldoende gebruik van elkaars kracht.”*² In het coalitieakkoord van mei 2015 was al de ambitie geuit om te investeren in de samenwerking tussen PS en GS. Dit leidde tot het onderzoek ‘Voor een Constructieve Dialoog’ (uitgevoerd onder leiding van dhr. J. Wallage). De uitkomsten van dit onderzoek vormden de aanleiding tot verschillende initiatieven om de samenwerking tussen PS en GS te verbeteren; de werkgroepen Scenaristen, Startnotities en Rapporteurschap hebben deze uitgewerkt in een advies aan PS. In 2018 zijn deze adviezen door PS vastgesteld.

Al deze factoren waren voor de rekenkamer aanleiding om begin 2019 een onderzoek te starten om inzichtelijk te maken hoe het Flevolandse besluitvormingsproces bij complexe opgaven verloopt en hoe zich dit verhoudt tot recente initiatieven om de samenwerking tussen PS en GS te verbeteren.

Centrale onderzoeksvraag:

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

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

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

Interviews met betrokkenen en documentenstudie hebben inzicht gegeven in de organisatie van het besluitvormingsproces, de rol van de griffie daarbij en de opvolging van de adviezen van o.a. de werkgroepen

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

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

(deelvragen 1 en 3). Voor de beantwoording van deelvraag 2 zijn we voor drie casussen³ - Erfgoedpark Batavialand (hierna: Batavialand), Flevokust Haven en Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (hierna: MSNF) - nagegaan hoe het besluitvormingsproces in de praktijk verloopt. Hierbij stond de samenwerkingsrelatie tussen PS en GS centraal en niet de inhoudelijke aspecten van deze casussen (zoals bijvoorbeeld de samenhang van de opgaven met de provinciale beleidsdoelen of de financiële keuzes en risico's). Verderop in deze Bestuurlijke nota is een samenvatting van de beantwoording van deelvragen 1, 2 en 3 opgenomen. In de separate bijlage vindt u de Nota van bevindingen, waarin uitgebreid de onderzoeksaanpak en de onderzoeksresultaten zijn beschreven.



Figuur 1 Batavialand, Flevokust Haven en Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (ontwerp)

Welke lessen getrokken kunnen worden uit de analyse van het besluitvormingsproces bij complexe opgaven (deelvraag 4) hebben we in een denksessie met Statenleden besproken op 2 september 2019. Aan de hand van stellingen is met elkaar nagedacht over de duiding van de onderzoeksresultaten, over de rol van PS in de samenwerking met GS en hoe deze samenwerking nog beter zou kunnen functioneren. In Bijlage B is de informatie opgenomen die de Statenleden ter voorbereiding ontvingen. De rekenkamer heeft de duiding van de Statenleden meegenomen bij het formuleren van haar conclusies en aanbevelingen aan PS, die in dit hoofdstuk aan de orde komen. Deze conclusies en aanbevelingen zijn geclusterd naar drie thema's:

- A. Rolopvatting PS t.a.v. besluitvorming en voorbereiding door PS op besluitvorming
- B. Besluitvorming door PS
- C. Ondersteuning van PS door griffie en ambtelijke organisatie

³ De drie casussen zijn geselecteerd uit de zes Flevolandse opgaven die Statenleden noemden in de gesprekken over geschikte projecten of opgaven voor een rekenkameronderzoek (zie 1.1 Aanleiding). De drie opgaven die niet zijn geselecteerd – dit zijn Almere Floriade, Lelystad Airport en Marker Wadden – vielen af omdat de regierol (voor een groot deel) niet bij de provincie ligt. De beschrijving van het besluitvormingsproces bij de drie casussen is daarmee niet extrapolieerbaar voor de besluitvormingsprocessen bij alle complexe opgaven in Flevoland.

Thema A: Rolopvatting PS t.a.v. besluitvorming en voorbereiding door PS op besluitvorming

Conclusie A1: Agendering van onderwerpen door PS

PS hebben procesmatig en inhoudelijk invloed op de PS-agenda, denk o.a. aan:

- de LangeTermijnPlanning (LTP) waarop onderwerpen geplaatst kunnen worden;
- de mogelijkheid om toevoegingen op de PS-agenda in te dienen (namelijk mondelinge vragen, een initiatiefvoorstel, een verzoek tot interpellatiedebat of een motie vreemd aan de orde van de dag);
- de agendacommissies waarin de wijze van behandeling worden besproken, en;
- de mogelijkheid om een PS-vergadering bijeen te roepen.

Onder een aantal Statenleden bestaat de behoefte om meer gebruik te maken van de mogelijkheden om de PS-agenda te bepalen.

Conclusie A2: Kwaliteit van de besluitvormende stukken

Uit de drie casussen blijkt dat de informatievoorziening aan PS op een aantal momenten goed is verlopen, maar ook op een aantal momenten niet tijdig en compleet was. Daarnaast bevatten Statenvoorstellen niet altijd informatie over de eerstvolgende stap in het besluitvormingsproces en/of een terugblik op het reeds doorlopen proces en eerder gestelde kaders. Onder Statenleden bestaat daarnaast de behoefte aan meer duidelijkheid over de bevoegdheden en rol van PS en GS ten aanzien van het voorliggende besluit in het Statenvoorstel. In 2017 constateerden de commissievoorzitters dat de kwaliteit van de Statenvoorstellen wisselend was en dat de kwaliteitsborging van de Statenvoorstellen beter kon. De agendacommissie zou hier een rol in moeten spelen. Ontevredenheid over de kwaliteit van de informatie leidt zelden tot uitstel van de besluitvorming.

Aanbeveling 1:

1.1 Vraag GS om in de Statenvoorstellen:

- a. duidelijk aan te geven wat de bevoegdheden en rol van PS en GS bij het voorliggende besluit zijn;
- b. een terugblik op te nemen van het doorlopen proces en eerder gestelde kaders, zodat u het te nemen besluit goed kunt duiden;
- c. informatie op te nemen over de eerstvolgende stap in het besluitvormingsproces: op welk moment kan iets worden verwacht en welke informatie is daarbij voorzien?

1.2 Maak afspraken met GS over de kwaliteitsborging van de statenvoorstellen en welke rol GS, de agendacommissie en de griffie daarbij hebben.

1.3 Wanneer blijkt dat de informatie niet toereikend is om tot een besluit te komen, overweeg dan om de behandeling uit te laten stellen.

Conclusie A3: Randvoorwaarden voor kaderstellen door PS in het beginstadium van complexe opgaven

Uit de drie casussen blijkt dat PS door GS in wisselende mate om kaderstelling gevraagd worden in het beginstadium van een complexe opgave. Vooral bij samenwerking met netwerkpartners is de start hét moment om kaders te stellen, zodat GS en de netwerkpartners in de verdere uitwerking een duidelijke richtlijn hebben. Daarnaast is gebleken dat PS in het beginstadium van een complexe opgave niet altijd meerdere, realistische en uitgewerkte alternatieven voorgelegd krijgen ter besluitvorming.

Aanbeveling 2:

2.1 Verzoek GS om u vanaf het begin van het besluitvormingsproces te informeren, zodat u kaderstellende momenten kan markeren en benut daarvoor de LTP.

2.2 Vraag GS om meerdere, realistische alternatieven, waaruit u een keuze kunt maken.

Conclusie A4: Informeren via (Staten)mededelingen

De zorgen over de wijze waarop GS middels Mededelingen PS informeren, zijn niet geheel weggenomen door een analyse door de CdK in 2017.

Aanbeveling 3:

Maak met GS nadere afspraken over het gebruik van Mededelingen. Benoem daarbij expliciet over welk type informatie u niet via Mededelingen, maar op een actievere wijze (bijvoorbeeld een mondelinge toelichting, bespreekstuk etc.) geïnformeerd wenst te worden.

Conclusie A5: Informele overlegvorm

In de afgelopen periode was het BOB-model leidend voor het overleg dat GS en PS met elkaar voerden. Doorgaans doorliep een onderwerp of statenvoorstel na beeldvorming ook de formele stappen oordeelsvorming en besluitvorming. Een overlegvorm ontbreekt waarin op informele wijze van gedachten gewisseld kan worden tussen GS en Statenleden, waarbij politieke standpunten (nog) geen nadrukkelijke rol spelen en er niet per se een PS-besluit zal volgen.

Aanbeveling 4:

Introduceer een informele overlegvorm tussen GS en PS en neem die mee in de nieuwe vergaderstructuur (vanaf januari 2020).

Thema B: Besluitvorming door PS

Conclusie B1: Onderling debat in de PS-vergaderingen

Onder Statenleden bestaat de behoefte aan meer debat in de PS-vergaderingen, omdat meer debat de uiteindelijke keuze aanscherpt, de diversiteit aan standpunten dan meer gehoord wordt en het GS meer informatie oplevert over de wensen van PS. Interrupties tijdens PS-vergaderingen zijn nu beperkt toegestaan, wat de mogelijkheid tot horizontaal debat niet ten goede komt. Interrumpen is tijdens een oordeelsvormende vergadering meer gebruikelijk dan in een PS-vergadering, maar ook dan voert het bevragen van de portefeuillehouder de boventoon.

Aanbeveling 5:

Neem maatregelen voor meer onderling debat in oordeelsvormende en PS-vergaderingen.

Mogelijke maatregelen die gedurende dit rekenkameronderzoek zijn genoemd:

- In een PS-vergaderingen interrupties in de eerste termijn toestaan, evenals het interrumpen van een interrumpend Statenlid;

- Om interrupties praktisch goed te laten verlopen: toestaan dat Statenleden vanaf hun zitplaats het woord voeren;
- Spreektijden invoeren per fractie en voor de portefeuillehouders;
- In een oordeelsvormende vergadering de behandeling splitsen in een deel waarin de portefeuillehouder bevraagd kan worden en in een deel waarin onderling beelden en standpunten worden gewisseld waarbij de portefeuillehouder niet aan tafel zit.

Thema C: Ondersteuning van PS door griffie en ambtelijke organisatie

Conclusie C1: Ondersteuning door de griffie

De griffie ontwikkelt zich steeds meer richting strategische advisering. Het is aan PS om – in aanvulling op de globale taakomschrijving van de griffier in de Provinciewet – de taken en bevoegdheden van de griffie nader te bepalen. De rekenkamer constateerde in het gesprek met Statenleden dat hier binnen PS verschillend over gedacht wordt.

Aanbeveling 6:

Spreek u als werkgever van de griffie uit hoe u de ontwikkeling van de griffie ziet en wat u van de griffie verlangt.

Aandachtspunten die gedurende dit rekenkameronderzoek zijn genoemd:

- Dient de griffie de inhoudelijke kwaliteit van de informatie aan PS te bewaken?
- In welke mate mag de griffie fracties of Statenleden adviseren?
- Mag van de griffie verwacht worden dat zij Statenleden coachen in hun rol als Statenlid en/of in hun rol als commissievoorzitter?

Conclusie C2: Ondersteuning door de ambtelijke organisatie en beschikbaarheid beantwoording technische vragen

Statenleden kunnen inhoudelijke vragen stellen aan de ambtelijke organisatie, maar maken daar weinig gebruik van. Op dit moment zijn de regels voor ambtelijke bijstand niet geborgd, waardoor niet vastligt wat van ambtenaren verwacht mag worden en aan wie zij verantwoording schuldig zijn.

De beantwoording van technische vragen wordt alleen beschikbaar gesteld aan alle commissie- of Statenleden indien de steller van de vragen hiervoor toestemming geeft. Hierdoor kan een ongelijke informatiepositie tussen fracties ontstaan. Door Statenleden is aangegeven dat dit onwenselijk is, omdat alle Statenleden er recht op hebben om over dezelfde informatie te beschikken.

Aanbeveling 7:

7.1 Vraag GS om de regels voor ambtelijke bijstand te borgen.

7.2 Regel specifiek dat de beantwoording van technische vragen altijd Statenbreed beschikbaar worden gesteld.

Conclusie C3: Opvolging eerdere adviezen en evaluatie Handvest Actieve Informatieplicht en Reglement van Orde PS Flevoland

Over de werkwijze van PS zijn verschillende adviezen uitgebracht. De uitvoering van de adviezen van de werkgroepen Startnotities, Scenaristen en Rapporteurschap is recent van start gegaan en de aanbevelingen van de evaluatie Statencommissies 2017 zijn nog niet helemaal opgevolgd. De werkwijze van PS is vastgelegd in het Handvest Actieve Informatieplicht en het Reglement van Orde (RvO) PS Flevoland. Beide zijn niet meer actueel, waardoor onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de gewenste werk- en vergaderwijze.

Aanbeveling 8:

- 8.1 Voer de adviezen van de werkgroepen Startnotities, Scenaristen en Rapporteurschap uit en rond de opvolging van de aanbevelingen van de evaluatie Statencommissies 2017 af.
- 8.2 Evalueer en actualiseer het Handvest Actieve Informatieplicht en het Reglement van Orde PS Flevoland en betrek daarbij ook alle nieuwe afspraken naar aanleiding de verschillende uitgebrachte adviezen en evaluaties, alsmede de overgenomen aanbevelingen uit dit rapport.

Slotoverweging

Bovenstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op de uitkomsten van het onderliggende onderzoek én op de constatering en wensen die door Statenleden, griffiemedewerkers, gedeputeerden en ambtenaren met ons zijn gedeeld. Tijdens de denksessie met een deel van de Statenleden (op 2 september 2019) hebben we een goed beeld gekregen van de wenselijkheid van onze aanbevelingen. Dat neemt niet weg dat alleen uit een Statenbreed debat kan blijken of alle fracties de informatievoorziening en besluitvorming op deze wijze willen verbeteren. We raden u dan ook aan om de beeldvormende behandeling van dit rapport (naar verwachting op 20 november 2019) te benutten voor een dergelijk debat.

Reactie Gedeputeerde Staten



PROVINCIE FLEVOLAND

Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw Dr. Ir. A.W.C. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265

Fax
(0320)-265260

E-mail
provincie@flevoland.nl

Website
www.flevoland.nl



Verzenddatum

6 NOV. 2019

Onderwerp

bestuurlijke reactie 'Besluitvorming'

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk

2497691

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Met belangstelling hebben wij uw nota van bevindingen en de concept-bestuurlijke nota *Besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven: toen en nu* gelezen. U beschrijft daarin het samenspel tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) in het algemeen en in bijzonder bij besluitvorming over drie complexe projecten. Daarbij hanteert u de adviezen uit het onderzoek *Voor een constructieve dialoog* (2017).

U heeft in uw onderzoek een hoofdvraag en vier deelvragen geformuleerd. Centrale onderwerp van uw onderzoek is

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

Het besluitvormingsproces van drie casussen - Erfgoedpark Batavialand, Flevokust Haven en Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (hierna: MSNF) - heeft u in kaart gebracht en gebruikt om, uitgaande van de adviezen van de hiervoor genoemde statenwerkgroepen, lessen te trekken voor PS en GS. U heeft ons gevraagd te reageren op uw conclusies en aanbevelingen. Wij gaan op dit verzoek graag in, maar eerst willen we in het algemeen enkele opmerkingen maken. Op de afzonderlijke conclusies zullen wij niet ingaan, maar wij willen ons vooral richten op de aan ons - via PS - gerichte aanbevelingen. Waar de overige aanbevelingen ons aangaan hebben wij eveneens opmerkingen gemaakt.

Algemene opmerkingen

De wijze van onderzoeken die u heeft toegepast waarderen wij, omdat deze is gericht op leren en verbeteren. De werkbijeenkomst op 2 september jongstleden waarin Statenleden met elkaar over de leerpunten hebben kunnen spreken, is daarvan eveneens een mooi voorbeeld. Verder sluit het onderwerp uitstekend aan bij de in ons coalitieakkoord verwoorde ambitie om Provinciale Staten meer te betrekken in een open en constructieve dialoog over belangrijke thema's. Aan de hand van dit onderzoek kunnen wij de komende tijd met PS overleggen over de gewenste informatievoorziening.

Intichtingen bij
drs. G. de Vos

Doorkiesnummer
0320 265759

Bezoekadres
Visarenddreef 1
Lelystad

De drie beschreven casussen zijn illustratief bedoeld.

Wij constateren uit uw rapport dat u de drie casussen die dienen als antwoord op deelvraag 2 vooral illustratief - en niet normatief - hebt willen inzetten voor uw onderzoek. Aan de hand van deze drie voorbeelden kunnen immers geen vaste patronen worden ontwikkeld. Ze illustreren hoe bij drie verschillende complexe en dynamische onderwerpen gezocht moet worden naar de beste besluitvormingsprocedure.

Provinciale Staten zijn intensief bij de besluitvorming over deze drie onderwerpen betrokken. Als college hebben we PS er vroegtijdig bij betrokken en al het nodige gedaan om de staten mee te nemen in het proces. Het zijn prima voorbeelden waaruit blijkt dat complexe opgaven en projecten een eigen aanpak vergen. Daarom zijn wij van mening dat er sprake moet zijn van maatwerk, zeker bij - voor PS - relevante projecten. Die algemene lijn zetten wij wat onze informatievoorziening aan PS betreft als bestaand beleid voort.

In besluitvormingsprocedures is flexibiliteit nodig.

Veel besluiten kennen een redelijk vast patroon. Provinciale Staten nemen regelmatig besluiten over reguliere onderwerpen en die lenen zich voor een eenduidige procedure. In sommige besluitvormingsprocedures is zelfs sprake van fatale data, die geen termijnoverschrijding dulden. Ook daar zijn besluitvormingsprocessen voor bedoeld.

Steeds vaker hebben we echter te maken met situaties, zoals complexe opgaven, die niet passen in een mal. Het is noodzakelijk om ruimte voor flexibiliteit te houden in besluitvormingstrajecten. Dat is in het belang van de rol en positie van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. De behoefte aan informatie en betrokkenheid in het voortraject van besluitvorming is immers per onderwerp verschillend. Daar komt bij dat de provincie in netwerken en allerlei samenwerkingsrelaties één van de (vele) betrokken partners is. En niet altijd op de eerste rij zit. Dit vraagt om maatwerk.

Afstemming en afspraken over informatie en besluitvormingsproces zijn noodzakelijk.

Wij zijn gaarne bereid om de dialoog tussen PS en GS te verbeteren. Sterker nog: dat is ook een ambitie die we in ons coalitieakkoord hebben opgenomen (zoals hierboven al aangegeven). Uiteraard impliceert dat ook de bereidheid om afspraken te maken over de inrichting van de besluitvorming of bestaande afspraken te actualiseren. Een goed instrument hiervoor zou kunnen zijn de 'startnotitie', waarin per thema afstemming kan plaatsvinden over een verwacht verloop van besluitvorming. Ook een procesformulier zou wat ons betreft een hulpmiddel kunnen zijn om met flexibiliteit te zoeken naar het optimale besluitvormingstraject. Daarbij is relevant dat vroegtijdig duidelijk is wat PS van ons als dagelijks bestuur verwachten. Dit vraagt afstemming via de Langetermijn agenda (LTA) of - planning (LTP), en bij onverwachte ontwikkelingen of plotselinge vraagstukken om overleg tussen bijvoorbeeld de agendacommissie en ons college.

Per thema hebben wij uw teksten van de conclusies en aanbevelingen overgenomen en voorzien van onze reactie.

Thema A: Rolopvatting PS t.a.v. besluitvorming en voorbereiding door PS op besluitvorming

Conclusie A1 Agendering van onderwerpen door PS

PS hebben procesmatig en inhoudelijk invloed op de PS-agenda, denk o.a. aan:

- de LangeTermijnPlanning (LTP) waarop onderwerpen geplaatst kunnen worden;
- de mogelijkheid om toevoegingen op de PS-agenda in te dienen (namelijk mondelinge vragen, een initiatiefvoorstel, een verzoek tot interpellatiedebat of een motie vreemd aan de orde van de dag);
- de agendacommissies waarin de wijze van behandeling worden besproken;
- de mogelijkheid om een PS-vergadering bijeen te roepen.

Onder een aantal Statenleden bestaat de behoefte om meer gebruik te maken van de mogelijkheden om de PS-agenda te bepalen.

Conclusie A2 Kwaliteit van de besluitvormende stukken

Uit de drie casussen blijkt dat de informatievoorziening aan PS op een aantal momenten goed is verlopen, maar ook op een aantal momenten niet tijdig en compleet was. Daarnaast bevatten Statenvoorstellen niet altijd informatie over de eerstvolgende stap in het besluitvormingsproces en/of een terugblik op het reeds doorlopen proces en eerder gestelde kaders. Onder Statenleden bestaat daarnaast de behoefte aan meer duidelijkheid over de bevoegdheden en rol van PS en GS ten aanzien van het voorliggende besluit in het Statenvoorstel. In 2017 constateerden de commissievoorzitters dat de kwaliteit van de Statenvoorstellen wisselend was en dat de kwaliteitsborging van de Statenvoorstellen beter kon. De agendacommissie zou hier een rol in moeten spelen. Ontevredenheid over de kwaliteit van de informatie leidt zelden tot uitstel van de besluitvorming.

Aanbeveling 1

1.1 Vraag GS om in de Statenvoorstellen:

- a. duidelijk aan te geven wat de bevoegdheden en rol van PS en GS bij het voorliggende besluit zijn;
- b. een terugblik op te nemen van het doorlopen proces en eerder gestelde kaders, zodat u het te nemen besluit goed kunt duiden;
- c. informatie op te nemen over de eerstvolgende stap in het besluitvormingsproces: op welk moment kan iets worden verwacht en welke informatie is daarbij voorzien?

1.2 Maak afspraken met GS over de kwaliteitsborging van de statenvoorstellen en welke rol GS, de agendacommissie en de griffie daarbij hebben.

1.3 Wanneer blijkt dat de informatie niet toereikend is om tot een besluit te komen, overweeg dan om de behandeling uit te laten stellen

Onze reactie

Deze aanbeveling kunnen we onderschrijven. Met uitzondering van initiatiefvoorstellen vanuit PS brengen GS de statenvoorstellen in ter besluitvorming. Het is onze verantwoordelijkheid om kwalitatief goede stukken aan te bieden die de besluitvorming dienen. Inhoudelijk verschil van inzicht moet onderdeel zijn van het politieke debat. Afhankelijk van het onderwerp en de wederzijdse verwachtingen van PS en GS kunnen we in een vroegtijdig stadium afspreken, bijvoorbeeld in het kader van de LTP, hoe het formele besluitvormingstraject en de informatievoorziening daar aan voorafgaand er uit ziet. Hierbij verwijzen we overigens naar de eerder genoemde voorwaarde van voldoende flexibiliteit.

Wij kunnen ons voorstellen dat in een periodiek overleg de kwaliteit van de stukken geëvalueerd wordt. Verder geven wij in overweging om op andere momenten dan de formele besluitvorming en op andere wijzen in de informatiebehoefte van PS te voorzien. Daarbij is het voortdurend zoeken naar welke informatie de staten nodig hebben om goede besluitvorming te faciliteren.

Ten slotte vinden wij het een goed gebruik om in voorstellen aandacht te besteden aan:

- rol en bevoegdheid van PS bij het voorliggende besluit
- het procesverloop en bestaande kaders
- het procesverloop na besluitvorming.

Conclusie A3 Randvoorwaarden voor kaderstellen door PS in het beginstadium van complexe opgaven

Uit de drie casussen blijkt dat PS door GS in wisselende mate om kaderstelling gevraagd worden in het beginstadium van een complexe opgave. Vooral bij samenwerking met netwerkpartners is de start hét moment om kaders te stellen, zodat GS en de netwerkpartners in de verdere uitwerking een duidelijke richtlijn hebben. Daarnaast is gebleken dat PS in het beginstadium van een complexe

opgave niet altijd meerdere, realistische en uitgewerkte alternatieven voorgelegd krijgen ter besluitvorming.

Aanbeveling 2:

- 2.1 Verzoek GS om u vanaf het begin van het besluitvormingsproces te informeren, zodat u kaderstellende momenten kan markeren en benut daarvoor de LTP.
- 2.2 Vraag GS om meerdere, realistische alternatieven, waaruit u een keuze kunt maken.

Onze reactie

Wij lezen deze aanbeveling zo, dat Provinciale Staten op een aantal relevante thema's van tevoren afspreken welke positie zij in de besluitvorming innemen. Ook hiervoor is onze kanttekening van toepassing dat er ruimte voor flexibiliteit dient te zijn. Wij denken namelijk dat niet alle besluitvorming in generieke afspraken is te vatten. Een startnotitie of afspraken tussen de agendacommissie en GS zouden hierin uitkomst kunnen bieden. Ditzelfde geldt voor het opstellen en aanbieden van verkenningen, scenario's, varianten, of alternatieven. Deze instrumenten zijn op een beperkt aantal onderwerpen van toepassing, met name waarbij sprake is van toekomstgerichte en politiek zwaarwegende onderwerpen.

Conclusie A4 Informeren via (Staten)mededelingen

De zorgen over de wijze waarop GS middels Mededelingen PS informeren, zijn niet geheel weggenomen door een analyse door de CdK in 2017.

Aanbeveling 3

Maak met GS nadere afspraken over het gebruik van Mededelingen. Benoem daarbij expliciet over welk type informatie u niet via Mededelingen, maar op een actievere wijze (bijvoorbeeld een mondelinge toelichting, besprekstuk etc.) geïnformeerd wenst te worden.

Onze reactie

Deze aanbeveling ondersteunen we van harte. Via Mededelingen hebben wij de afgelopen jaren in een deel van de informatievoorziening van PS voorzien. Deze Mededelingen worden op de lijst met ingekomen stukken (LIS) geplaatst. In de praktijk leidt deze methode niet vaak tot bespreking van een onderwerp. Wij willen graag over de toepassing van het instrument Mededelingen met PS van gedachten wisselen. Het lijkt ons een goed idee om alternatieven te overwegen, zoals deze door de rekenkamer worden gesuggereerd. Voorbeelden daarvan zijn een informeel gesprek, "met de benen op tafel", informatiebijeenkomsten, hearings, mondelinge verslagen en dergelijke. In dit verband wijzen we op de constatering uit het onderzoek *Voor een constructieve dialoog*, waarbij sprake is van een "te verschriftelijke relatie". Processen verlopen immers niet altijd voorspelbaar volgens vaste patronen. Wel is aan te bevelen dat statenleden in principe over dezelfde informatie moeten kunnen beschikken.

Conclusie A5 Informele overlegvorm

In de afgelopen periode was het BOB-model leidend voor het overleg dat GS en PS met elkaar voerden. Doorgaans doorliep een onderwerp of statenvoorstel na beeldvorming ook de formele stappen oordeelsvorming en besluitvorming. Een overlegvorm ontbreekt waarin op informele wijze van gedachten gewisseld kan worden tussen GS en Statenleden, waarbij politieke standpunten (nog) geen nadrukkelijke rol spelen en er niet per se een PS-besluit zal volgen. In het bestuurlijk interview hebben we het voorbeeld genoemd van een "benen op tafel"-overleg.

Aanbeveling 4

Introduceer een informele overlegvorm tussen GS en PS en neem die mee in de nieuwe vergaderstructuur (vanaf januari 2020).

Onze reactie

Met deze aanbeveling kunnen wij instemmen. Dit advies is eveneens afkomstig uit het eerder genoemde onderzoek *Voor een constructieve dialoog*. Een dergelijk periodiek overleg moet gericht zijn op constructieve samenwerking en dialoog.

*Thema B: Besluitvorming door PS*Conclusie B1 Onderling debat in de PS-vergaderingen

Onder Statenleden bestaat de behoefte aan meer debat in de PS-vergaderingen, omdat meer debat de uiteindelijke keuze aanscherpt, de diversiteit aan standpunten dan meer gehoord wordt en het GS meer informatie oplevert over de wensen van PS. Interrupties tijdens PS-vergaderingen zijn nu beperkt toegestaan, wat de mogelijkheid tot horizontaal debat niet ten goede komt. Interrumpen is tijdens een oordeelsvormende vergadering meer gebruikelijk dan in een PS-vergadering, maar ook dan voert het bevragen van de portefeuillehouder de boventoon.

Aanbeveling 5

Neem maatregelen voor meer onderling debat in oordeelsvormende en PS-vergaderingen. Mogelijke maatregelen die gedurende dit rekenkameronderzoek zijn genoemd:

- In een PS-vergadering interrupties in de eerste termijn toestaan, evenals het interrumpen van een interrumpend Statenlid.
- Om interrupties praktisch goed te laten verlopen: toestaan dat Statenleden vanaf hun zitplaats het woord voeren; Spreektijden invoeren per fractie en voor de portefeuillehouders.
- In een oordeelsvormende vergadering de behandeling splitsen in een deel waarin de portefeuillehouder bevestigd kan worden en in een deel waarin onderling beelden en standpunten worden gewisseld waarbij de portefeuillehouder niet aan tafel zit.

Onze reactie

Deze aanbeveling is aan PS gericht. Als college van Gedeputeerde Staten verstrekken wij alle informatie die relevant is voor de besluitvorming. Dat hoeft niet altijd op dezelfde manier of altijd schriftelijk te zijn. Over andere vormen of tijdstippen dan de huidige (in een statencommissie en PS-vergadering) willen wij wel tijdig overleggen.

*Thema C: Ondersteuning van PS door griffie en ambtelijke organisatie*Conclusie C1 Ondersteuning door de griffie

De griffie ontwikkelt zich steeds meer richting strategische advisering. Het is aan PS om - in aanvulling op de globale taakomschrijving van de griffier in de Provinciewet - de taken en bevoegdheden van de griffie nader te bepalen. De rekenkamer constateerde in het gesprek met Statenleden dat hier binnen PS verschillend over gedacht wordt.

Aanbeveling 6

Spreek u als werkgever van de griffie uit hoe u de ontwikkeling van de griffie ziet en wat u van de griffie verlangt. Aandachtspunten die gedurende dit rekenkameronderzoek zijn genoemd:

- Dient de griffie de inhoudelijke kwaliteit van de informatie aan PS te bewaken?
- In welke mate mag de griffie fracties of Statenleden adviseren?
- Mag van de griffie verwacht worden dat zij Statenleden coachen in hun rol als Statenlid en/of in hun rol als commissievoorzitter?

Onze reactie

Deze aanbeveling is gericht aan Provinciale Staten. Ook hier merken wij met nadruk op dat GS inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de voorstellen die het college aan Provinciale Staten voorlegt. Inhoudelijk zijn deze voorstellen uiteraard te amenderen. GS gaan niet over de eventuele rol en positie die u aan de griffie toekent om de kwaliteit van het proces van besluitvorming te bewaken. Wel kunnen wij ons voorstellen dat de kwaliteit van de besluitvorming en het proces in het eerder genoemde informele overleg tussen PS en GS aan de orde komen.

Conclusie C2

Ondersteuning door de ambtelijke organisatie en beschikbaarheid beantwoording technische vragen Statenleden kunnen inhoudelijke vragen stellen aan de ambtelijke organisatie, maar maken daar weinig gebruik van. Op dit moment zijn de regels voor ambtelijke bijstand niet geborgd, waardoor niet vastligt wat van ambtenaren verwacht mag worden en aan wie zij verantwoording schuldig zijn. De beantwoording van technische vragen wordt alleen beschikbaar gesteld aan alle commissie- of Statenleden indien de steller van de vragen hiervoor toestemming geeft. Hierdoor kan een ongelijke informatiepositie tussen fracties ontstaan. Door Statenleden is aangegeven dat dit onwenselijk is, omdat alle Statenleden er recht op hebben om over dezelfde informatie te beschikken.

Aanbeveling 7

7.1 Vraag GS om de regels voor ambtelijke bijstand te borgen.

7.2 Regel specifiek dat de beantwoording van technische vragen altijd Statenbreed beschikbaar worden gesteld.

Onze reactie

Deze aanbeveling onderschrijven wij. Het lijkt ons goed de afspraken over ambtelijke bijstand te actualiseren in afstemming met PS. Op dit moment wordt gehandeld in de geest van de meest recente afspraken. Bij andere vormen van informatievoorziening en eigentijdse vormen van besluitvorming horen eigentijdse afspraken over de inzet van het ambtelijk apparaat. Tegelijkertijd moet dit alles toegevoegde waarde bieden en haalbaar zijn.

Conclusie C3 Opvolging eerdere adviezen en evaluatie Handvest Actieve Informatieplicht en Reglement van Orde PS Flevoland

Over de werkwijze van PS zijn verschillende adviezen uitgebracht. De uitvoering van de adviezen van de werkgroepen Startnotities, Scenaristen en Rapporteurschap is recent van start gegaan en de aanbevelingen van de evaluatie Statencommissies 2017 zijn nog niet helemaal opgevolgd. De werkwijze van PS is vastgelegd in het Handvest Actieve Informatieplicht en het Reglement van Orde (RvO) PS Flevoland. Beide zijn niet meer actueel, waardoor onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de gewenste werk- en vergaderwijze.

Aanbeveling 8

8.1 Voer de adviezen van de werkgroepen Startnotities, Scenaristen en Rapporteurschap uit en rond de opvolging van de aanbevelingen van de evaluatie Statencommissies 2017 af.

8.2 Evalueer en actualiseer het Handvest Actieve Informatieplicht en het Reglement van Orde PS Flevoland en betrek daarbij ook alle nieuwe afspraken naar aanleiding van de verschillende uitgebrachte adviezen en evaluaties, alsmede de overgenomen aanbevelingen uit dit rapport.

Onze reactie

Deze aanbeveling kunnen we onderschrijven. Wel hebben we PS destijds gewezen dergelijke instrumenten als maatwerk te zien. Het Handvest is sinds 2012 van kracht en actualisatie lijkt ons wenselijk. In een nieuwe versie kunnen de ervaringen van de afgelopen jaren worden verwerkt en de wensen voor de komende periode inclusief deze aanbevelingen worden meegenomen.

Borging aanbevelingen

U vraagt ons aan te geven hoe wij deze aanbevelingen borgen. De aanbevelingen die door PS worden overgenomen moeten worden toegepast of uitgewerkt. Wij zullen ze samen met de griffie en PS oppakken. Over de voortgang van deze uitvoering kunnen wij in het Jaarverslag op de Programmabegroting verslag doen. Voor sommige aanbevelingen is permanent aandacht nodig.

Slotoverweging

U geeft PS in overweging een Statenbreed debat te voeren over de aanbevelingen ter verbetering van de informatievoorziening en besluitvorming. Wij zien met belangstelling een dergelijk debat tegemoet. Daarbij zijn we vooral benieuwd naar ideeën over de voorkant van het besluitvormingsproces; de beeldvorming. Door vooral daarin te investeren kan namelijk worden voorkomen dat besluitvormingsprocessen in de eindfase onwerkbaar lang worden.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris,

de voorzitter,

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is 'M.G.E.C. Overmars' and the signature on the right is 'J. de Reus'. They are written over the printed names of the signatories.

drs. M.G.E.C. Overmars - drs. J. de Reus

Reactie Agendacommissie van de Integrale ad hoc commissie

Reactie agendacommissie op conclusies en aanbevelingen uit het Randstedelijk Rekenkameronderzoek “Besluitvorming en informatievoorziening bij complexe opgaven: toen en nu”.

Conclusie A1	Thema: Rolopvatting PS t.a.v. besluitvorming en voorbereiding door PS op besluitvorming
Agendering van onderwerpen door PS	
PS hebben procesmatig en inhoudelijk invloed op de PS-agenda, denk o.a. aan: • de LangeTermijnPlanning (LTP) waarop onderwerpen geplaatst kunnen worden; • de mogelijkheid om toevoegingen op de PS-agenda in te dienen (namelijk mondelinge vragen, een initiatiefvoorstel, een verzoek tot interpellatiedebat of een motie vreemd aan de orde van de dag); • de agendacommissies waarin de wijze van behandeling worden besproken, en; • de mogelijkheid om een PS-vergadering bijeen te roepen. Onder een aantal Statenleden bestaat de behoefte om meer gebruik te maken van de mogelijkheden om de PS-agenda te bepalen.	
Reactie agendacommissie	
Wij delen de conclusie en zien in de praktijk dat PS meer gebruik maakt van de mogelijkheden. De LTP is een instrument dat momenteel in een van de werkgroepen aandacht krijgt. Doel hiervan is om PS meer dan nu te laten sturen op de strategische onderwerpen en daarmee op de politieke agenda.	

Conclusie A2	Thema: Rolopvatting PS t.a.v. besluitvorming en voorbereiding door PS op besluitvorming
Kwaliteit van de besluitvormende stukken	
Uit de drie casussen blijkt dat de informatievoorziening aan PS op een aantal momenten goed is verlopen, maar ook op een aantal momenten niet tijdig en compleet was. Daarnaast bevatten Statenvoorstellen niet altijd informatie over de eerstvolgende stap in het besluitvormingsproces en/of een terugblik op het reeds doorlopen proces en eerder gestelde kaders. Onder Statenleden bestaat daarnaast de behoefte aan meer duidelijkheid over de bevoegdheden en rol van PS en GS ten aanzien van het voorliggende besluit in het Statenvoorstel. In 2017 constateerden de commissievoorzitters dat de kwaliteit van de Statenvoorstellen wisselend was en dat de kwaliteitsborging van de Statenvoorstellen beter kon. De agendacommissie zou hier een rol in moeten spelen. Ontevredenheid over de kwaliteit van de informatie leidt zelden tot uitstel van de besluitvorming.	
Aanbeveling 1	
1.1 Vraag GS om in de Statenvoorstellen: a. duidelijk aan te geven wat de bevoegdheden en rol van PS en GS bij het voorliggende besluit zijn; b. een terugblik op te nemen van het doorlopen proces en eerder gestelde kaders, zodat u het te nemen besluit goed kunt duiden; c. informatie op te nemen over de eerstvolgende stap in het besluitvormingsproces: op welk moment kan iets worden verwacht en welke informatie is daarbij voorzien? 1.2 Maak afspraken met GS over de kwaliteitsborging van de statenvoorstellen en welke rol GS, de agendacommissie en de griffie daarbij hebben. 1.3 Wanneer blijkt dat de informatie niet toereikend is om tot een besluit te komen, overweeg dan om de behandeling uit te laten stellen.	
Reactie agendacommissie	
Wij kunnen u melden dat PS en GS over de kwaliteit van de besluitvormende stukken in breder verband met elkaar in gesprek gaan.	

Conclusie A3	Thema: Rolopvatting PS t.a.v. besluitvorming en voorbereiding door PS op besluitvorming
Randvoorwaarden voor kaderstellen door PS in het beginstadium van complexe opgaven	
Uit de drie casussen blijkt dat PS door GS in wisselende mate om kaderstelling gevraagd worden in het beginstadium van een complexe opgave. Vooral bij samenwerking met netwerkpartners is de start het moment om kaders te stellen, zodat GS en de netwerkpartners in de verdere uitwerking een duidelijke richtlijn hebben. Daarnaast is gebleken dat PS in het beginstadium van een complexe opgave niet altijd meerdere, realistische en uitgewerkte alternatieven voorgelegd krijgen ter besluitvorming.	
Aanbeveling 2	
2.1 Verzoek GS om u vanaf het begin van het besluitvormingsproces te informeren, zodat u kaderstellende momenten kan markeren en benut daarvoor de LTP.	
2.2 Vraag GS om meerdere, realistische alternatieven, waaruit u een keuze kunt maken.	
Reactie agendacommissie	
Wij vragen aan GS om PS aan het begin van een besluitvormingsproces te informeren en, indien van toepassing, te komen met een startnotitie waarin het proces wordt opgenomen, waarbij aandacht wordt gegeven aan het voorleggen van meerdere alternatieven bij kaderstelling en waarbij de verschillende processtappen zo worden ingewuld dat PS expliciet kan sturen en haar drie taken (kaders stellen, controleren en volksvertegenwoordigen) optimaal kan invullen.	

Conclusie A4	Thema: Rolopvatting PS t.a.v. besluitvorming en voorbereiding door PS op besluitvorming
Informeren via (Staten)mededelingen	
De zorgen over de wijze waarop GS middels Mededelingen PS informeren, zijn niet geheel weggenomen door een analyse door de CdK in 2017.	
Aanbeveling 3	
Maak met GS nadere afspraken over het gebruik van Mededelingen. Benoem daarbij expliciet over welk type informatie u niet via Mededelingen, maar op een actievare wijze (bijvoorbeeld een mondelinge toelichting, besprekingsstuk etc.) geïnformeerd wenst te worden.	
Reactie agendacommissie	
De keuze voor een mededeling en de wijze van omgaan met mededelingen verdient afspraken tussen GS en PS. De voorziene evaluatie van het Handvest Actieve Informatieplicht biedt daarvoor ruimte. In dat kader kan aan GS gevraagd worden hierover een sessie te organiseren.	

Conclusie A5	Thema: Rolopvatting PS t.a.v. besluitvorming en voorbereiding door PS op besluitvorming
Informele overlegvorm	
In de afgelopen periode was het BOB-model leidend voor het overleg dat GS en PS met elkaar voerden. Doorgaans doorliep een onderwerp of statenvoorstel na beeldvorming ook de formele stappen oordeelsvorming en besluitvorming. Een overlegvorm ontbreekt waarin op informele wijze van gedachten gewisseld kan worden tussen GS en Statenleden, waarbij politieke standpunten (nog) geen nadrukkelijke rol spelen en er niet per se een PS-besluit zal volgen.	
Aanbeveling 4	
Introduceer een informele overlegvorm tussen GS en PS en neem die mee in de nieuwe vergaderstructuur (vanaf januari 2020).	
Reactie agendacommissie	
We delen de conclusie. In het Seniorenconvent van 18 september jl. is afgesproken om een werkgroep Trialoog in te gaan stellen. Een Trialoog is een professioneel gefaciliteerde ontmoeting met PS, GS en griffie/ambtelijke organisatie met al naar gelang de agenda een meer informele of formele setting. Deze ontmoetingen worden niet pas georganiseerd als er een issue is, maar als blijvende vorm om handen en voeten te geven aan een constructieve samenwerking. De werkgroep krijgt de opdracht om de eerste aanknopingspunten te verzamelen op grond van het verslag van de statenconferentie en observaties uit de afgelopen periode en deze te vertalen naar een ontmoetingen-agenda voor het komende jaar. De werkgroep vergadermodel stelt voor om de commissievergaderingen enkel in te richten voor oordeelsvorming en daarmee de beeldvorming uit de commissievergadering te halen. De werkgroep stelt dan ook voor de middagen voorafgaand aan de oordeelsvormende commissies te reserveren voor beeldvormende activiteiten. Hierbij kan geëxperimenteerd worden met vorm en inhoud waarbij helder moet zijn wat het doel is van de beeldvormende sessie en wat er van de deelnemers wordt verwacht.	

Conclusie B1	Thema B: Beduidvorming door PS
Onderling debat in de PS-vergaderingen	
Onder Statenleden bestaat de behoefte aan meer debat in de PS-vergaderingen, omdat meer debat de uiteindelijke keuze aanscherpt, de diversiteit aan standpunten dan meer gehoord wordt en het GS meer informatie oplevert over de wensen van PS. Interrupties tijdens PS-vergaderingen zijn nu beperkt toegestaan, wat de mogelijkheid tot horizontaal debat niet ten goede komt. Interrumpen is tijdens een oordeelsvormende vergadering meer gebruikelijk dan in een PS-vergadering, maar ook dan voert het bevragen van de portefeuillehouder de boventoon.	
Aanbeveling 5	
Neem maatregelen voor meer onderling debat in oordeelsvormende en PS-vergaderingen. Mogelijke maatregelen die gedurende dit rekenkameronderzoek zijn genoemd: • In een PS-vergadering interrupties in de eerste termijn toestaan, evenals het interrumpen van een interrumpend Statenlid; • Om interrupties praktisch goed te laten verlopen: toestaan dat Statenleden vanaf hun zitplaats het woord voeren; • Spreektijden invoeren per fractie en voor de portefeuillehouders; • In een oordeelsvormende vergadering de behandeling splitsen in een deel waarin de portefeuillehouder bevraged kan worden en in een deel waarin onderling beelden en standpunten worden gewisseld waarbij de portefeuillehouder niet aan tafel zit.	
Reactie agendacommissie	
We delen de conclusie. De werkgroep Vergadermodel buigt zich over het stimuleren van onderling debat en het voorkomen van herhaling van discussies in de commissies en PS. Dit wordt ook onderdeel van de training van de voorzitters.	

Conclusie C1	Thema C: Ondersteuning van PS door griffie en ambtelijke organisatie
Ondersteuning door de griffie	
De griffie ontwikkelt zich steeds meer richting strategische advisering. Het is aan PS om - in aanvulling op de globale taakomschrijving van de griffier in de Provinciewet - de taken en bevoegdheden van de griffie nader te bepalen. De rekenkamer constateerde in het gesprek met Statenleden dat hier binnen PS verschillend over gedacht wordt.	
Aanbeveling 6	
Spreek u als werkgever van de griffie uit hoe u de ontwikkeling van de griffie ziet en wat u van de griffie verlangt. Aandachtspunten die gedurende dit rekenkameronderzoek zijn genoemd: • Dient de griffie de inhoudelijke kwaliteit van de informatie aan PS te bewaken? • In welke mate mag de griffie fracties of Statenleden adviseren? • Mag van de griffie verwacht worden dat zij Statenleden coachen in hun rol als Statenlid en/of in hun rol als commissievoorzitter?	
Reactie agendacommissie	
Wij onderschrijven het nut van een discussie over de taken en bevoegdheden. De griffier heeft, op verzoek van de werkgeverscommissie, een visie op de werkzaamheden van de Statengriffie gemaakt. Deze visie was de basis voor het aangenomen amendement van 14 november 2018 over de formatie-uitbreiding van de griffie. Er is met regelmaat overleg tussen griffier fractievoorzitters en commissievoorzitters over de kwaliteit van de dienstverlening en de aansluiting op de behoefte van de Staten. Wij laten het aan Provinciale Staten hoe zij met deze aanbeveling om willen gaan.	

Conclusie C2	Thema C: Ondersteuning van PS door griffie en ambtelijke organisatie
Ondersteuning door de ambtelijke organisatie en beschikbaarheid beantwoording technische vragen	
Statenleden kunnen inhoudelijke vragen stellen aan de ambtelijke organisatie, maar maken daar weinig gebruik van. Op dit moment zijn de regels voor ambtelijke bijstand niet geborgd, waardoor niet vastligt wat van ambtenaren verwacht mag worden en aan wie zij verantwoording schuldig zijn. De beantwoording van technische vragen wordt alleen beschikbaar gesteld aan alle commissie- of Statenleden indien de steller van de vragen hiervoor toestemming geeft. Hierdoor kan een ongelijke informatiepositie tussen fracties ontstaan. Door Statenleden is aangegeven dat dit onwenselijk is, omdat alle Statenleden er recht op hebben om over dezelfde informatie te beschikken.	
Aanbeveling 7	
7.1 Vraag GS om de regels voor ambtelijke bijstand te borgen. 7.2 Regel specifiek dat de beantwoording van technische vragen altijd Statenbreed beschikbaar worden gesteld.	
Reactie agendacommissie	
Het ontbreken van de regels van ambtelijke bijstand ligt minder zwart wit dan in de conclusie staat geformuleerd. Momenteel wordt in de geest van de eerdere afspraken uit de verordening omgegaan met ambtelijke bijstand. Het Reglement van Orde wordt binnenkort herzien, waarin de actualiseerde afspraken voor verzoeken om ambtelijke bijstand en het stellen van technische vragen worden opgenomen. Daarbij zal het borgen van afspraken onze aandacht hebben.	

Conclusie C3	Thema C: Ondersteuning van PS door griffie en ambtelijke organisatie
Opvolging eerdere adviezen en evaluatie Handvest Actieve Informatieplicht en Reglement van Orde PS Flevoland	
Over de werkwijze van PS zijn verschillende adviezen uitgebracht. De uitvoering van de adviezen van de werkgroepen Startnotities, Scenaristen en Rapporteurschap is recent van start gegaan en de aanbevelingen van de evaluatie Statencommissies 2017 zijn nog niet helemaal opgevolgd. De werkwijze van PS is vastgelegd in het Handvest Actieve Informatieplicht en het Reglement van Orde (RvO) PS Flevoland. Beide dienen nog te worden geïnternaliseerd met de nieuwe staten, waardoor onduidelijkheid wordt voorkomen over de gewenste werk- en vergaderwijze.	
Aanbeveling 8	
8.1 Voer de adviezen van de werkgroepen Startnotities, Scenaristen en Rapporteurschap uit en rond de opvolging van de aanbevelingen van de evaluatie Statencommissies 2017 af. 8.2 Evalueer en actualiseer het Handvest Actieve Informatieplicht en het Reglement van Orde PS Flevoland en betrek daarbij ook alle nieuwe afspraken naar aanleiding de verschillende uitgebrachte adviezen en evaluaties, alsmede de overgenomen aanbevelingen uit dit rapport.	
Reactie agendacommissie	
De adviezen van de genoemde werkgroepen zijn grotendeels in statenvoorstellen vervat en krijgen momenteel volop aandacht in de nieuwe werkgroepen en worden ook in uitvoering gebracht. Het Reglement van Orde wordt binnenkort herzien.	

| Nawoord Rekenkamer |

Vanwege de aard van dit onderzoek en de aanbevelingen heeft de rekenkamer zowel aan GS, als aan PS (vertegenwoordigd door de agendacommissie van de integrale ad hoc commissie) een bestuurlijke reactie gevraagd. Uit beide reacties blijkt een gemotiveerde en positieve houding om met de aanbevelingen aan de slag te gaan. De bespreking van het rapport in de integrale ad hoc commissie en op een later moment in PS, zien we met belangstelling tegemoet. Ook zullen wij met interesse de uitvoering van de aanbevelingen gaan volgen.

Onderzoeksresultaten

Antwoord op deelvraag 1: *Hoe is het Flevolandse besluitvormingsproces georganiseerd en welke specifieke afspraken zijn er gemaakt tussen PS en GS over de besluitvorming door en informatievoorziening aan PS bij complexe opgaven?*

De stappen in het besluitvormingsproces

De provincie Flevoland heeft geen afspraken gemaakt over besluitvorming door en informatievoorziening aan PS specifiek voor complexe opgaven.⁴ Dit betekent dat het algemene besluitvormingsproces op complexe opgaven van toepassing is. De stappen die een statenvoorstel in dat proces doorloopt voor besluitvorming in PS, zijn weergegeven in Figuur 2.



Figuur 2 Route van een statenvoorstel

Een statenvoorstel of vergaderstuk wordt via het portefeuillehoudersoverleg (PO) voorgelegd aan GS. GS verzoeken de commissiegriffier om het stuk of een onderwerp te agenderen in de commissie, danwel op de LangeTermijnPlanning (LTP) te plaatsen. De agendacommissie (bestaande uit de commissiegriffier en -voorzitter) bespreekt de wijze van behandeling van vergaderstukken en stelt de conceptagenda⁵ en LTP op. Zowel ambtenaren, als gedeputeerden, als Statenleden kunnen onderwerpen op de LTP laten plaatsen. De conceptagenda, opgesteld door de agendacommissie, wordt aan het begin van de vergadering door de commissie vastgesteld.

In een beeldvormende commissievergadering wordt de commissie geïnformeerd over een onderwerp dat meestal op een later moment ter besluitvorming voorligt. De commissie dient voorafgaand aan de beeldvormende vergadering minimaal de presentatie te ontvangen.

Tijdens een oordeelsvormende commissievergadering vindt uitwisseling van meningen en standpunten tussen Statenleden plaats. De portefeuillehouder is doorgaans aanwezig om vragen te beantwoorden. Elke oordeelsvormende commissie wordt afgesloten met het bespreken van de vraag of het voorstel of onderwerp rijp is voor agendering in PS of dat het nogmaals in de commissie behandeld dient te worden en op welke wijze. Bij

⁴ De rekenkamer heeft in 2007 aanbevolen om vooraf procesafspraken met GS omtrent besluitvorming en informatievoorziening te maken bij grote projecten. Eventueel zouden daarbij aanvullend specifieke projectafspraken gemaakt kunnen worden. De rekenkamer acht deze aanbevelingen anno 2019 niet meer actueel.

⁵ Naast de LTP staan (periodiek) op de agenda: lijst moties, lijst toezeggingen, Lijst Ingekomen Stukken (LIS), afdoeningsvoorstel toezeggingen, voorstellen en memo's van de agendacommissie en (alleen op de PS-agenda) een afdoeningsvoorstel moties.

agendering in PS adviseert de commissie of het stuk als hamerstuk of bespreekstuk wordt geagendeerd. Indien één Statenlid bespreking wenst, wordt het een bespreekstuk in PS. De commissie is bevoegd om geheimhouding op stukken te leggen. Naast de commissie kunnen de Commissaris van de Koning (CdK), GS en PS geheimhouding op stukken leggen.

De griffier stelt een voorstel voor de conceptagenda voor PS op, op grond van de bevindingen van de commissies en in overleg met de agendacommissies. Vervolgens wordt het voorstel besproken door de agendacommissie PS, die bestaat uit de CdK en de griffier. Als de PS-vergadering begint, stellen PS de agenda vast en besluiten daarmee of ter besluitvorming voorgelegde voorstellen daadwerkelijk op die wijze zullen worden behandeld. Daarnaast kan een Statenlid verschillende toevoegingen op de PS-agenda indienen, namelijk mondelinge vragen, een initiatiefvoorstel, een verzoek tot interpellatiedebat of een motie vreemd aan de orde van de dag. Ook is op verzoek van een Statenlid of GS spoedagendering in een commissie- of PS-vergadering mogelijk, wat kan leiden tot een extra vergadering.

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

Tijdens de PS-vergaderingen kunnen moties en amendementen worden ingediend. Een motie bevat over het algemeen een beleidsstandpunt en/of een verzoek aan GS. In Flevoland is het gebruikelijk geworden dat een amendement ziet op de beslispunten uit het statenvoorstel.⁶

Van elke commissie- en PS-vergadering wordt een besluitenlijst gemaakt, daarnaast wordt van een commissievergadering een geluidsopname en van een PS-vergadering een beeldopname vastgelegd.

Informatievoorziening aan PS

In 2017 hebben de commissievoorzitters het functioneren van de commissies geëvalueerd. Over de kwaliteit van de vergaderstukken oordeelden zij dat deze wisselend is. Het betreft onder meer de formulering van de beslispunten en het onvoldoende vermelden van alternatieven en risico's in Statenvoorstellen. PS is onvoldoende in staat deze kwaliteit tijdig te beoordelen en daar sturing aan te geven. In de bewaking van de kwaliteit van Statenvoorstellen dienen de agendacommissies een rol te spelen. Voorwaarde is dat deze op een eerder moment dan nu beschikking krijgen over de stukken. Aanbevolen werd om de agendacommissies in overleg te laten treden met GS over de kwaliteitsborging van Statenvoorstellen en de rol van agendacommissies/PS hierin.

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

⁶ Elders is het ook mogelijk om een ander onderwerp in een amendement in te brengen en als besispunt toe te voegen.

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

Ambtelijke bijstand

Statenleden hebben recht op ambtelijke bijstand. Het varieert in welke mate Statenleden en -fracties hiervan gebruikmaken. De griffie kan Statenleden met een technische vraag verwijzen naar de ambtenaar die daar over gaat. Overigens kiezen Statenleden er ook wel voor om zonder tussenkomst van de griffie contact op te nemen met een gedeputeerde of een ambtenaar. Sinds 2016 zijn er geen vastgelegde regels voor ambtelijke bijstand, waardoor de mogelijkheden daarvan voor Statenleden wellicht niet helder zijn en het mogelijk voor de ambtelijke organisatie niet duidelijk is wat er van hen verwacht mag worden en aan wie zijn verantwoording schuldig zijn. Het voornemen is om de regels voor ambtelijke bijstand op te nemen in het nog te wijzigen Reglement van Orde PS Flevoland.

Ondersteuning door de griffie

Volgens de provinciewet *“staat de griffier PS en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde”* en dienen PS in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier te stellen.

De taakomschrijving van griffies is dermate ruim, dat daaraan in de praktijk op verschillende wijze invulling gegeven kan worden. De Flevolandse griffie heeft zich vanaf 2013 doorontwikkeld naar meer strategisch adviseurschap. Dit houdt in dat zij, naast het organiseren en faciliteren, Statenleden ook adviseren over o.a. formele procedures en over politieke strategie.

In de dagelijkse praktijk zorgt de griffie ervoor dat PS de informatie tijdig ontvangen en bewaakt de griffie de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de stukken door het wekelijks doornemen en bespreken van de GS-bundel. Als in de GS-bundel opvallendheden worden geconstateerd, bijvoorbeeld qua formulering van de beslispunten of zaken waarover PS geïnformeerd zouden moeten worden, dan bespreekt de commissiegriffier dit met de commissievoorzitter. Vervolgens kan de commissiegriffier in naam van de agendacommissie contact opnemen met de portefeuillehouder om een suggestie te bespreken. Niet altijd worden deze suggesties overgenomen door de gedeputeerde. Het wordt ook niet altijd gewaardeerd als de agendacommissie dergelijke suggesties aan GS doet. De commissie kan hierover middels een memo agendacommissie geïnformeerd worden.

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

Voor elk van de drie onderzochte complexe opgaven zijn een paar besluitvormingsmomenten geselecteerd. Per moment is beschreven hoe het besluit tot stand is gekomen en beoordeeld of de informatievoorziening toereikend was.

Erfgoedpark Batavialand

Erfgoedpark Batavialand is in 2017 ontstaan uit de integratie van de Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Land Erfgoedcentrum (GR NLE⁷), Bataviawerf en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE). De provincie was daardoor niet langer deelnemer aan de GR NLE, maar alleen nog subsidieverstrekker aan Batavialand. Wij hebben twee besluitvormingsmomenten onderzocht, die in de tijdlijn op de volgende pagina met een groene stip zijn gemarkeerd.

Besluitvormingsmoment 1: Bestuursopdracht voorbereiden ondersteuning Batavialand

- Welk besluit is genomen?

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

Bij de start van het project in 2013 zijn er geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan en besluitvorming door PS. Begin 2016 zijn PS geïnformeerd dat Batavialand uiterlijk per 1 januari 2017 formeel van start zou gaan. Er zijn toen geen verdere afspraken of mededelingen over de informatievoorziening aan en besluitvorming door PS gecommuniceerd.
- Was de informatievoorziening toereikend voor het te nemen besluit?

In oktober 2015 en februari 2016 ontvangen PS een mededeling over de eerste stappen die gezet worden. In mei en juli 2016 volgen besloten commissievergaderingen over stukken waarop GS geheimhouding hebben gelegd.

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

In de commissievergaderingen van mei en juli 2016 klagen Statenleden over de werkwijze t.a.v. de geheime stukken. De PS-vergadering van 13 juli vindt in openbaarheid plaats. Hoewel in de stukken niet staat vermeld welk bedrag de incidentele subsidie maximaal kan bedragen, hebben PS hierover geen vragen gesteld. Een amendement om het beslispunt aangaande de principiebereidheid om een structurele subsidierelatie aan te gaan, te laten vervallen, wordt ontraden door GS en haalt het in de stemming net niet.

⁷ In de periode 2004-2017 was de officiële naam Erfgoedcentrum Nieuw Land, maar veelal werd de afkorting NLE gehanteerd. In 2017 is dit in een wijziging van de GR aangepast. De rekenkamer hanteert over de gehele periode de afkorting NLE.

Juni 2012

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



Besluit PS



Besluit GS



Andere gebeurtenis

November 2013

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



Mei 2014

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



Najaar 2015

Ontmechting Batavialand uitgesteld van 2016 naar 2017



Februari 2016

GS ondertekenen Convenant Batavialand



Juli 2016

PS stemmen in met bestuursopdracht voorbereiden ondersteuning Batavialand



September 2016

Brief NLE aan partners GR over verwacht financieel tekort in 2016



September 2016

PVV verzoekt Interpellatiedebat over financiële situatie NLE



December 2016

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



Juli 2017

Batavialand formeel van start



November 2017

GS wijzen toezichthouder aan



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

- Welk besluit is genomen?

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

- Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

In juli 2016 (bij het vorige besluitvormingsmoment) is vermeld dat PS in het najaar een uitgewerkt voorstel ter besluitvorming zouden ontvangen.

- Was de informatievoorziening toereikend voor het te nemen besluit?

Op 16 september 2016 ontvingen PS een brief van de directeur van NLE waarin is aangegeven dat verhoging van de bijdrage 2016 voor alle partners verhoogd zal worden.

In 18 oktober 2016 stelden GS het statenvoorstel vast. Dit voorstel was omvangrijk en complex; bestaande uit vier beslispunten, per beslispunt deelpunten, subdeelpunten en sub-subdeelpunten. Het statenvoorstel bevatte tevens een toelichting en beslaat in totaal 19 pagina's. Daarnaast zijn er nog 22 bijlagen, een leeswijzer en een presentatie van de beeldvormende commissievergadering.

GS verzochten om een extra beeldvormende commissievergadering op 9 november 2016 en lieten PS weten dat de Statenleden het statenvoorstel pas de dag voor deze vergadering zullen ontvangen omdat één van de partners pas op 7 november over het voorstel besluiten. Na deze vergadering dienden de commissieleden in totaal 93 vragen in, waarvan zij de antwoorden op 18 november ontvingen. Twee dagen eerder hebben zij tevens aanvullende informatie ontvangen.

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

- Hoe verliepen de behandelingen in commissie en PS?

Naar aanleiding van de brief van de directeur van NLE, werd een interpellatiedebat aangevraagd, dat plaatsvond op 21 september 2016. Verschillende fracties uitten hun zorgen over de financiële situatie van NLE. Er werd een motie ingediend die GS de opdracht geeft om twee scenario's uit te werken. De gedeputeerde stelde dat dit een overbodige motie is om dat het eerste scenario overeenkomt met de bestuursopdracht en dat het tweede scenario (namelijk de exitstrategie) juridisch niet mogelijk is. Uit onvrede over het tijdsbeslag van dit interpellatiedebat, werd een motie van treurnis ingediend. Een fractie stelde voor om de beide moties in te trekken, zodat in gezamenlijkheid kan worden opgetrokken. Beide moties worden ingetrokken.

Tijdens de extra beeldvormende commissievergadering op 9 november 2016 stelden vrijwel alle fracties vragen aan de portefeuillehouder.

Op 23 november 2016 werd het statenvoorstel oordeelsvormend behandeld. De gedeputeerde constateerde dat de commissie zeer kritisch is over dit onderwerp. De gedeputeerde meende dat dit het best haalbare resultaat is, maar zegt dat men van mening kan verschillen of dit het ideale resultaat is. Tijdens de PS-vergadering op 7 december 2016 werd aangegeven dat er potentie wordt gezien in Batavialand, maar ook veel risico's. Meerdere fracties benoemden dat er weinig keuze voor hen is en dat het een kwestie van 'slikken of stikken' is. Er is erg veel informatie gegeven en het kostte hen veel

moeite om die informatie tot zich te nemen. Er werd gevraagd of uitstel niet verstandiger is, of er echt wel de noodzaak is om nu tot besluitvorming over te gaan. Er werden vier moties ingediend, waaronder een motie van wantrouwen. Alleen de twee moties over de expertise in de Raad van Toezicht en het benoemen van een onafhankelijke toezichthouder werden aangenomen.

Flevokust Haven

Flevokust Haven is een – inmiddels gerealiseerde – overslaghaven en containerterminal, gelegen aan het IJsselmeer ten noorden van Lelystad. De provincie heeft de verantwoordelijkheid voor de aanleg van de haven op zich genomen. Het precieze investeringsbedrag van de provincie is geheim verklaard. Wij hebben vier besluitvormingsmomenten onderzocht, die in de tijdlijn op de volgende pagina met een groene stip zijn gemarkeerd.

Besluitvormingsmoment 1: Keuze voorkeursvariant ontwikkeling Flevokust

- Welk besluit is genomen?
Op 14 april 2014 hebben PS ingestemd met een buitendijkse overslagterminal met binnendijs (nat) bedrijventerrein als voorkeursvariant voor Flevokust Haven.
- Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?
Bij de start van het project in februari 2014 is een planning voor het vervolgproces aangekondigd. De commissie ontving vervolgens in maart een overzicht van de beeld-, oordeels- en besluitvormende momenten voor de ruimtelijke procedure, niet voor het traject voor het investeringsbesluit.
- Was de informatievoorziening toereikend voor het te nemen besluit?
Nadat GS hadden geconcludeerd dat van de onderzochte varianten, een buitendijkse overslagterminal met binnendijs (nat) bedrijventerrein het enige haalbare alternatief was, hebben zij op 25 maart 2014 het statenvoorstel vastgesteld.
De commissie heeft het statenvoorstel en de onderliggende milieueffectrapportage na de beeldvormende vergadering op 26 maart 2014 ontvangen.
Op initiatief van de ambtelijke organisatie zijn daarna nog twee extra informatiebijeenkomsten georganiseerd, ter voorbereiding op de oordeels- en besluitvormingsronde.
In het eerste halfjaar van 2014 werd door de portefeuillehouder op verschillende momenten benadrukt dat er tijdsdruk is voor het nemen van besluiten. Als het proces te lang duurt zouden eerder toegezegde subsidies niet verleend kunnen worden. Vanwege deze tijdsdruk deden GS het verzoek om de oordeelsvormende commissiebehandeling en de besluitvorming in de PS-vergadering op dezelfde dag te laten plaatsvinden. De commissievoorzitter, -griffier en het toenmalige presidium stemden hiermee in.
- Hoe verliepen de behandelingen in commissie en PS?
De commissie is op 26 maart in een beeldvormende ronde geïnformeerd over de verschillende ontwerpvarianten voor Flevokust, de haalbaarheid van deze varianten en de voorkeursvariant. Twee fracties gaven aan dat zij de stukken graag ter voorbereiding op de vergadering hadden ontvangen. Er werden verschillende vragen gesteld aan de portefeuillehouder. Ook werd benoemd dat besluitvorming moet gaan plaatsvinden zonder dat alle varianten volledig zijn uitgewerkt. De gedeputeerde reageerde hierop dat de meeste varianten al afgefallen zijn vanwege financiële haalbaarheid, daarom zal alleen de voorkeursvariant worden uitgewerkt.
Op 16 april 2014 werd het Statenvoorstel oordeelsvormend behandeld. Er werden vooral vragen gesteld over de gebruikte bouwstoffen, risico's en een eventuele latere overdracht van de haven aan de gemeente Lelystad. Door een fractie werd erop gewezen dat PS met een eerder besluit een groot commitment zijn aangegaan zonder de kosten en risico's te kennen. Zij zouden graag zien dat PS dit in



Besluit PS



Besluit GS



Andere gebeurtenis



September 2012

GS stellen bestuursopdracht Flevokust vast



December 2012

PS stellen eerste procesgelden beschikbaar



September 2013

Havenbedrijf Amsterdam beëindigt deelname Flevokust



December 2013

Raad Lelystad stemt tegen raadsvoorstel Flevokust



December 2013

Motie PS ontwikkelen buitendijkse haven Flevokust



Februari 2014

PS besluiten te starten met de ruimtelijke procedure



April 2014

PS stemmen in met voorkeursvariant



Juli 2014

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



December 2014

PS stemmen in met investeringsbesluit



December 2014

PS stellen inpassingsplan en milieueffectrapport vast



November 2015

PS verhogen investeringskrediet



Februari 2016

GS gunnen opdracht tot realisatie overslaghaven



April 2018

Flevokust gedeeltelijk in gebruik genomen



Juli 2018

GS sluiten bestuursovereenkomst havenbedrijf met gemeente Lelystad



September 2018

Officiële opening Flevokust



December 2018

PS stellen kaders voor uitwerken havenbedrijf



de toekomst anders aanpakken. Sommige Statenleden maakten opmerkingen over het op dezelfde dag laten plaatsvinden van oordeelsvorming en besluitvorming, zij hadden dit liever anders gezien. De besluitvorming op dezelfde dag werd echter niet tegengehouden door Statenleden.

Als op 16 april vervolgens het Statenvoorstel in PS wordt behandeld, vindt er geen uitgebreid inhoudelijk debat plaats, wordt volstaan met een eerste termijn en wordt het voorstel met algemene stemmen aangenomen.

Besluitvormingsmoment 2: Investeringsbesluit Flevokust

- Welk besluit is genomen?

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

- Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

In de aanloop naar dit besluitvormingsmoment zijn PS sinds juli 2014 op verschillende momenten geïnformeerd over de planning.

- Was de informatievoorziening toereikend voor het te nemen besluit?

GS hebben op 25 november het Statenvoorstel vastgesteld.

Voor de beeldvormende commissie eind oktober 2014 ontving de commissie geen vergaderstukken, wel werd de commissie middels een oplegmemo geïnformeerd dat het vooral de bedoeling is om PS een beeld te schetsen van de recente ontwikkelingen. PS ontvingen half november een memo met informatie over het verdere proces, een planning over de informatievoorziening en besluitvorming en een toelichting op de geheimhouding van de stukken. Ook werd duidelijk gemaakt dat PS ook voorafgaand aan de tweede beeldvormende commissievergadering geen stukken zouden ontvangen. Dit kwam opnieuw doordat GS pas de dag voor deze vergadering de stukken zouden vaststellen.

Tussen de beeldvorming en oordeelsvorming is een tafeltjessessie gehouden.

Voor de derde, oordeelsvormende, commissievergadering in december ontvingen de commissieleden het statenvoorstel en bijbehorende bijlagen.

Voor de PS-vergadering in december 2014 is het Statenvoorstel zonder cijfers openbaar beschikbaar gesteld aan PS, de bijbehorende bijlagen zijn geheim. In het openbare Statenvoorstel is het besluit onderbouwd met een uitgebreide set aan argumenten.

- Hoe verliepen de behandelingen in commissie en PS?

Voor dit besluitvormingsmoment hebben alle behandelingen, zowel de commissievergaderingen als de PS-vergadering, besloten plaatsgevonden. De rekenkamer heeft de geluidsopnames van deze vergaderingen niet teruggeluisterd.⁸ De griffie heeft ons toegelicht dat er in de vergaderingen geen twijfel was over de geheimhouding en beslotenheid. Het Statenvoorstel is unaniem aangenomen.

Besluitvormingsmoment 3: Actualisatie investeringsbesluit

- Wat houdt het besluit in?

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

- Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

Dit besluit was niet van tevoren voorzien. In de LTP van begin oktober 2015 hebben GS aangekondigd dat dit besluit er aan kwam en op welke momenten dit aan de commissie en PS voorgelegd zou worden.

⁸ De rekenkamer is terughoudend t.a.v. geheime informatie. In elk onderzoek maken we de afweging of we geheime informatie nodig hebben; is het proportioneel en subsidiair? In dit geval oordeelden we van niet en hebben we geen inzage gevraagd in geheime stukken of geluidsopnames van besloten commissie- of PS-vergaderingen.

- Was de informatievoorziening toereikend voor het te nemen besluit?
 Vanwege verschillende redenen bleek het investeringsbudget dat PS bijna een jaar eerder hebben toegekend, niet toereikend te zijn. Op 13 oktober 2015 besloten GS om een statenvoorstel voor verhoging van het investeringskrediet voor te leggen aan PS. In een mededeling aan PS van 14 september was nog geen actualisatie van het investeringsbesluit aangekondigd. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat op het moment van schrijven van de mededeling nog onvoldoende duidelijk was wat de financiële consequenties zouden zijn. Het daarvoor uitgevraagde externe advies werd eind september ontvangen, waarmee voldoende duidelijkheid ontstond om te gaan communiceren aan PS. Dit gebeurde via de LTP, behorend bij de agenda van de commissievergadering begin oktober. Het besluit stond aangekondigd voor de vergaderingen later in oktober en november. Concreet werd voor de vergaderingen later in oktober en november een update aangekondigd met financiële consequenties, die besloten zal worden behandeld.
 Tussen de beeldvorming en oordeelsvorming hadden Statenleden de mogelijkheid schriftelijke vragen in te dienen, hiervan heeft één fractie gebruik gemaakt.
 Het statenvoorstel en de bijbehorende stukken zijn geheim
- Hoe verliepen de behandelingen in commissie en PS?
 Over de aankondiging op de LTP zijn geen vragen gesteld door Statenleden.
 Eind oktober 2015 is het statenvoorstel beeldvormend besproken. Daarna volgde half november de oordeelsvormende ronde en eind november hebben PS ingestemd met het voorstel. De behandelingen in de commissies en PS hebben in beslotenheid plaatsgevonden. Of de verhoging nodig was, is niet ter discussie gesteld, het verhaal van de gedeputeerde was overtuigend, aldus de griffie.

Besluitvormingsmoment 4: Kaders voor een op te richten havenbedrijf

- Wat houdt het besluit in?
 Op 19 december 2018 besloten PS om aan GS kaders mee te geven voor het uitwerken van een, gezamenlijk met de gemeente Lelystad, op te richten havenbedrijf.
- Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?
 De oprichting van een havenbedrijf is gemarkeerd als een nieuwe fase in de opgave. PS zijn hierover vanaf het begin geïnformeerd en vanaf begin juni 2018 zijn alle statenmomenten opgenomen in de LTP.
- Was de informatievoorziening toereikend voor het te nemen besluit?
 GS zijn in de zomer van 2018 een bestuursovereenkomst aangegaan met de gemeente Lelystad, waarin zij afspraken om gezamenlijk de mogelijkheden van de realisatie van een ontwikkelmaatschappij Flevokust Haven te gaan verkennen. Al voor het daadwerkelijk afsluiten van de bestuursovereenkomst hebben GS en de ambtelijke organisatie PS geïnformeerd over de verkenning naar een havenbedrijf. In een beeldvormende commissievergadering eind juni 2018 is een presentatie gegeven over de visie op en mogelijke doorontwikkeling van Flevokust Haven en toekomstige exploitatiemodellen. Hoewel de bevoegdheid voor het uitwerken en oprichten van een vennootschap bij GS ligt, adviseerde de ambtelijke organisatie om PS te vragen om kaders voor het uitwerken van een gezamenlijk met de gemeente Lelystad op te richten havenbedrijf.
 GS hebben het Statenvoorstel begin november 2018 vastgesteld.
- Hoe verliepen de behandelingen in commissie en PS?
 De commissie en raadsleden van de gemeente Lelystad zijn eind september 2018 gezamenlijk geïnformeerd over de eerste resultaten van het externe advies.
 Eind oktober is beeldvormend het definitieve advies toegelicht aan de commissie. Hierbij was ook aandacht voor het komende besluitvormingsproces en de kaders die GS aan PS wilden voorleggen.

Vragen die door Statenleden gesteld werden gingen vooral over de risico's voor de provincie en de verhouding met de gemeente.

Het statenvoorstel is daarna in november oordeelsvormend voorgelegd aan de commissie, samen met het adviesrapport. In deze vergadering zijn er opnieuw vooral vragen gesteld over de verdeling van inbreng tussen de provincie en gemeente en de risico's die de provincie loopt.

Op 19 december 2018 behandelden PS het Statenvoorstel. Ook in deze vergadering kwamen de zorgen over de financiële risico's die de provincie loopt en de verhoudingen van de inbreng van de provincie en gemeente aan bod. De gedeputeerde en voorzitter benadrukten dat het vooral een procesvoorstel is en dat PS alles nog kunnen toetsen als het ontwerpbesluit definitief voorligt. Het debat bleef bij een eerste termijn. Het voorstel werd met algemene stemmen aangenomen.

Terugkijkend op het gehele besluitvormingsproces van Flevokust Haven zijn de griffie en de ambtelijke organisatie positief over de manier waarop het aan de Statenleden is gebracht. PS zijn stap voor stap meegenomen, er is niet vanaf het begin met een vast en dichtgetimmerd voorstel gekomen. Beide geven aan dat er veel tijd is geïnvesteerd in informatieoverdracht, in bijna elke commissie werd het onderwerp wel besproken. Door informatie op te knippen en telkens een stukje terug en vooruit te kijken, werden de Statenleden meegenomen in het proces. De griffie noemt de belangrijkste les openheid naar PS, daar alle fracties bij betrekken én Statenleden tijdig bij alle stappen betrekken.

Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF)

Op Urk bestaat al meerdere jaren de wens om een buitendijkse haven gericht op maritieme dienstverlening te realiseren. De servicehaven zal worden gerealiseerd op het grondgebied van de gemeenten Dronten en Noordoostpolder en nabij Urk. In 2017 is besloten dat de provincie de rol van risicodragend ontwikkelaar vervult. Het precieze investeringsbedrag is geheim. De rekenkamer heeft twee besluitvormingsmomenten onderzocht, die in de tijdlijn op de volgende pagina met een groene stip zijn gemarkeerd.

Besluitvormingsmoment 1: MSNF van provinciaal belang

- Wat houdt het besluit in?
In februari 2016 hebben PS MSNF tot provinciaal belang verklaard en met het vaststellen van de bestuursopdracht MSNF GS de opdracht gegeven te starten met de voorbereiding van een provinciaal inpassingsplan.
- Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?
Dit besluit kan gezien worden als de start van de opgave MSNF. Voorafgaand aan de commissiebehandeling begin februari 2016 is geen informatie over de planning verstrekt. PS ontvingen voorafgaand aan de PS-vergadering wel informatie over het proces en de besluitvormingsmomenten PS, nadat verschillende statenleden hierom hadden gevraagd tijdens de commissievergadering.
- Was de informatievoorziening toereikend voor het te nemen besluit?
In oktober 2015 is in GS een ambtelijke presentatie gehouden waarin werd teruggeblikt en vooruit gekeken naar hoe de provincie verder zou willen met MSNF. Het doel van de ambtelijke organisatie was vooral om af te tasten wat de wensen van GS hierin waren. In januari 2016 is opnieuw een presentatie gegeven aan GS en een week later is het statenvoorstel door GS vastgesteld.
In november 2015 is er voor PS in de commissie een presentatie gehouden over de stand van zaken met betrekking tot MSNF. Hierin is aangegeven dat regie door de provincie noodzakelijk is en werd een doorkijk gegeven naar wat het proces met zich mee kan gaan brengen, bijvoorbeeld hoe de haven gefinancierd kan gaan worden. Ook werd dan aangekondigd dat in het statenvoorstel van PS gevraagd



Mei 2012
Motie PS verwezenlijking buitendijkse haven Urk



Juni 2013
Start verkenning haalbaarheid, betaalbaarheid en uitvoerbaarheid MSNF door provincie en gemeenten



December 2015
Verzoek van Urk en Noordoostpolder aan provincie om inpassingsplan op te stellen



Februari 2016
PS verklaren MSNF tot provinciaal belang



April 2016
PS besluiten te starten met ruimtelijke procedure



September 2016
Samenwerkingsovereenkomst provincie en gemeenten Urk, Noordoostpolder en Dronten



Besluit PS



Besluit GS



Andere gebeurtenis



Oktober 2016
PS stemmen in met ter inzage legging ontwerp-inpassingsplan en milieueffectrapport



Maart 2017
GS besluiten tot vervullen van rol risicodragend ontwikkelaar MSNF



Juli 2017
PS stemmen in met investeringsvoorstel



Juli 2017
PS stellen inpassingsplan en milieueffectrapport vast



Vanaf september 2017
Beroep tegen inpassingsplan bij Raad van State



December 2018
PS stemmen in met aangepast investeringsvoorstel



Mei 2019
PS verlenen GS mandaat om te besluiten over de rollen en taakverdeling bij de ontwikkeling en exploitatie van MSNF

zal worden om MSNF van provinciaal belang te verklaren, de bestuursopdracht MSNF vast te stellen en daarmee GS de opdracht te geven te starten met de voorbereiding van een provinciaal inpassingsplan. Begin februari 2016 is het statenvoorstel met alle bijbehorende bijlagen oordeelsvormend voorgelegd aan de commissie.

- Hoe verliepen de behandelingen in commissie en PS?

Aan de oordeelsvormende commissievergadering begin februari 2016 is geen beeldvormende commissievergadering vooraf gegaan. De ambtelijke organisatie geeft hierover aan dat er bij MSNF niet zozeer sprake was van (externe) tijdsdruk, maar wel van, zowel door GS als door PS, gewenste voortvarendheid. De Statenleden gaven in de commissievergadering inderdaad aan blij te zijn met de voortvarendheid van de gedeputeerde, maar vroegen wel om een duidelijk overzicht van alle momenten waarop PS betrokken zullen worden bij het vervolgproces. Het derde beslispunt in het statenvoorstel leidde in zowel de commissievergadering, als in de daaropvolgende PS-vergadering tot discussie. Dit punt stelt dat een vastgesteld realistisch plan met sluitende businesscase voor de toekomstige ontwikkeling van de bestaande haven van Urk een randvoorwaarde is voor het vaststellen van het ontwerp-inpassingsplan. Uiteindelijk heeft één fractie tegen het voorstel gestemd, zij hadden vooral moeite met de ingreep in Natura2000-gebied. Het voorstel is na de eerste termijn direct in stemming gebracht.

Besluitvormingsmoment 2: Inpassingsplan MSNF

- Wat houdt het besluit in?

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

- Welke afspraken zijn er gemaakt over de informatievoorziening?

In de mededeling over de planning (zie besluitvormingsmoment 1, februari 2016) is ook het vaststellen van het inpassingsplan reeds opgenomen. Eind januari werden de Statenleden geïnformeerd dat de besluitvorming voor het inpassingsplan en het investeringsvoorstel is uitgesteld. Vervolgens werd een nieuwe planning gecommuniceerd.

- Was de informatievoorziening toereikend voor het te nemen besluit?

De ontvangen zienswijzen op het milieueffectrapport en het ontwerp-inpassingsplan zijn in de beeldvormende commissievergadering in januari 2017 gepresenteerd. Ook wordt de commissie dan geïnformeerd over het geplande vervolg, namelijk vaststelling van het inpassingsplan in maart 2017. GS besloten echter om de daadwerkelijke vaststelling en de besluitvorming over deze stukken door PS aan te houden, omdat nog niet wordt voldaan aan twee randvoorwaarden die PS hebben gesteld. GS wilden de besluitvorming over het inpassingsplan en het investeringsvoorstel parallel laten verlopen. PS werden hierover geïnformeerd in een mededeling.

In maart 2017 ontvingen PS weer een mededeling van GS. Hierin wordt besluitvorming in juli aangekondigd, waaronder ook het besluit om de rol van risicodragend ontwikkelaar te vervullen. Tevens wordt aangegeven dat, in verband met de omvang en de complexiteit van het onderwerp, twee beeldvormende bijeenkomsten zijn gepland over zowel het inpassingsplan als het investeringskader. Halverwege mei 2017, vlak voor de eerste beeldvorming, ontvingen PS de MER en het investeringsvoorstel.

De stukken over het inpassingsplan ontvingen PS voor de tweede beeldvormende vergadering. Tussen de beeldvorming en oordeelsvorming zijn er technische vragen gesteld door een partij en is er een tafeltjessessie ingepland. Er waren echter geen aanmeldingen voor deze tafeltjessessie.

- Hoe verliepen de behandelingen in commissie en PS?

Tijdens een besloten commissievergadering medio februari 2017 lichtte de portefeuillehouder het uitstel van de besluitvorming en de nieuwe planning toe. Het uitstel was geen probleem voor de Statenleden, aldus de griffie.

In de eerste van de twee beeldvormende bijeenkomsten waren er voor het inpassingsplan twee insprekers, verder gaf de ambtelijke organisatie een presentatie over wat gedaan is met de ingekomen zienswijzen. Er waren weinig vragen van Statenleden. De tweede bijeenkomst vond twee weken later plaats en ging alleen over het investeringsvoorstel.

Eind juni 2017 vond de oordeelsvormende bijeenkomst plaats. Statenleden waren over het algemeen positief, de meeste complimenteerden de gedeputeerde en de ambtelijke organisatie met de voortvarendheid waarmee dit onderwerp is opgepakt. Er werden nog enkele vragen gesteld over de milieueffecten van de aanleg van de haven. Het debat in de Statenvergadering bestond niet uit twee termijnen, maar bleef, zoals afgesproken in de commissievergadering en vanwege het enthousiasme van de Statenleden, beperkt tot een ronde stemverklaringen.

Ook voor MSNF geldt dat het enthousiasme van de Statenleden er al vanaf het begin was, het ging hen eerder te langzaam dan te snel. Ook hier is, net als bij Flevokust, het voortraject en de manier waarop de Statenleden in het proces zijn meegenomen van belang geweest voor een heldere besluitvormingsprocedure, aldus de griffie en de ambtelijke organisatie. Dit is ook te zien aan de vele complimenten tijdens de Statenvergadering aan de gedeputeerde en de ambtelijke organisatie voor het stuk, maar ook voor de wijze waarop PS gedurende het proces zijn geïnformeerd. De griffie geeft ook aan dat zij nooit de reactie hebben gekregen dat er te veel informatie was of dat het onderwerp te vaak geagendeerd werd.

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

Advies van de Statenwerkgroep Scenaristen

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

Het voorstel is behandeld door de commissie Bestuur en vastgesteld door PS (hamerstuk). De aanbevelingen van de werkgroep scenaristen zullen betrokken worden bij het advies dat de Statenwerkgroep Vergadermodel zal presenteren (naar verwachting in december 2019).

Advies van de Statenwerkgroep Startnotities

Het advies van de werkgroep Startnotities bestaat uit een voorstel voor een standaardformat voor startnotities. De werkgroep stelt in haar advies voor om het schrijven van startnotities bij GS te laten, zodat PS in alle vrijheid daarna iets van die notitie kunnen vinden. PS kunnen uiteraard wel om een startnotitie verzoeken. Ook stelt de werkgroep voor dat PS startnotities niet vaststellen, dus geen beslispunt 'een startnotitie vaststellen' bevatten, zodat PS niet impliciet gebonden worden aan een beleidsinhoud die nog nader uitgewerkt moet worden. Beslispunten die wel in een startnotitie opgenomen kunnen worden gaan over het proces, en/of over inhoudelijke uitgangspunten of kaders. In de startnotitie moet helder benoemd zijn op welke van deze twee punten een besluit gevraagd wordt. De beslispunten moeten puntsgewijs worden geformuleerd, zodat PS de voorgelegde uitgangspunten desgewenst ook kunnen amenderen. Daarmee krijgen ook GS duidelijkheid over het draagvlak voor uitgangspunten van beleid.

Medio 2018 is het advies in de commissie Bestuur en in PS behandeld. Het voorstel is vastgesteld door PS. In september 2019 is de eerste startnotitie die volgens het format is opgesteld, behandeld door PS.

Advies van de Statenwerkgroep Rapporteurschap

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

een concrete en heldere opdracht. De rapporteur treedt niet op namens de fractie waarvan hij deel uitmaakt maar werkt in opdracht van PS dan wel een commissie.

In het Statenvoorstel naar aanleiding van het advies van de werkgroep wordt gevraagd om de door de werkgroep opgestelde handreiking over te nemen en het onderwerp 'Rolverduidelijking van PS in relatie tot de Omgevingsdienst Flevoland en Gooi- en Vechtstreek' aan te wijzen als eerste thema om hiermee ervaring op te doen. Het voorstel is niet in een commissie behandeld, maar gelijk in PS aan de orde gesteld. PS namen het voorstel aan, maar het tweede beslispunt om het onderwerp met betrekking tot de omgevingsdienst aan te wijzen als eerste thema voor een rapporteur, werd per amendement geschrapt. Uiteindelijk heeft in januari 2019 een werkgroep van vier Statenleden een advies over de rol van PS m.b.t. de omgevingsdienst uitgebracht. PS hebben in mei 2019 besloten om twee rapporteurs naar de AER Summer Academy te laten gaan. Hen is gevraagd aan PS een advies uit te brengen over het al dan niet continueren van het lidmaatschap van het organisatiecomité en bij positief advies aan te geven hoe de deelname zo optimaal mogelijk benut kan worden. Dit zal naar verwachting in oktober en november 2019 gebeuren.

In de afgelopen Statenperiode zijn er geen andere adviezen specifiek gericht op verbetering van besluitvormingsprocessen aan PS uitgebracht. Wel vermeldenswaard is de analyse van Statenmededelingen en de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer over informatievoorziening en besluitvorming bij complexe opgaven (uit 2007 en 2010).

Analyse van Statenmededelingen

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

Het gebruik van Statenmededelingen is een onderdeel van de afspraken die gemaakt zijn in het Handvest Actieve Informatieplicht. Dit Handvest is in 2013 vastgesteld door PS, naar aanleiding van een motie. Deze motie kwam voort uit het rapport over de procesgang met betrekking tot Oostvaarderswold. Eén van de conclusies uit het rapport was dat er in Flevoland geen generieke afspraken bestonden met betrekking tot het informeren van PS. Het doel van het Handvest was om met een concreet kader duidelijkheid te scheppen over de invulling van de actieve informatieplicht door GS. Inmiddels is het Handvest niet meer actueel, is afgezien van een evaluatie ervan en staat een actualisatie niet op de planning.

Eerdere aanbevelingen rekenkamer over informatievoorziening en besluitvorming complexe opgaven

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

In 2010 is de rekenkamer nagegaan of de betrokkenheid van PS bij grote projecten was verbeterd naar aanleiding van het onderzoek uit 2007. Uit dat doorwerkingsonderzoek bleek dat dit iets was verbeterd, maar ook dat de provincie Flevoland nog aan het begin stond van een proces om beter grip te krijgen op grote projecten. Uiteindelijk is er geen Flevolandse procedureregeling grote projecten vastgesteld. Ook op andere wijze zijn er geen (informele) afspraken vastgelegd over informatievoorziening aan en besluitvorming door PS bij complexe opgaven en is het niet gebruikelijk dat in het beginstadium van een complexe opgave met PS afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening en besluitvorming.

Beschouwing op de aanbevelingen uit 2007 en 2010

Een maatschappelijk probleem, danwel een groot project of complexe opgave wordt nu veel vaker dan zo'n tien jaar geleden opgepakt door diverse partijen gezamenlijk. Bijvoorbeeld omdat het te groot is voor de provincie alleen qua kennis of financiën of omdat een andere partij nodig is om een probleem te kunnen oplossen. Welke rol de provincie in een dergelijke samenwerking heeft, varieert per opgave en kan ook gedurende de (voorbereiding van de) realisatie van de opgave nog wijzigen (zie bijvoorbeeld MSNF). Wanneer de provincie niet de 'lead' heeft, maar er sprake is van het meer gelijkwaardige 'netwerkende werken', heeft dit consequenties voor de provincie en specifiek voor de rol van PS. De uitkomst komt namelijk in samenspraak met de netwerkpartijen tot stand. Dit betekent dat de uitkomst niet van te voren vast staat, omdat ook de andere partijen hun aandeel hebben. In de loop der tijd kunnen er veranderingen in de beoogde uitkomst optreden. Dit vereist een andere rolinvulling van PS; betrokken maar op grotere afstand van de inhoud. Rekenkamer Oost-Nederland heeft in 2016 naar aanleiding van onderzoek naar provinciale netwerksturing lessen voor PS geformuleerd. De Randstedelijke Rekenkamer ziet deze lessen als actualisatie van de aanbevelingen uit 2007 en 2010, namelijk:

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

| **Bijlage A** | Voorbereidende informatie denk- sessie PS op 2 september 2019

Lessen (door de rekenkamer geconstateerd)

Toelichting

De rekenkamer heeft verschillende aspecten van het Flevolandse besluitvormingsproces (bij complexe opgaven) onder de loep genomen. Hierbij zijn ook de adviezen van de Statenwerkgroepen en de eerdere rekenkamer-onderzoeken naar complexe opgaven betrokken. De onderzoeksresultaten vindt u in bijgevoegde Nota van bevindingen. Deze Nota is reeds voor feitelijk wederhoor voorgelegd aan de provinciesecretaris en de griffier. Hun opmerkingen zijn in de Nota verwerkt.

Nu is het een goed moment om met elkaar na te denken over de wijze waarop het besluitvormingsproces (bij complexe opgaven) georganiseerd is en de positie van PS en de griffie daarin. Want u bent onlangs als nieuwe Staten geïnstalleerd, de adviezen die de afgelopen jaren over de processen en de samenwerking tussen PS en GS zijn uitgebracht zijn nog niet (geheel) ten uitvoer gebracht én de rekenkamer heeft hiernaar onderzoek gedaan. In dit onderzoek ziet de rekenkamer aanleiding om met elkaar in gesprek te gaan over de huidige werkwijze, ook in relatie tot de gewenste positie van PS: wat hebben PS nodig van GS en van de griffie om hun taak goed uit te kunnen voeren? Ook de rol van de provincie Flevoland bij samenwerking met netwerkpartners verdient aandacht, inclusief de positie van PS in dit verband. Op welke momenten kunnen PS invloed uitoefenen op deze processen en welke middelen kunnen ze daarbij gebruiken?

De rekenkamer heeft op basis van haar onderzoek een aantal lessen geformuleerd (zie hierna). Maar: deze lessen zijn 'slechts' bedoeld ter inspiratie voor de bijeenkomst op 2 september. We bespreken dan graag met u of u deze lessen in uw dagelijkse statenwerk herkent en welke aanvullingen u hierop heeft. Ook zijn we benieuwd naar uw duiding van de lessen: welke zijn in uw ogen het meest belangrijk, wat heeft u als statenlid (nog meer) nodig en welke lessen zijn wellicht toch niet van toepassing? Ons doel is tot aanbevelingen te komen die ertoe zullen leiden dat u als PS beter in staat wordt gesteld om uw kaderstellende en controlerende werk te doen. Daarom vinden wij vooral *uw* duiding van de onderzoeksresultaten relevant en zien we uit naar uw inbreng op 2 september!

De bijeenkomst op 2 september is een belangrijke tussenstap naar het eindrapport; we nemen uw input mee bij het formuleren van onze aanbevelingen in de Bestuurlijke nota. Deze zal aan GS worden voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Daarna ronden wij het rapport af en sturen we het aan u als PS, ter behandeling.

Lessen

1. Proactieve houding GS en ambtelijke organisatie

Als PS in een vroeg stadium bij een complexe opgave betrokken worden, ontstaat meer begrip van en voor de materie en worden zij meer in staat gesteld om een weldoordacht besluit te nemen.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Stimuleer GS en de ambtelijke organisatie om PS vroeg te betrekken in het besluitvormingsproces en PS ook daarna goed aangehaakt te houden.

2. Ondersteuning door de griffie en de ambtelijke organisatie

Statenleden kunnen met vragen (om ondersteuning) terecht bij de griffie en de ambtelijke organisatie, maar maken daar (nog) vrij weinig gebruik van.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Benut de mogelijkheid om u te laten bijstaan door de griffie en de ambtelijke organisatie.

3. De griffie als strategisch adviseur

De griffie ontwikkelt zich steeds meer richting strategische advisering. Het is aan PS om – in aanvulling op de globale taakomschrijving van de griffier in de Provinciewet – de nadere regels over de taak en bevoegdheden van de griffie te bepalen.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Spreek u als werkgever van de griffie uit hoe u de ontwikkeling van de griffie ziet en wat u van de griffie verlangt.

4. Kaderstellen bij samenwerking in een netwerk

Vooraf bij projecten of opgaven die in samenwerking met netwerkpartners worden opgepakt, is het kaderstellende moment aan de voorkant hét moment waarop PS de meeste invloed kunnen uitoefenen op het resultaat.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Benut de momenten waarop u, als PS, kaders kunt stellen.

5. Vooruitblik en terugblik in Statenvoorstellen

De Statenvoorstellen bevatten niet altijd informatie over de eerstvolgende stap in het besluitvormingsproces en/of een terugblik op het reeds doorlopen proces.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Bewaak dat u als PS steeds over de eerstvolgende stap in het besluitvormingsproces geïnformeerd worden: op welk moment kan iets worden verwacht en welke informatie is daarbij voorzien? Vraag GS daarbij ook steeds een terugblik op te nemen van het doorlopen proces en eerder gestelde kaders, zodat u wordt geholpen om het te nemen besluit te duiden.

6. Kiezen uit realistische alternatieven

In het beginstadium van een complexe opgave zal gekozen worden uit de mogelijke alternatieven. PS krijgen niet altijd realistische en uitgewerkte alternatieven voorgelegd ter besluitvorming.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Wees alert dat u geïnformeerd wordt over de mogelijkheden die zijn afgewogen en dat u gevraagd wordt een keuze te maken uit realistische alternatieven.

7. Stukken ter voorbereiding op een beeldvormende vergadering

Voorafgaand aan een beeldvormende vergadering krijgen commissieleden niet altijd voldoende stukken om zich te kunnen voorbereiden op de vergadering.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Wees alert of u voldoende in staat wordt gesteld om de vergadering voor te bereiden.

8. Borging van de kwaliteit van de Statenvoorstellen

In 2017 constateerden de commissievoorzitters dat de kwaliteit van de Statenvoorstellen wisselend was en dat de kwaliteitsborging van de Statenvoorstellen beter kon. De agendacommissie zou hier een rol in moeten spelen.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Bespreek hoe de kwaliteit van de statenvoorstellen beter geborgd kan worden en welke rol GS, de agendacommissie en de griffie daarbij hebben.

9. Beschikbaarheid beantwoording technische vragen

De beantwoording van technische vragen wordt alleen beschikbaar gesteld aan alle commissie- of Statenleden indien de steller van de vragen hiervoor toestemming geeft. Hierdoor kan een ongelijke informatiepositie tussen fracties ontstaan.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Overweeg om de beantwoording van technische vragen breder beschikbaar te stellen.

10. Informeren via (Staten)mededelingen

De zorgen over de wijze waarop GS middels Mededelingen PS informeren, zijn niet geheel weggenomen door een analyse door de CdK in 2017.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Ga na of het gebruik van Mededelingen verbeterd moet worden. Ga daarnaast per Mededeling na of u agendering wenst.

11. Interrumpen tijdens PS-vergaderingen

Interruptions tijdens PS-vergaderingen zijn beperkt toegestaan, wat de mogelijkheid tot debat beperkt.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Sta interrupties in eerste termijn van de PS-vergadering wél toe, zodat een (horizontaal) debat mogelijk is. Dit geldt ook voor het interrumpen van een Statenlid door een Statenlid tijdens de beantwoording door de gedeputeerde.

12. Gebruik van eerdere adviezen door huidige werkgroepen

In het najaar van 2019 zullen naar verwachting de adviezen behandeld worden van de werkgroepen Vergadermodel en de werkgroep gericht op het naar binnen halen van informatie.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Als in het najaar van 2019 de adviezen van de werkgroepen Vergadermodel en de werkgroep gericht op het naar binnen halen van informatie behandeld worden, betrek daar dan de adviezen van de werkgroepen Startnotities, Scenaristen en Rapporteurschap en de aanbevelingen n.a.v. de evaluatie Statencommissies 2017 bij.

13. Actualisatie van Handvest Actieve Informatieplicht en het Reglement van Orde

Het Handvest Actieve Informatieplicht en het Reglement van Orde zijn niet meer helemaal actueel. Ook zijn er momenteel geen regels over ambtelijke bijstand, de bedoeling is dat deze in de geactualiseerde RvO opgenomen worden.

De aanbeveling hierbij kan zijn: Actualiseer het Handvest Actieve Informatieplicht en het Reglement van Orde. Zorg dat ook de regels over ambtelijke bijstand worden geborgd.

14 e.v.: In te vullen tijdens bespreking 2 september 2019

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

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