

# Evaluatie Pilot Voorkantsturing nieuw sociaal ruimtelijk economisch beleid

Pilot Provincie Flevoland  
Februari – oktober 2021

Werkgroep bestuurlijke vernieuwing

23 maart 2022

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Voorwoord .....	3
Korte beschrijving van de pilot .....	4
Evaluatieproces.....	6
Bevindingen .....	7
Beleidsinhoud .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
De opdracht .....	7
Bouwstenen van de opdracht .....	7
Kennis en informatie over beleidsveld .....	8
Beleidsproces .....	8
Dynamiek in de interactie.....	8
Besluitvorming.....	9
Tijdsbesteding en tijdpad pilot .....	10
Gebruikte werkvormen .....	10
Leerproces.....	11
Nieuwe werkwijze kaderstelling/ voorkantsturing .....	11
Organisatie van de pilot.....	12
Aanbevelingen .....	13
Bijlagen.....	17

## Voorwoord

17 februari 2021 hebben Provinciale Staten met het vaststellen van de startnotitie *Bestuurlijke vernieuwing; Ontwikkelen van een beleidsvormend proces met voorkantsturing en kaderstelling tijdens het opstellen van nieuw economisch beleid* besloten om in een pilot hun beleidsvormende rol meer vorm te geven. In een lerend proces hebben Provinciale Staten een opdracht voor Gedeputeerde Staten geformuleerd voor de ontwikkeling van nieuw economisch beleid. Deze pilot was een van de activiteiten voor bestuurlijke vernieuwing, in het spoor 'relatie provinciale staten en gedeputeerde staten'. De pilot heeft ongeveer 9 maanden geduurd en is 13 oktober 2021 afgerond met de vaststelling van het Kaderdocument Nieuw Economisch Beleid door de Staten. Tijdens de pilot hebben Provinciale Staten regelmatig in interactieve sessies aan de kaders en opdracht gewerkt onder begeleiding van een werkgroep en een aantal betrokken ambtenaren.

Om te leren van de opgedane ervaringen was afgesproken de pilot af te ronden met een evaluatie. Deze evaluatie heeft vorm gekregen in gesprekken met de fracties, de werkgroep, de griffie, de ambtenaren economisch beleid en de portefeuillehouder bestuurlijke vernieuwing. De gesprekken zijn voorbereid en begeleid door de ambtelijke kerngroep, de groep ambtenaren die het meest betrokken zijn geweest bij de opzet en uitvoering van de pilot.

In dit document zijn de belangrijkste ervaringen en lessen beschreven. Deze rapportage wordt afgesloten met aanbevelingen voor alle betrokkenen.

## Korte beschrijving van de pilot

Eerst geven we een korte beschrijving van de pilot zelf, daarna de beschrijving van het evaluatieproces.

In de aanleiding voor deze pilot zijn drie zaken bij elkaar gekomen. Als eerste was er de wens van Provinciale Staten (PS) om meer aan de voorkant te sturen op de ontwikkeling van beleid en als tweede de wens van zowel PS als Gedeputeerde Staten (GS) om de onderlinge relatie te verbeteren. Gecombineerd met de derde aanleiding; de geplande actualisatie van het economisch programma gaf dit de mogelijkheid om te leren door te doen.

Bij het vormgeven van de pilot is de motie van PS van 24 juni 2020 (nr. 2633756) betrokken. De duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (Sustainable Development goals (SDG)) en brede welvaart indicatoren (BWI) hebben gediend als basis in de verkenning van nieuw economisch beleid.

In deze pilot zijn het werken aan (economische) inhoud en het begeleiden van het lerende proces gescheiden:

- De Werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing heeft de legitimiteit, de kwaliteit van de werkvormen en stukken en de voortgang van het proces bewaakt. Waar nodig hebben zij bijgestuurd op het proces.
- De commissie EMS heeft zich gericht op de economische beleidsinhoud; in 6 werksessies, hebben zij het economisch vraagstuk vanuit de brede kaders van de SDG, de BWI en de huidige economische praktijk afgepeld om tot de kaderstelling in deze opdracht te komen.

Tijdens de pilot is aandacht gegeven aan de rolverdeling tussen PS en GS, waarbij de focus van PS is gelegd op de WAAROM en de WAT en de verdere uitwerking van de WAT en de HOE bij GS ligt. De pilot heeft voornamelijk plaatsgevonden in de commissie EMS. Om de democratische legitimering van de opdracht aan GS te borgen, is deze ter besluitvorming aan PS voorgelegd.

Concreet heeft EMS in 6 sessies gesproken over de achterliggende waarden voor het nieuwe economisch beleid en de daaraan verbonden thema's. EMS heeft de thema's geprioriteerd en de beoogde rol van de provincie op die thema's gekozen. Tot slot heeft EMS de looptijd van het beleid en de financiële kaders besproken.

Het doorlopen proces bestond uit de volgende stappen:

Tijdens de EMS – bijeenkomsten 3 en 24 maart is:

- Een selectie gemaakt van de voor Flevoland relevante SDG's, BWI's en economische onderwerpen (technische keuze) en geclusterd naar 22 thema's voor het nieuwe beleid
- De achterliggende bedoeling (WAAROM/ waarden) voor het economische beleid bepaald

Tijdens de EMS – bijeenkomst 14 april is:

- De betekenis van de thema's verdiept door het bestuderen van een uitgebreid informatiepakket
- Met elkaar de betekenis van de thema's en waarden verdiept door het bespreken van concrete voorbeelden uit de praktijk
- Bepaald op welke thema's input vanuit de samenleving/ experts gewenst is

In de maand juni hebben we:

- Een interactieve sessie met een deskundige op de aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt en trekker van het innovatiecluster metaal georganiseerd (beide afgelast wegens te weinig belangstelling)

Tijdens de EMS – bijeenkomsten 2 en 16 juni hebben we:

- Gepeild per thema, hoe belangrijk de commissieleden het vinden voor Flevoland en in welke mate het in het economisch beleid moet komen
- Op basis van de resultaten van de peiling tweemaal dialoog/ debat gevoerd over een aantal aangedragen thema's
- Met een tweede peiling de prioritering bepaald voor in het concept (80% versie) van de opdracht van PS aan GS voor het opstellen van nieuw beleid
- Per thema bepaald wat de rol (keuze tussen wortel/ stok/ beiden) van de provincie op de geselecteerde thema's zou moeten zijn

Tijdens en direct na de EMS – bijeenkomst 1 september hebben we:

- Het concept van de opdracht (de 80% versie) van PS aan GS besproken en is besloten over de door commissieleden aangedragen wijzigingen daarop.
- De 3<sup>e</sup> (laatste) peiling gedaan om de prioritering van de inhoudelijke thema's (het belang voor Flevoland, en de mate waarin het in het economisch beleid moet worden opgenomen) en de gewenste rol van de provincie te bepalen voor in de definitieve opdracht van PS aan GS.

Op 22 en 29 september hebben de beeldvorming en oordeelsvorming in de commissie EMS plaatsgevonden, met een kortere doorlooptijd daartussen (verkorte BOB).

Besluitvorming door PS heeft op 13 oktober plaatsgevonden.

## Evaluatieproces

De evaluatie bestond uit een reeks gesprekken van de kerngroep van meest betrokken ambtenaren met alle betrokken gremia: de fracties, de werkgroep, de griffie, de ambtenaren economisch beleid en portefeuillehouder bestuurlijke vernieuwing. De gesprekken werden losjes gevoerd aan de hand van een schriftelijke leidraad die vooraf was toegestuurd. Hoofdonderwerpen op de leidraad waren: beleidsinhoud (resultaat, bouwstenen opdracht, kennis en informatie), beleidsproces (dynamiek, besluitvorming, tijdsplan, werkvormen) en leerproces (nieuwe werkwijze, organisatie van de pilot). Elk van deze onderwerpen werd nog iets concreter uitgewerkt in de leidraad (zie bijlage).

Tussen eind oktober 2021 en december 2021 zijn gesprekken gevoerd met:

- Fracties SGP, PvdD, GL, D66, JA21, SP, CU, VVD, PvdA,
- Statenwerkgroep Bestuurlijke vernieuwing, ambtelijk kernteam, team economie, griffie.
- Betrokken gedeputeerde: bestuurlijke vernieuwing

Helaas is het niet gelukt gesprekken te voeren met de fracties CDA, DENK, 50+, PVV, FvD, van de Starre en GO. De laatste 4 hebben tijdens de pilot niet deelgenomen aan de sessies in EMS.

Alle gesprekken werden online gevoerd waarbij tijdens het gesprek genotuleerd op een gedeeld Mirobord. Door deze opzet kon een open en verdiepend gesprek gevoerd worden waarbij zowel aandacht was voor de beoogde evaluatieonderwerpen als voor niet voorziene inzichten en ervaringen bij betrokkenen.

De kerngroep heeft alle Miro aantekeningen doorgenomen, gemarkeerd en geordend naar de eerdergenoemde (hoofd)onderwerpen van de leidraad. Vervolgens zijn voor elk van deze onderwerpen de belangrijkste bevindingen genoteerd door een van de kerngroep leden en vervolgens gecheckt door de andere kerngroep leden. Na bespreking van de bevindingen heeft de kerngroep aanbevelingen opgesteld voor de verschillende betrokken gremia.

De resultaten van de evaluatie en de aanbevelingen zijn in deze conceptrapportage opgenomen. Deze is besproken in de werkgroep bestuurlijke vernieuwing op 2 maart 2022.

## Bevindingen

Om deze rapportage als zelfstandig document te kunnen lezen wordt elk evaluatieonderwerp kort feitelijk toegelicht voordat de ervaringen en lessen ten aanzien van het onderwerp worden geschetst. De opbouw volgt de gespreksleidraad, waarbij achtereenvolgens het resultaat c.q.de beleidsinhoud, het gevolgde proces en de leerervaringen worden besproken.

Uit de gesprekken die gevoerd zijn kunnen moeilijk harde conclusies getrokken worden. De reacties op de vragen zijn zeer verschillend van aard. Om die reden spreken we over bevindingen, die stof tot nadenken geven. Er is uit de verschillende evaluatie gesprekken slechts een algemene conclusie te trekken: alle respondenten vinden het belangrijk om in een of andere vorm door te gaan met voorkantsturing door Provinciale Staten en te blijven oefenen om de kaderstellende rol bewuster invulling te geven.

### De opdracht

Resultaat van de pilot is een kaderdocument nieuw economisch beleid. Het document schetst de kaders waarbinnen GS wordt gevraagd het nieuwe beleid te ontwikkelen en is als zodanig het startpunt voor het beleidsvormende proces van GS en ambtelijke organisatie. Kern van de opdracht is een lijst van 22 geprioriteerde thema's voor beleid. De opdracht is in de bijlage opgenomen.

Tijdens de verkorte BOB werd duidelijk dat veel PS leden de opdracht nog breed en onvoldoende scherp vonden<sup>1</sup>. Dat beeld werd tijdens de evaluatiegesprekken bevestigd. Daarbij wordt erkend dat de breedte ook past bij het beleidsveld economie en dat dit werd versterkt door de SDG's en BWI als uitgangspunten voor het nieuwe beleid te kiezen. Daarnaast is ervoor gekozen te werken met een prioritering van de economische thema's in plaats van een keuze van een beperkt aantal thema's. De prioritering zorgt ervoor dat de hoog geprioriteerde thema's met focus en prioriteit zullen worden opgepakt. Daarnaast biedt het ook de lager geprioriteerde thema's die in het kielzog hiervan makkelijk meegenomen kunnen worden of opgepakt kunnen worden zonder veel extra inspanning of kosten ook te adresseren. Een deel van PS had het kader liever scherper gemaakt door een deel van de thema's af te laten vallen. Groot voordeel van het (brede) geformuleerde kader is dat er voor iedereen herkenbare elementen in zitten.

### Bouwstenen van de opdracht

Het kaderdocument waarmee PS de opdracht geeft aan GS is een nieuw type document. Het kader bevat de volgende bouwstenen:

- Inleiding – verzoek opstellen beleid;
- Doorlopen proces tot kaderstelling;
- Economische thema's – prioritering en rolopvatting;
- Brede kaders – waarden, werkingsduur en financiën.

Tijdens de evaluatiegesprekken bleek dat deze bouwstenen in het algemeen als de juiste worden beschouwd. Bouwstenen als waarden, werkingsduur, financieel kader en rol van de provincie waren

---

<sup>1</sup> Tijdens de BOB procedure werden zorgen geuit of dit brede kader niet te lastig was om uit te werken. Die zorg is even expliciet aan de orde geweest in de gesprekken met de betreffende ambtenaren en kan worden weggenomen. De betrokken ambtenaren geven aan dat de breedte in de opdracht voordeel geeft voor de beoogde integraliteit en samenhang tussen verschillende thema's en beleidsvelden.

nieuw en niet altijd gemakkelijk in te vullen. Met name over de werkingsduur waren er vragen over de mate waarin PS een duur kan stellen die over de eigen bestuursperiode heen gaat. Een extra en relevante vraag die tijdens de evaluatie gesteld werd is op welke manier we ervoor zorgen dat het beleid ook voor de lange termijn actueel gehouden wordt.

### Kennis en informatie over beleidsveld

Voorkantsturing en het opstellen van een opdracht vraagt stevige kennis van het beleidsdomein. Kennis die niet als vanzelfsprekend kan worden verondersteld (bijvoorbeeld vanwege de omvang van de fracties en wisselingen van statenleden). In de pilot is daar op ingespeeld door informatie aan te bieden over de SDG's, BWI's en de stand van zaken over de thema's in Flevoland. De werkgroep streefde er zo naar een gelijk(er) speelveld te creëren en de interactie en dialoog te vergemakkelijken.

Het verschil in kennisniveau tussen statenleden en fracties en de impact ervan werd in de evaluatiegesprekken herkend. Een deel van respondenten voelde zich voldoende geïnformeerd om goed mee te kunnen doen met de interactieve sessies, een deel gaf echter aan het beleidsveld moeilijk te kunnen overzien. Meerdere respondenten gaven aan dat zij ook graag, voor de start van de pilot, basiskennis over het beleidsveld economie en de rol van de provincie daarin hadden gekregen. Naast de breedte en hoeveelheid van benodigde informatie speelde ook het gevraagde abstractieniveau een rol. Veel respondenten vonden het moeilijk om de waarden en thema's te koppelen aan herkenbare voorbeelden uit de dagelijkse praktijk.

De informatievoorziening werd door velen op prijs gesteld. Er werd ook aangegeven het onderling elkaar informeren en bijpraten door de maatregelen rondom Corona werd bemoeilijkt. Verder bleek uit de evaluatiegesprekken dat de fracties verschillen van mening over waar de informerende rol c.q. het opdoen en bijhouden van kennis over het beleidsveld ligt. Een deel is van mening dat dat expliciet taak is van de fracties. Een ander deel vindt het heel wenselijk dat de Staten via de griffie, statenacademie en/of via betrokken ambtenaren gefaciliteerd worden in het opdoen en bijhouden van relevante kennis.

### Beleidsproces

#### Dynamiek in de interactie

De pilot vroeg van alle betrokkenen een ander soort rol en betrokkenheid bij bijeenkomsten dan gebruikelijk. Er zijn verschillende EMS-bijeenkomsten geweest zonder de aanwezigheid van GS en er is veel in kleine groepjes gewerkt. Dit leidde ook tot een andere soort dynamiek dan gebruikelijk.

De eerste kanttekening bij de bespreking van de dynamiek is dat de gehele pilot tijdens de Coronapandemie plaatsvond en alle bijeenkomsten online moesten plaatsvinden. Respondenten gaven aan dat dit, losstaand van de pilot zelf, de dialoog heeft verarmd en relatie heeft verhard. De non-verbale communicatie en de informele interactie in de wandelgangen werd gemist. Tegelijkertijd heeft het vele werken in kleine groepjes positief uitgedaakt. Ook de gestructureerde werkvormen waarin alle deelnemers konden bijdragen heeft de stillere commissieleden uitgenodigd zich uit te spreken en de inhoudelijke meningsuitwisseling tussen individuele statenleden verbreed. De (inhoudelijke) afwezigheid van GS/portefeuillehouder heeft benadrukt dat PS aan zet was. Benoemd werd dat de pilot voorkantsturing zelf nog wel een initiatief van GS en niet van PS is geweest. Meerdere respondenten gaven aan het onwennig te vinden dat het proces van en voor



henzelf was in plaats van dat zij zich tot GS konden richten. Opvallend is dat werd aangegeven dat de relatie oppositie - coalitie niet zozeer speelde, maar dat er een ander wij-zij gevoel is ontstaan: de actieve deelnemers aan het proces tegenover de niet actieve deelnemers/de statenleden die pas aan het eind van de pilot in de formele BOB van zich lieten horen. 9

### Besluitvorming

Tijdens de pilot heeft EMS/PS zelf een opdracht geformuleerd. Dit is een ander soort proces dan een regulier besluitvormingsproces waar PS reageert op voorstellen van GS. Tijdens die opdrachtformulering is vanuit een brede verkenning van het brede economisch beleidsveld (gedefinieerd door SDG, BWI en de reguliere economische thema's) toegewerkt naar een specifieke opdracht en zijn tussentijds keuzes gemaakt, vaak met hulp van een Mentimeter peiling. Door middel van uitgebreide verslaglegging, de mogelijkheid te reageren op de verslagen, het herhalen van de peilingen en de openstelling van de peilingen voor alle Staten en burgerleden is gestreefd naar transparante en gedragen besluitvorming. Over de uiteindelijke kaderstelling is met een verkorte BOB door PS besloten.

Er waren niet veel op- of aanmerkingen over de transparantie en gedragen besluitvorming tijdens de evaluatiegesprekken. Dat de peilingen door alle Staten en burgerleden, ook buiten de werksessies om, ingevuld konden worden bood de mogelijkheid voor een bredere betrokkenheid vanuit de fracties en betere afspiegeling van de gehele staten. Fracties hebben daarin verschillende werkwijzen gehanteerd. De peilingen werden geaccepteerd als een afspiegeling van de gehele staten waarmee fracties eerder geneigd waren de prioritering van de thema's te accepteren. Er werd tegelijkertijd ook geconstateerd dat weinig gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om elkaar op basis van de tussentijdse peilingen van extra informatie te voorzien of in debat te overtuigen. Het karakter van de interactie was meer duiding geven aan de inhoudelijke informatie en standpunten naast elkaar zetten.

Voor veel respondenten is deelname van zoveel mogelijk/alle fracties een belangrijke voorwaarde om de legitimiteit van de tussentijdse peilingen en de inhoud van de opdracht aan GS als product van voorkantsturing te borgen. Veel respondenten spreken hun zorg uit dat dit kwetsbaar is.

In de pilot is volgens veel respondenten ambtelijk wel geprobeerd de legitimiteit van tussentijdse peilingen te bewaken. Veel respondenten geven ook dat daar ambtelijk eigenlijk niet op gestuurd kan worden. Er is namelijk geen opkomst of meedoe verplichting voor Statenleden.

De organisatie van de commissievergaderingen, EMS en RND, op dezelfde tijd maakt dat sommige kleinere fracties gedwongen worden te kiezen aan welke commissie zij deelnemen. Dit komt de deelname aan werksessies en de legitimiteit niet ten goede.

Legitimiteit is door een aantal respondenten ook gekoppeld aan de mate waarin uitwisseling met de samenleving heeft plaatsgevonden. Uit de gesprekken bleek dat de rol als volksvertegenwoordiger verschillend wordt geïnterpreteerd en dat de mate waarin door fracties wordt geïnvesteerd in uitwisseling met de samenleving sterk verschilt. Bij sommige fracties is die uitwisseling met de samenleving intensiever in aanloop naar de verkiezingen, voor andere fracties is het ook een bron van informatie en inspiratie tijdens de Statenperiode. Uit een aantal gesprekken blijkt dat de invulling van de volksvertegenwoordigende rol zelden onderwerp van gesprek is binnen PS tijdens een Statenperiode.

## Tijdsbesteding en tijdspad pilot

Dit proces was gericht op 'voorkantsturing', op de invulling van de kader stellende, opdracht gevende rol van PS. Het goed invullen van deze rol en taak kost tijd, capaciteit en doorlooptijd. Concreet heeft de pilot in de periode van februari 2021 tot aan het zomerreces, 5 keer op de EMS-agenda gestaan, voor 1 á-1,5 uur per sessie. Na het zomerreces is de beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming doorlopen, met een kortere doorlooptijd tussen de beeld- en oordeelsvorming. De vergaderduur van de sessies waren normaal.

De werkgroep bestuurlijke vernieuwing, die het proces begeleidde is vrijwel tweewekelijks bij elkaar geweest in ongeveer 20 bijeenkomsten van gemiddeld 1,5 uur. De kerngroep van betrokken ambtenaren is wekelijks een dagdeel bij elkaar geweest om de bijeenkomsten voor te bereiden en uit te werken en de formele stukken te produceren. Daarnaast zijn de betrokken portefeuillehouders regelmatig geïnformeerd en hebben collega's van de kerngroep meegeholpen de bijeenkomsten te begeleiden en informatiepakketten samen te stellen.

Veel respondenten gaven aan dat het gehele traject van de pilot erg lang te vinden. Daarbij werden twee kanttekeningen gemaakt. Ten eerste dat de benodigde tijd en het tijdspad waarschijnlijk passend is bij de breedte van het economisch dossier. Daarnaast dat de nieuwheid van het proces ook extra tijd heeft gekost. Er is een breed besef dat kaderstelling tijdsintensiever (en kennisintensiever) is dan een regulier proces. Voor de grotere fracties is een dergelijke tijdsinvestering makkelijker te bemensen dan voor de kleinere fracties.

De tijdsbesteding voor de werkgroep leden was aanzienlijk, evenals de tijd van de kerngroep ambtenaren. Naar verwachting zal de benodigde tijd een volgende keer aanmerkelijk minder kunnen zijn.

## Gebruikte werkvormen

Tijdens het proces van voorkantsturing zijn veel nieuwe werkvormen gebruikt. Dit was deels noodzaak, omdat vanwege de Coronamaatregelen, het proces geheel online doorlopen is. Veel van de werkvormen zijn echter niet voorbehouden aan het digitaal vergaderen.

Als (beperkte) opsomming hiervan:

- Werken met visuele weergaven van bijvoorbeeld het proces en de relatie tussen waarden en thema's;
- Technisch vragenuurtje met betrokken ambtenaren;
- Dialoog in subgroepen bijvoorbeeld over de samenhang tussen thema's en de concrete praktijk achter de thema's;
- Informatiepakket op beleidsthema's;
- Organiseren van contact met samenleving/ experts;
- Inzet van online tools als Mentimeter en Miro om het gesprek te mediëren en peilingen te doen.

Ook is er taal en zijn er formats ontwikkeld zoals over de rollen van de provincie en de bouwstenen voor een kaderstelling.

Tijdens de pilot was merkbaar dat de betrokkenen over het algemeen open stonden voor het uitproberen van nieuwe media en werkvormen. Dit beeld is in de evaluatie bevestigd. Opvallend is daarbij dat de griffie zich wat beschermend opstelt ten opzichte van de Staten. De vaardigheid van de Statenleden in het hanteren van nieuwe werkvormen wisselt sterk, maar men leerde snel. Tijdens

het proces zijn meerdere werkvormen herhaald. Deze wisselende vaardigheid lijkt in de pilot geen negatief effect te hebben gehad.

Opmerkingen die tijdens de evaluatiegesprekken ten aanzien van specifieke werkvormen zijn gemaakt zijn:

- Het werken met post-its en het Miro bord hielp om op een andere manier aan het werk te gaan met de grote hoeveelheid onderwerpen vanuit de SDG's en BWI's
- De gesprekken in kleinere groepen gaven ruimte voor dialoog, onderlinge verkenning van standpunten en verdieping van kennis;
- Het gesprek voeren aan de hand van de peilingen en stellingen vanuit mentimeter gaf de mogelijkheid verschillende zienswijzen gestructureerd aan bod te laten komen
- De technisch vragenuurtjes hielpen om respectievelijk beter begrip te krijgen van het pilot-proces en de inhoudelijke informatie over economie beter te begrijpen
- De informatiepakketten hielpen om een beter beeld te krijgen van de huidige stand van zaken van de economie in Flevoland en creëren een gelijk speelveld in de politieke arena
- Input van inhoudelijke experts en vanuit de samenleving (participatie) zijn door velen gemist. De mogelijkheden die geboden zijn, zijn door de fasering rond het zomerreces en de volle PS-agenda niet benut. Gestelde vragen hierbij zijn wanneer in het proces (voorkeur voor meer aan de start van het voorkantsturingproces) en wanneer in het jaar (niet vlak voor de zomer wanneer ook de begroting speelt) deze input in een volgend proces te organiseren.
- Een peiling wordt alleen goed ingevuld als die niet te complex is. De differentiatie in rollen van de provincie bleek te complex om goed te kunnen peilen. Op verzoek van de werkgroep is dit vereenvoudigd (wortel/stok/beiden). De peiling over de rollen verliep vervolgens prima.

## Leerproces

### Nieuwe werkwijze kaderstelling/ voorkantsturing

De pilot was opgezet als een lerend proces waarin iedereen heeft geëxperimenteerd met nieuwe rollen, een nieuw proces/ werkwijze, nieuwe werkvormen, nieuwe omgangsvormen. Dit proces was op hoofdlijnen vooraf uitgedacht met de fases 'evalueren en verkennen', 'waarderen en visievormen' en 'kaderen'. Deze fases zijn gaandeweg steeds verder ingevuld en geïnstrumenteerd. Zo'n leerproces heeft aan het begin altijd iets lastigs en ongemakkelijks en wordt gaandeweg meer vertrouwd.

In de evaluatie werd bevestigd wat tijdens het begin van de pilot merkbaar was: men moest wennen aan het nieuwe proces en vond het soms best spannend. Toch is vrijwel iedereen er met open en positieve insteek en welwillendheid ingestapt en heeft men actief geparticipeerd. Ook voor de evaluatie werd door de meeste betrokkenen ruim tijd vrijgemaakt. Een aantal geïnterviewden geeft aan het zelfs een erg leuk proces te vinden.

Belangrijke lessen en inzichten die worden genoemd ten aanzien van het leerproces zijn:

- Kaders stellen is best moeilijk, het vraagt meer kennis van- en uitwisseling tussen statenleden;
- Inzicht in- en zuiverheid van uitvoering van rollen van PS, GS en ambtenaren is belangrijk in een dergelijk proces. De teruggetrokken houding van GS en de inzet van de ambtenaren werd zeer gewaardeerd;

- (Herhaling van) het overzicht van het gehele proces was behulpzaam om goed te begrijpen hoe de kaderstelling en opdrachtformulering is/ zou verlopen;
- strakke regie op het proces en de agenda is behulpzaam in het leerproces van de commissie
- het proces gaf binnen de commissie een prettiger manier van met elkaar omgaan en meer inzichten in elkaars motieven;
- het leerproces heeft de relaties binnen de Staten, tussen PS en ambtenaren en tussen werkgroep en griffie versterkt.

In dit onderdeel van de evaluatie ontstond regelmatig een gesprek over het soort onderwerpen waarover PS-kaders zou (moeten) willen stellen. Een deel van de betrokkenen vindt dat kaderstelling juist nodig is/ geschikt is voor bredere onderwerpen, anderen juist voor smallere concretere onderwerpen. Generiek lijken zowel PS en GS ervan uit te gaan dat voorkantsturing vaker zal worden toegepast. De respondenten geven aan open te staan voor een volgend proces van kaderstelling. Veel respondenten geven aan dat het wel zinvol is vooraf een goed gesprek te voeren en afspraken te maken over:

- breedte van het onderwerp waarop voorkantsturing gepast is;
- haalbaar tijdspad en benodigde tijdinvestering;
- kennisniveau van en informatievoorziening naar de Statenleden.

#### Organisatie van de pilot

De commissie EMS heeft zich beziggehouden met de economische inhoud en de kaders voor het nieuwe beleid opgesteld. Het proces waarlangs dit is gebeurd is vormgegeven door een werkgroep (Statenwerkgroep bestuurlijke vernieuwing) en voorbereid door een kerngroep van nauw betrokken ambtenaren. Het proces is zoveel mogelijk binnen de gebruikelijke werkwijzen en hulpmiddelen van de griffie en Procedurecommissie vormgegeven.

Hoewel de rol van de werkgroep niet voor alle respondenten duidelijk was heeft de kerngroep zeker ervaren dat een werkgroep met procesmandaat en kennis van de Staten noodzakelijk was voor een goede inrichting en vlot verloop van het pilotproces. De wens en keuze om binnen de gebruikelijke werkwijzen en hulpmiddelen te werken heeft wel enigszins beperkend gewerkt. De iteratieve leerstappen van de pilot stonden op spanning met de gebruikelijke aanlevertermijnen en verplichte documenten en formats.

De online vergaderomgeving van PS (Pexip) is niet de meest geschikte om online dialoog en samenwerking te faciliteren en organiseren. Het informatiearchief van de Staten maakt het lastig specifieke dossiers of thema's terug te vinden.

De directe betrokkenheid van relevante beleidsambtenaren gaf inhoudelijke verdieping en werd gewaardeerd. In deze pilot werd het proces door een kerngroep van ambtenaren getrokken. De vraag is of deze procesrol bij de ambtelijke organisatie of eerder bij de griffie past.

## Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit de evaluatiegesprekken kunnen aanbevelingen voor een eventueel vervolg worden gehaald. Onderstaand zijn de aanbevelingen geordend naar de verschillende betrokken gremia.

Aanbevelingen voor PS, GS en de werkgroep:

- Ga met elkaar, GS en de ambtenaren in gesprek over de voor- en nadelen van een brede opdrachtformulering c.q. het prioriteren versus aftoppen van een themalijst;
- Houdt het format met de 5 bouwstenen (waarden, inhoudelijke thema's, rolopvatting, werkingsduur/tijdshorizon en financieel kader) voor de opdrachtformulering aan als leidraad voor een volgende kaderstelling.

Aanbevelingen voor PS:

- Aanbevelingen ten aanzien van kennisniveau van de Staten:
  - Versterk de besluiten en besluitvorming door te investeren in een gelijkere en hoger informatieniveau binnen PS (buit een informatietekort niet politiek uit)
  - Investeer in goede basiskennis van PS over de eigen rollen en de rollen van de provincie. Dit kan bijvoorbeeld aan het begin van een Statenperiode en/of via een toegespitst programma in de Statenacademie.
  - Maak per traject expliciet welke kennis nodig is voor een goede taakinvulling, zeker bij de meer kennis vragende rol van kaderstelling
  - Maak afspraken over de rollen van de fracties, de griffie en de ambtelijke organisatie ten aanzien van informatievoorziening c.q. kennisontwikkeling over de belangrijke opgaven voor Flevoland
  - Maak afspraken over hoe het niet politieke deel van de volksvertegenwoordigende rol c.q. de uitwisseling met de samenleving als bron van informatie en inspiratie ingevuld kan worden zodat deze daadwerkelijk plaatsvindt. Dit kan een onderdeel zijn van het proces voor de participatieverordening.
- Aanbevelingen ten aanzien van vervolg kaderstellingen:
  - Onderzoek/ bepaal met elkaar en GS op welke (typen) onderwerpen kaderstelling wenselijk is en op welk moment in de Staten/bestuursperiode dat het beste georganiseerd kan worden gezien de benodigde tijdsinvestering
  - Richt de organisatie van het volgende proces van kaderstelling goed in. De scheiding tussen de inhoudelijke en procesmatige rol heeft goed gewerkt. Maak een keuze voor de trekkende procesrol bij de ambtelijke organisatie of de griffie.
- Aanbevelingen ten aanzien van de wijze van werken binnen PS:
  - Bouw bij belangrijke thema's dialoog sessies in, met kleine groepjes. Wees helder wat de dialoog moet opleveren zodat er niet "in het wilde weg wordt gepraat", maar er een gerichte gedachtenvorming en uitwisseling plaatsvindt tussen Statenleden.
  - Blijf investeren in competenties en vaardigheden voor de dialoog en blijf openstaan voor andersoortige werkvormen.
  - Zorg ervoor dat de manier waarop een proces van voorkantsturing georganiseerd wordt, het meedoen voor alle fracties mogelijk maakt om legitimiteit te borgen.

- Aanbeveling ten aanzien van de opvolging van bovenstaande aanbevelingen
  - Bepaal met elkaar hoe de opvolging/ borging van de aanbevelingen het beste georganiseerd kan worden. Bepaal of het eigenaarschap bij PS moet blijven liggen en opvolging via de griffie, de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing en/of ambtelijke ondersteuning moet plaatsvinden of dat GS gevraagd wordt om met voorstellen te komen om de opvolging te organiseren.

#### Aanbevelingen voor GS:

- Blijf zuiver in de rollen. Blijf afstand houden om PS de ruimte te geven om zelf met de materie aan de slag te gaan.
- Benut vaker de mogelijkheden van werkvormen als een (mentimeter) peiling om een goed en gedeeld beeld van de gehele staten te krijgen. Doe dit bijvoorbeeld als laagdrempelige aanvulling op de gebruikelijke wensen en bedenkingen sessies of proactief om de visies op te halen.
- Onderzoek/ bepaal met elkaar en PS wanneer in de Staten- en Bestuursperiode en op welke (typen) onderwerpen kaderstelling wenselijk is.

#### Aanbevelingen voor de werkgroep bestuurlijke vernieuwing:

- Aanbevelingen ten aanzien van de organisatie van voorkantsturing
  - Organiseer ook de komende keren een werkgroep met 'procesmandaat' om het proces van PS voor PS te organiseren.
  - Neem als werkgroep een zichtbaardere rol in naar de commissies/PS.
  - Onderhoud nauw contact met de griffie ten aanzien van de formele procedures en mogelijkheden zoals online faciliteiten en werkvormen. Laat daarbij de inhoudelijke noodzaak voorgaan op de historische gebruiken.
  - Ontwikkel een voorstel voor de invulling van de initiatiefrol voor toekomstige trajecten van voorkantsturing.
  - Let bij de organisatie van het proces op het verschil in mogelijkheden van grote en kleine fracties. Benut zo mogelijk de integrale commissievergaderingen.
- Aanbevelingen ten aanzien van het proces van voorkantsturing:
  - Geef PS en GS zoveel mogelijk informatie over de benodigde tijdsinvestering (vooraf), het procesverloop en de actuele stap in het proces. Dat vermindert de spanning van het nieuwe en vergroot betrokkenheid.
  - Laat ambtenaren fictieve inhoudelijke praktijkvoorbeelden geven zodat de vertaalslag tussen concrete dagelijkse praktijk en de abstractere beleidsthema's helderder wordt
  - Kies werkvormen die helpend zijn voor dialoog en/of inhoudelijk debat. Onderzoek werkvormen en mogelijkheden om efficiënt Staten breed te werken/ input op te halen (zoals de mentimeter peilingen)
  - Overweeg om voor voorkantsturing voor echt grote opgaven te werken met werkconferenties (een aantal dagen/middagen/avonden) waarin in fase 1 de inhoud in theorie en praktijk wordt aangereikt en wordt uitgediept, de 2e fase veel dialoog en debat wordt gevoerd, fase 3 keuzes worden gemaakt en de 4e fase consoliderend is. Dit is een intense tijdsinvestering, maar verkort de doorlooptijd aanzienlijk.

#### Aanbevelingen voor de griffie:

- Aanbevelingen ten aanzien van informatiepositie van de staten:
  - Stel een basis informatiepakket beschikbaar bij de start van een nieuwe Statenperiode. Zorg dat deze ook tussentijds beschikbaar is voor 'zij instromers'
  - Richt een mogelijkheid voor kennisdeling c.q. mogelijkheden voor het verwerven van kennis in
  - Maak het archief beter toegankelijk voor PS. Documenten zijn nu op datum geordend. Een aanvullende ordening op dossier/thema maakt het makkelijker om stukken terug te kunnen vinden.
  
- Aanbevelingen ten aanzien van gebruikte werkvormen en hulpmiddelen tijdens Statenbijeenkomsten:
  - Kies werkvormen die helpend zijn voor dialoog en/of inhoudelijk debat. Maak gebruik van werkwijzen die ook de doorgaans wat stillere statenleden de kans geven om mee te doen.
  - Investeer in mogelijkheden die break out sessies en samenwerken tijdens digitale vergaderingen/bijeenkomsten faciliteren.
  - Investeer in kennis en ervaring van andersoortige werkvormen zodat je de Staten hierin kan begeleiden
  - Houdt het format met de 5 bouwstenen voor de opdrachtformulering aan als leidraad voor een volgende kaderstelling
  
- Aanbevelingen ten aanzien de eigen rolinvulling:
  - Onderzoek hoe je naast de gebruikelijke ondersteuning van de controlerende rol van de Staten, ook de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rollen van de Staten kunt ondersteunen.
  - Onderhoud nauw contact met de werkgroep tijdens pilots en sta open voor (tijdelijke) aanpassingen van de procedures en het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen

#### Aanbevelingen voor de fracties:

- Ga na of alle fractieleden beschikken over voldoende kennis en informatie om mee te kunnen doen aan een traject van voorkantsturing zodat wanneer nodig geïnvesteerd kan worden in het kennisniveau van de fractieleden.

#### Aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie

- Richt een proces in om PS te helpen bepalen welke onderwerpen geschikt of nodig zijn voor voorkantsturing
- Wees bewust dat PS een lekenbestuur is, denk na over hoe je informatie en kennis overdraagt. Complexiteit van vraagstukken en kennisniveau van ambtenaren is niet altijd behapbaar voor statenleden.
- Integratie en complexiteit van vraagstukken vraagt meer afstemming tussen verschillende beleidsvelden
- Heb oog voor de organisatie van de procesontwerp kant. Dit vraagt andere vaardigheden van beleidsmedewerkers dan het hebben van inhoudelijke vakkennis. Kies aan de voorkant hoe die rol wordt ingevuld. Is niet per se de inhoudsdeskundige die dat moet doen.

Procesvaardigheden kunnen ook in een ander persoon belegd zijn. Stel een team samen waarin die verschillende vaardigheden belegd zijn.

- Elementen en werkwijzen, werkvormen die in het proces voor voorkantsturing gebruikt worden kunnen ook op andere momenten in interactie met PS gebruikt worden
- Overweeg om voor belangrijke dossiers met regelmaat technische vragenuurtjes te organiseren
- Houd rekening met de doorlooptijd van kaderstelling door PS en het tijdig starten in relatie tot de beleidscyclus. Betrek op tijd collega's die de inhoud moeten leveren.
- Het inrichten en ontwerpen van een begeleidend proces voor PS kost tijd en vraagt systemisch en systematisch werken.



## Bijlagen

- Kaderdocument nieuw economisch beleid - 'opdracht PS - GS' - pilot voorkantsturing en nieuw economisch beleid (edocs 2845369)
- Gespreksleidraad evaluatie pilot Voorkantsturing (edocs 2924354)

# Kaderdocument nieuw economisch beleid

Opricht Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten

Pilot Voorkantsturing nieuw economisch beleid

edocs 2845369

## 1 Inleiding - Verzoek opstellen beleid

2 Geacht college,  
3 Voor u ligt het resultaat van de 'pilot voorkantsturing en nieuw economisch beleid'; Ons  
4 verzoek aan u om nieuw economisch beleid op te stellen op basis van de kaders in deze  
5 opdracht.

6 Na vaststelling van de startnotitie (nr. 2650746) door Provinciale Staten op 17 februari  
7 2021 is gestart met een lerend proces, direct toegepast op de kaderstelling van PS voor  
8 het nieuwe economisch beleid.

---

9 *Provinciale Staten verzoeken:*

- 10 - *het college de prioritering en rolopvatting van de 22 thema's tot uiting te laten komen*  
11 *in het te ontwikkelen economisch beleid en de uitvoering daarvan. Een meer integraal*  
12 *economisch beleid, waarbij verschillende thema's in samenhang worden uitgewerkt of,*  
13 *waar van toepassing, doorwerking vinden in ander beleid of andere*  
14 *beleidsprogramma's is gewenst. Herziening van het huidige economisch programma*  
15 *als gevolg van deze kaderstelling moet in het nieuwe beleid inzichtelijk gemaakt*  
16 *worden.*
- 17 - *het college de 10 waarden te borgen in de ontwikkeling van het economisch beleid en*  
18 *in de uitvoering hieraan te blijven toetsen. Alle waarden zijn belangrijk. Bijdragen aan*  
19 *de versterking van de ene waarde mag niet ten koste gaan van de situatie op andere*  
20 *waarden.*
- 21 - *het college in de uitwerking van het nieuwe economisch beleid de kaders met*  
22 *betrekking tot de gewenste werkingsduur en scope te verwerken, de reeds gemaakte*  
23 *financiële kaders zoveel mogelijk voor deze bestuursperiode te handhaven en daar*  
24 *waar nodig met nieuwe passende begrotingsvoorstellen te komen.*
- 

25 Hieronder nemen wij u mee in de verschillende bouwstenen voor deze opdracht en onze  
26 overwegingen die aan dit verzoek voor nieuw beleid ten grondslag liggen.

27 Provinciale Staten

## 28 Doorgelopen proces tot kaderstelling

29 Aanleiding voor deze pilot waren:

- 30 • De wens van PS om meer aan de voorkant te sturen op de ontwikkeling van beleid  
31 • De wens van zowel PS als GS om de onderlinge relatie te verbeteren  
32 • De geplande actualisatie van het economisch programma

33 In het ontwerpproces is:

- 34 • aangesloten bij de motie van PS van 24 juni 2020 (nr. 2633756); de duurzame  
35 ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (Sustainable Development goals)

- 36 (SDG)) en brede welvaart indicatoren (BWI) dienen als basis in deze verkenning van  
37 nieuw economisch beleid.
- 38 • aandacht gegeven aan de rolverdeling tussen PS en GS; de focus van PS ligt op de  
39 WAAROM en de WAT. De verdere uitwerking van de WAT en de HOE door GS.
  - 40 • met de commissie EMS gewerkt aan dit kaderdocument. Om de democratische  
41 legitimering van deze opdracht aan GS te borgen, is dit ter besluitvorming aan PS  
42 voorgelegd.

43 In deze pilot zijn het werken aan inhoud en het begeleiden van het lerende proces  
44 gescheiden:

- 45 • de Werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing heeft de legitimiteit, de kwaliteit van de  
46 werkvormen en stukken en de voortgang van het proces bewaakt. Waar nodig  
47 hebben zij bijgestuurd op het proces.
- 48 • de commissie EMS heeft zich gericht op de economische inhoud; in 6 werksessies,  
49 hebben zij het economisch vraagstuk vanuit de brede kaders van de SDG's en BWI  
50 en economische praktijk afgepeld om tot de kaderstelling in deze opdracht te  
51 komen.

52 Zo is gezamenlijk toegewerkt naar het besluit door PS over dit kaderdocument. Een  
53 uitgebreidere beschrijving van het proces vindt u in de bijlage 1 op pagina 9 t/m 12 (edocs  
54 2845370).

## 55 Economische thema's – prioritering en rolopvatting

56 De commissie EMS heeft de veelheid aan thema's van de SDG's de BWI en de huidige  
57 economische praktijk in sub-groepjes besproken. Na deze dialoogsessies is een  
58 ambtelijke verwerkingsslag gemaakt op basis van de input van de commissieleden. De  
59 grote hoeveelheid thema's zijn geordend en samengevoegd tot 22 thema's waar de  
60 provincie economisch beleid op zou kunnen maken. Een uitgebreider overzicht van de 22  
61 thema's, sub thema's en achtergronden vindt u in bijlage op pagina 2 t/m 4.

62 Voor deze 22 thema's is door middel van een peiling onder Staten- en Burgerleden  
63 aangegeven hoe belangrijk zij het thema voor Flevoland vinden en of het uitgewerkt moet  
64 worden in het economisch beleid. Voor de 22 thema's is ook de gewenste rolopvatting  
65 voor de uitwerking van het beleid gepeild. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een  
66 stimulerende rol (verkennen, faciliteren, stimuleren) en een regulerende rol of een  
67 combinatie van beiden.

68 In de linker kolom van de onderstaande tabel staan de 22 thema's in volgorde van hoog  
69 naar laag voor "het opnemen in het economisch beleid". In de tweede kolom staat per  
70 thema de positie van 1 tot 22 voor "hoe belangrijk is het voor Flevoland". In de derde  
71 kolom staat de gemiddelde rolopvatting per thema en in de kolommen daarachter zijn  
72 het aantal stemmen ook opgenomen. De gemiddelde scores uit de Mentimeter peiling  
73 voor de 22 thema's zijn in de bijlage op pagina 1 opgenomen.

74 Een grafische weergave van de positionering van de 22 thema's ten opzichte van elkaar en  
75 de waarden staat in bijlage 2 (edocs 2845371).

Tabel 1. De 22 thema's op volgorde van 'prioritering opnemen in economisch beleid', peiling 1 t/m 7 september 2021.

Thema's op volgorde 'opnemen in economisch beleid'	Positie in rangorde 'Belang voor Flevoland'	Rolopvatting Gemiddelde zwaarte op:	Aantal stemmen		
			Reguleren	Beiden	Stimuleren
1. Voldoende en passende werkgelegenheid	1	beiden	1	7	6
2. sterk MKB	4	stimuleren	2	4	8
3. Renderende innovatie en kennisontwikkeling	5	beiden	1	6	7
4. Gebalanceerde arbeidsmarkt	6	beiden	2	9	3
5. Kwaliteit ondernemers omgeving	10	beiden	1	6	7
6. Lokaal / regionaal geworteld MKB	9	stimuleren	1	2	11
7. Passende bedrijven dynamiek	13	beiden	1	11	2
8. Goede bereikbaarheid	1	beiden	5	4	5
9. Goede toegang tot kapitaal	12	stimuleren	2	5	7
10. Groei handel	14	stimuleren	2	5	7
11. Goed wonen	1	beiden	5	7	2
12. Mogelijkheid tot leven lang ontwikkelen	8	stimuleren	2	3	9
13. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) in brede zin)	15	beiden	2	8	4
14. Onderscheidend regionaal profiel	18	beiden	0	9	5
15. Kwaliteit van onderwijs	7	beiden	1	9	4
16. Voorbereiden op effecten klimaat verandering	19	beiden	4	9	1
17. Inclusieve arbeidsmarkt	20	stimuleren	2	4	8
18. Groei betaalbare duurzame energie opwekking	21	beiden	4	10	0
19. Uitstoot door bedrijven	22	reguleren	7	7	0
20. Kwaliteit leefomgeving	11	beiden	3	10	1
21. Goede samenwerking publieke / private diensten	17	beiden	1	11	2
22. Toegang tot onderwijs	16	beiden	3	9	2

77 Deze prioritering en rolopvatting kan als gevolg hebben dat onderdelen van het huidige  
78 economisch programma herzien moeten worden. Bepaalde activiteiten, inzet en/of  
79 instrumenten zullen aanpassing nodig hebben; geïntensiveerd of zelfs beëindigd moeten  
80 worden. Het is aan GS om dit in de uitwerking van het nieuwe beleid te verwerken en de  
81 wijzigingen inzichtelijk te maken.

---

82 *PS verzoekt het college de prioritering en rolopvatting van de 22 thema's tot uiting te laten*  
83 *komen in het te ontwikkelen economisch beleid en de uitvoering daarvan. Een meer*  
84 *integraal economisch beleid, waarbij verschillende thema's in samenhang worden*  
85 *uitgewerkt of, waar van toepassing, doorwerking vinden in ander beleid of andere*  
86 *beleidsprogramma's is gewenst. Herziening van het huidige economisch programma als*  
87 *gevolg van deze kaderstelling moet in het nieuwe beleid inzichtelijk gemaakt worden.*

---

## 88 **Bredere kaders – waarden, werkingsduur en financiën.**

### 89 **Waarden**

90 Vanuit de dialoog over de thema's heeft de commissie EMS een relatie gelegd met een  
91 tiental waarden; de WAAROM achter de economische ontwikkeling in Flevoland. Dit maakt  
92 inzichtelijk waaraan het provinciaal beleid volgens de commissie EMS zou moeten  
93 bijdragen: het gewenste maatschappelijk effect.

94 De tien waarden zijn hieronder opgesomd.

95 De waarden zijn geformuleerd als: het gewenste maatschappelijk effect (de waarde) ... het  
96 ongewenste maatschappelijk effect. De ... kunnen hierbij gelezen worden als: 'als  
97 tegenovergestelde van'.<sup>1</sup>

98 Provinciale staten benoemt als waarden achter het economisch beleid:

- 99 • veerkrachtige huishoudens ... kwetsbare huishoudens
- 100 • gezondheid, vitaliteit, welzijn voor bevolking ... ongezonde overbelaste bevolking
- 101 • gebalanceerde en veerkrachtige economie ... gevoelig zijn voor klappen
- 102 • economische zelfstandigheid ... achterland van de metropool
- 103 • goed gekwalificeerde bevolking ... ongekwalificeerde bevolking
- 104 • betrouwbare overheid... 'maffiose praktijken'
- 105 • duurzaam Flevoland ... onbalans ecologie en economie
- 106 • gelijke maatschappelijke kansen voor iedereen ... recht van de sterksten
- 107 • goede sociale samenhang ... ieder voor zich samenleving
- 108 • fijn leven in Flevoland ... leven in Flevoland 'bij gebrek aan beter'

---

<sup>1</sup> In onze taal zijn woorden vaak niet eenduidig genoeg om voor iedereen helder te maken wat er bedoeld wordt. Om de geformuleerde waarden specifieker te maken is per waarde ook het tegenovergestelde aangegeven, door de ... gescheiden.

---

109 *PS verzoekt het college de 10 waarden te borgen in de ontwikkeling van het economisch*  
110 *beleid en in de uitvoering hieraan te blijven toetsen. Alle waarden zijn belangrijk.*  
111 *Bijdragen aan de versterking van de ene waarde mag niet ten koste gaan van de situatie*  
112 *op andere waarden.*

---

## 113 Werkingsduur

114 Passend bij de rol van Provinciale Staten en de zorg voor continuïteit van beleid is  
115 gepeild welke werkingsduur voor de waarden en het nieuwe economisch beleid wenselijk  
116 worden geacht.  
117 • Voor de waarden wordt een periode van 7 jaar wenselijk geacht  
118 • Voor de thematische prioritering en uitwerking in beleid 5 jaar  
119 Er is natuurlijk altijd de mogelijkheid om tussentijds bij te stellen.

## 120 Financiën

121 Provinciale Staten hebben budgetrecht en geven met financiële kaders richting aan de  
122 verdere uitwerking van het beleid door GS. De huidige begrotingssystematiek gaat uit van  
123 een meerjarenbegroting en raming van 4 jaar. Gezien de reeds lopende uitvoering van het  
124 huidige economisch programma en de recente continuering hiervan (besluit PS 17-2-2021)  
125 tot en met 2022 is een deel van de door de coalitie geormerkte middelen voor economie  
126 al verplicht voor de periode t/m 2023.

127 Provinciale Staten vinden het belangrijk om deze eerder gemaakte financiële besluiten te  
128 handhaven en verzoeken het college bij de uitwerking van het nieuwe beleid zoveel  
129 mogelijk binnen de resterende financiële ruimte voor economie te blijven en waar nodig  
130 met nieuwe, passende begrotingsvoorstellen te komen waarbij de prioritering en  
131 rolopvatting zoals verwoord in deze opdracht doorwerking krijgen en bestaande  
132 budgetten indien nodig ook herzien kunnen worden<sup>2</sup>.

---

133 *PS verzoekt het college in de uitwerking van het nieuwe economisch beleid de kaders met*  
134 *betrekking tot de gewenste werkingsduur en scope te verwerken, de reeds gemaakte*  
135 *financiële kaders zoveel mogelijk voor deze bestuursperiode te handhaven en daar waar*  
136 *nodig met nieuwe passende begrotingsvoorstellen te komen.*

---

<sup>2</sup> In de peiling van 1 t/m 7 september hebben beide opties voor het financieel kader evenveel stemmen gekregen. De opties zijn daarom samengevoegd tot de tekst van regel 128 t/m 133.

Beste PS-leden,

Met de besluitvorming 13 okt over de opdracht komt de pilot Voorkantsturing, nieuw economisch beleid in een nieuwe fase. Daarom willen we, zoals afgesproken, graag met de fracties reflecteren op het doorlopen proces. Fijn dat we daartoe bij jullie langs mogen komen.

Omdat er veel is om op terug te kijken en we niet alle aspecten uitgebreid kunnen bespreken, willen we het evaluatiegesprek enigszins structureren. Hieronder staan een aantal hoofdonderwerpen en deelonderwerpen die relevant kunnen zijn in de evaluatie. We willen u vragen deze vooraf door te nemen (en wellicht te markeren welke punten u in elk geval aan de orde wil hebben). Tijdens het gesprek lopen we de hoofdonderwerpen door en verdiepen op de punten waar zinvol.

De resultaten van de reflecties zullen we verwerken in een rapportage voor PS, GS, de griffie en de ambtelijke organisatie zodat we de leerpunten kunnen meenemen in het verdere proces van bestuurlijke vernieuwing. We streven ernaar aanbevelingen te doen voor een eventueel volgend proces van voorkantsturing.

De hoofdonderwerpen en deelonderwerpen voor het evaluatieve, reflectieve gesprek zijn:

### 1. Beleidsinhoud – resultaat (opdracht)

De pilot richtte zich op de opdrachtformulering van nieuw economisch beleid van PS naar GS, iets dat niet eerder zo expliciet door PS is gedaan.

Graag gaan we in gesprek over in hoeverre PS tevreden is over de opdracht die nu is geformuleerd.

- Mate waarin de opdracht voldoende kader schetst (scherp genoeg?)
- De uiteindelijke elementen van de opdracht (waarden, (geprioriteerde) thema's, de rolopvatting per thema, werkingsduur en financieel kader)

### 2. Beleidsinhoud – strekking beleidsveld

Beleid is bedoeld om richting te kunnen geven aan c.q. te kunnen sturen op keuzes over concrete situaties gedurende de beleidstermijn. Keuzes die vervolgens soms op lange termijn hun impact hebben. Om beleid te kunnen beoordelen, c.q. om de beleidsopdracht goed te formuleren moet je zicht hebben op de relatie tussen de beleidsthema's, de nagestreefde waarden, de lange termijn doelen en de concrete praktijk.

Graag gaan we in gesprek over in hoeverre PS zicht had op, c.q. beter zicht heeft gekregen op bijvoorbeeld:

- de achterliggende waarden van het beleidsdomein economie
- de lange termijn doelen van het beleidsdomein economie
- de breedte van het beleidsdomein economie (zoals verwoord in de beleidsthema's)
- de relatie tussen achterliggende waarden en de beleidsthema's
- de relatie tussen beleidsthema's en de concrete praktijk situaties waar beleid sturing op moet gaan geven

### 3. Beleidsinhoud – kennis en informatie

Voorkantsturing en het opstellen van een opdracht vraagt stevige kennis van het beleidsdomein. Kennis die niet als vanzelfsprekend kan worden verondersteld (bijvoorbeeld vanwege de omvang

van de fracties, wisselingen van statenleden). In dit proces is daar op verschillende manieren op ingespeeld.

Graag gaan we met u in gesprek over punten als:

- Het nut/ de noodzaak van informatievoorziening voorafgaand aan opdrachtformulering
- De bijdrage van de informatievoorziening aan het creëren van een gelijk speelveld voor fracties
- Het effect van de informatievoorziening op de kwaliteit van de opdrachtformulering

#### 4. Beleidsproces – dynamiek in de interactie

Tijdens de pilot hebben we een nieuw proces voor voorkantsturing ontwikkeld. Dat nieuwe proces roept ook andersoortige interactie en dynamiek op binnen en tussen PS, GS, griffie et cetera.

Graag bespreken we uw ervaringen ten aanzien van bijvoorbeeld:

- Tijd/ ruimte voor inhoudelijke verdieping van het beleidsdomein
- De mate waarin de samenleving vertegenwoordigd kon worden
- De kwaliteit van het gesprek in EMS (debat – dialoog)
- Uw gevoelde betrokkenheid bij het proces
- De relatie tussen oppositie en coalitie
- De relatie tussen GS en EMS/ PS
- De relatie tussen EMS/PS en ambtenaren
- De relatie tussen PS en de griffie

#### 5. Beleidsproces – besluitvorming

Tijdens de pilot heeft EMS/PS zelf een opdracht geformuleerd, wat heel anders is dan een regulier besluitvormingsproces waar PS reageert op documenten vanuit GS. Tijdens dit proces is van een brede verkenning op het brede economisch beleidsveld (gedefinieerd door SDG, BWI en de reguliere economische thema's) toegewerkt naar een specifieke opdracht en zijn tussentijds keuzes gemaakt.

Graag horen we van u hoe u aankijkt tegen:

- De transparantie van de doorlopen stappen d.m.v. uitgebreide verslaglegging
- De mogelijkheid tot aanvulling/ bijstelling van tussentijdse keuzes door reacties op de verslaglegging
- De legitimiteit van de tussentijds genomen keuzes in EMS
- De mate waarin de opdrachtformulering past bij de rol en bevoegdheid PS
- De uiteindelijke elementen van de opdracht (waarden, (geprioriteerde) thema's, de rolomvatting per thema, werkingsduur en financieel kader)

#### 6. Beleidsproces – tijdspad

Dit proces was gericht op 'voorkantsturing', op de invulling van de kaderstellende, opdracht gevende rol van PS. Het goed invullen van deze rol en taak kost tijd, capaciteit en doorlooptijd. We hebben in de periode van februari – zomer 5 keer 1-1,5 uur hieraan besteed in EMS.

Graag bespreken we wat u vindt van:

- De gevraagde benodigde voorbereiding op de bijeenkomsten
- De geagendeerde tijd tijdens de EMS bijeenkomsten
- De totale doorlooptijd voor de opdrachtformulering



## 7. Beleidsproces – (nieuwe) werkvormen

Tijdens dit proces hebben we een aantal werkvormen ingezet om het economisch domein inhoudelijk te verkennen en verdiepen.

We horen graag uw waardering van werkvormen als:

- Starten van de verkenning vanuit een breed model (in dit geval SGD en BWI)
- Visuele weergave van het nieuwe beleidsproces
- Visuele weergave van (relaties tussen) waarden en thema's
- Technisch vragenuurtje met betrokken ambtenaren
- Dialoog in subgroepen over de samenhang tussen thema's (EMS .. en 23/3)
- Informatiepakket op beleidsthema's
- Dialoog in subgroepen over de koppeling tussen thema's en de praktijk in Flevoland (EMS 14/4)
- Gericht organiseren van contact met samenleving / experts
- Relatieve waardering van de beleidsthema's ten opzichte van elkaar (m.b.v. Mentimeter)
- Keuze van de rol en instrumenten voor de provincie per beleidsthema
- Format van een beleidsopdracht

En wellicht heeft u ook andere werkvormen die u wil bespreken?

## 8. Leerproces – nieuwe werkwijze

In dit proces hebben we een nieuwe werkwijze ontwikkeld voor voorkantsturing, de kaderstellende rol van PS. Dit proces was op hoofdlijnen vooraf uitgedacht met de fases 'evalueren en verkennen', waarderen en visievormen' en 'kaderen'. Deze fases zijn gaandeweg steeds verder ingevuld en geïnstrumenteerd. Zo'n leerproces heeft aan het begin ook altijd iets lastigs en ongemakkelijks en wordt gaandeweg langzaam meer vertrouwd.

Graag staan we even stil bij:

- Hoe u het leerproces zelf heeft ervaren
- Wat uit dit leerproces erg is bijgebleven
- Welke elementen uit het leerproces u wilt vasthouden en borgen in het werken van PS/ EMS
- Wat u zelf nodig heeft om het geleerde vast te houden

## 9. Organisatie van het leerproces en het proces van voorkantsturing

Tijdens het leerproces/ proces van voorkantsturing hebben verschillende gremia anders dan gebruikelijk met elkaar samengewerkt.

Graag reflecteren we met u op:

- Rol van de werkgroep
- Rol van betrokken ambtenaren van team economie
- Benodigde tijd/ capaciteit van de ambtelijke organisatie
- Werkbaarheid ICT infrastructuur