



1. Onderwerp

Startnotitie bestuurlijke vernieuwing / onderdeel participatie(verordening)

2. Gedeputeerde staten stellen voor:

1. Het plan van aanpak vast te stellen zoals in bijgaande startnotitie onder punt 5 is uiteengezet, bestaande uit:
 - a. Gesprek met Statenleden in de Statencommissie over participatie en democratie;
 - b. gesprekken tussen inwoners, stakeholders, PS, GS en ambtenaren;
 - c. tussenstap: een internetconsultatie bij de samenleving over de mogelijke bouwstenen van een participatieverordening;
 - d. beeldvormend spreken over dilemma's rond de ontwerp-verordening;
 - e. BOB-procedure over de ontwerp-verordening;
 - f. Inspraak, bestaande uit terinzagelegging stukken gedurende 6 weken en gelegenheid voor een ieder om in die periode een zienswijze in te dienen;
 - g. Op basis van een antwoordnota vaststellen van de definitieve participatieverordening.
2. Kennismaken van de hoofdlijnen van het op te stellen programma bestuurlijke vernieuwing, zoals beschreven onder punt 6, bestaande uit:
 - a. Relatie Flevoland met inwoners;
 - b. Relatie Flevoland en medeoverheden;
 - c. Relatie PS en GS (en organisatie).

3. Beschrijving vraagstuk

Aanleiding om als provincie met bestuurlijke vernieuwing (en op dit moment in het bijzonder met participatie) aan de slag te gaan, is gelegen in een aantal ontwikkelingen en eerdere besluiten, waaronder:

- het coalitieakkoord 2019-2023 'Flevoland: Ruimte voor de toekomst';
- de Omgevingsvisie;
- de nog in te voeren Omgevingswet;
- op handen zijnde landelijke regels aangaande participatie en uitdaagrecht;
- bestuurlijke vernieuwing is één van de thema's voor de strategische agenda van PS;
- de uitgevoerde Quick Scan Provinciale Democratie (QSPD).

Deze startnotitie wordt voorgelegd aan PS om te spreken over de uitgangspunten van participatie en democratie en akkoord te krijgen op de hoofdlijnen van het te doorlopen proces om te komen tot een participatieverordening.

Eerdere behandeling

- In de perspectievenbrief 2020-2024 (door PS behandeld op 24 juni 2020) is Bestuurlijke vernieuwing voorgedragen als één van de thema's voor de door PS gewenste strategische agenda.
- Zowel bestuurlijke vernieuwing als participatie zijn onderdeel van gesprek geweest in de beeldvormende commissie EMS van 7 oktober 2020.
- De Quick Scan Provinciale Democratie (QSPD) is uitgezet onder vier respondentengroepen, namelijk inwoners, Provinciale Statenleden, Gedeputeerde Statenleden en ambtenaren. Naar aanleiding van de door de begeleidingsgroep opgestelde verbeteragenda zal de provincie respondenten en andere belangstellenden (inclusief stakeholders en gebiedspartners) uitnodigen om verder te praten over bestuurlijke vernieuwing en de onderwerpen uit de verbeteragenda. Hier is over gecommuniceerd in een mededeling aan PS van 7 oktober 2021.

4. Beoogd effect van het proces/beleid

Doel Bestuurlijke vernieuwing

We hebben als provincie een verantwoordelijkheid om inwoners te horen en te betrekken. Daarbij is het doel om als één overheid, in nauwe samenwerking met de omgeving, beleid te maken en uit te voeren dat effectief, inclusief en uitlegbaar is. Daarnaast spannen wij ons in om, bij complexe maatschappelijke uitdagingen, vanuit ieders verantwoordelijkheid, op een passende manier te ondersteunen en oplossingen te (helpen) ontwikkelen.

Beginnen met Participatie(verordening); samen leren met en van elkaar!

We kunnen en willen het als overheid niet alleen doen. We werken met en voor de samenleving. Participatie is een houding, een denkwijze, waarbij je als medewerker en bestuurder (zowel PS als GS-lid) van de provincie constant in verbinding staat met de samenleving. Het maken, uitvoeren, evalueren én doorontwikkelen van beleid gebeurt dus ook in nauwe afstemming met de omgeving. Met de participatieverordening stelt PS kaders voor participatie, zodat voor zowel de inwoners als voor overheden duidelijk is op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden. De participatieverordening biedt zo een palet aan instrumenten en afspraken waarmee inspraak, participatie en co-creatie passend kan worden ingezet bij het maken en uitvoeren van beleid.

5. Plan van aanpak

Een belangrijk onderdeel van bestuurlijke vernieuwing is de relatie van de provincie met de inwoners. Verderop in deze startnotitie (punt 6. Toelichting op de kaders) wordt het hele speelveld van bestuurlijke vernieuwing geschetst. Ontwikkelingen in wetgeving en samenleving leiden ertoe dat GS, na overleg met de Werkgroep Bestuurlijke vernieuwing, voorstelt om te starten met het ontwikkelen van een participatieverordening. De input die verkregen wordt tijdens de sessies met de commissie en PS en de gesprekken met de omgeving, wordt direct toegepast op het onderdeel participatie(verordening). Daarnaast dient deze input ook als voeding voor de verdere uitwerking van het Programma Bestuurlijke vernieuwing. Conform de eerder verleende opdracht van PS aan de Werkgroep Bestuurlijke vernieuwing zal deze werkgroep reflecteren op de gebruikte instrumenten en werkwijzen, een schakelfunctie hebben tussen commissie/PS en organisatie en de stappen begeleiden in dit proces.

De voorgestelde route van de te zetten stappen is als volgt:

1. Gesprek in Statencommissie over participatie en democratie:

- a. Waarom participatie: wat zijn de redenen en motieven om (als inwoner) te participeren, en/of participatie (als provincie) mogelijk te maken en te organiseren?
 - b. De betekenis van participatie in een representatieve democratie in relatie tot het ontwerpvoorstel en de verordening, waar hebben we het over en voor wie doen we het?
 - c. Wat voor provincie bent u al in participatief opzicht?
2. Gesprek tussen PS, GS, inwoners en stakeholders in het kader van uitwerken verbeteragenda QSPD:
 - a. Wat voor participatie: welke vormen van participatie horen bij de provincie Flevoland en wilt u verder stimuleren (en aan welke motieven dragen ze bij)?
 - b. Hoe participatie: welke rollen verdelen we en aan welke kaders en instrumenten is te denken om participatie daadwerkelijk te organiseren?
 3. Tussenstap: een internetconsultatie bij de samenleving over de mogelijke bouwstenen van een participatieverordening;
 4. Vervolg in Statencommissie:
 - a. beeldvormend en opiniërend spreken over dilemma's rond de ontwerp-participatieverordening.
 5. BOB-procedure over de ontwerp-verordening
 6. Inspraak bestaande uit terinzagelegging stukken gedurende 6 weken en gelegenheid voor een ieder om in die periode een zienswijze in te dienen (verplichte stap).
 7. Op basis van een antwoordnota via de BOB-procedure vaststellen definitieve participatieverordening.

Te betrekken partijen:

Inwoners, PS, GS, ambtenaren, gebiedspartners en andere stakeholders worden betrokken. De werkgroep bestuurlijke vernieuwing reflecteert op de gebruikte instrumenten en werkwijzen, heeft een schakelfunctie tussen commissie/PS en organisatie en begeleidt de stappen die worden en zijn gezet in dit proces, zowel voor het overkoepelende programma bestuurlijke vernieuwing als het onderdeel participatie(verordening).

Tijdpad / planning:

- Beeldvormende bespreking in Statencommissie november 2021: Gesprek over participatie en (provinciale) democratie;
- Gesprek(ken) met inwoners, PS, GS, ambtenaren, gebiedspartners en andere stakeholders in december 2021 (en eventueel januari 2022);
- Tussenstap: een internetconsultatie bij de samenleving over de mogelijke bouwstenen van een participatieverordening;
- Beeldvormend spreken over dilemma's rond de op te stellen ontwerp-verordening;
- BOB-procedure over de ontwerp-verordening;
- inspraak bestaande uit terinzagelegging stukken gedurende 6 weken en gelegenheid voor een ieder om in die periode een zienswijze in te dienen;
- obv antwoordnota via de BOB-procedure vaststellen definitieve participatieverordening.

6. Toelichting op de kaders

Aanleiding om als provincie met bestuurlijke vernieuwing (en op dit moment in het bijzonder met participatie) aan de slag te gaan is gelegen in een aantal ontwikkelingen en eerdere besluiten. Te denken valt aan:

- het coalitieakkoord 2019-2023 'Flevoland: Ruimte voor de toekomst';
- de Omgevingsvisie Flevolandstraks;
- de nog in te voeren Omgevingswet;
- op handen zijnde landelijke regels aangaande participatie en uitdaagrecht;
- bestuurlijke vernieuwing is één van de thema's voor de strategische agenda van PS;
- De verbetergespreken die worden gehouden in het kader van de in mei/juni 2021 uitgevoerde Quick Scan Provinciale Democratie (QSPD) Flevoland.

Onderstaand een korte toelichting op de hierboven genoemde ontwikkelingen en besluiten:

In het **coalitieakkoord 2019-2023** staat: "We gaan actief op zoek naar de meningen van Flevolandse inwoners en organisaties uit de samenleving. We vinden het belangrijk dat inwoners kunnen meepraten over de toekomst van onze provincie. In de geest van de Omgevingsvisie Flevolandstraks bieden we ruimte voor initiatief. Bij belangrijke vraagstukken zoeken we vroegtijdig de dialoog met de samenleving. We zetten hiervoor nieuwe methoden en technieken in om te stimuleren dat daarbij ook de minder gehoorde groeperingen hun mening kunnen geven. We vinden dat van de provinciebestuurders mag worden verwacht dat zij openstaan voor initiatieven uit de samenleving, transparant zijn in hun optreden en verantwoording afleggen over de bereikte resultaten."

Een belangrijke pijler van de **Omgevingsvisie Flevolandstraks** is het onderdeel 'Ruimte voor initiatief'. In deze opgave staat de veranderende relatie tussen de overheid en inwoners centraal. De tijd dat hoofdzakelijk overheden de ontwikkelingen in het gebied bepaalden is voorbij. Initiatieven van inwoners en organisaties vragen om een andere rol van de overheid. Provincie Flevoland wil iedereen die wil bijdragen aan een duurzame toekomst van Flevoland uitnodigen en gastvrij ontvangen. Wij willen samen met de Flevolandse gemeenten en het waterschap de initiatiefnemer effectief en slagvaardig faciliteren. Dit in de geest van de nog in te voeren Omgevingswet. Dat is nodig, want ook de opgaven voor het openbaar bestuur zijn de afgelopen jaren een stuk complexer geworden. Transitieopgaven als klimaatadaptatie, energietransitie, bodemdaling en de woonopgave vragen om meer integraliteit en interactie tussen overheden en de samenleving. En die samenleving is complex en meervoudig: van groepen die de overheid verwerpen tot groepen assertieve inwoners die zelf initiatieven nemen. En steeds is er de grote zwijgende meerderheid die met meer of minder vertrouwen toekijkt.

Als provincie willen wij ook graag aansluiten bij initiatieven uit de samenleving. Samen beleid maken en uitvoeren wordt – waar die ruimte er is – daarom steeds meer een vanzelfsprekendheid. Wetgeving speelt hier ook op in. Zo moet de nieuwe **Omgevingswet** voor zorgen dat we participatie verankeren in omgevingsprocessen. Door te experimenteren kunnen we leren hoe democratische waarden zich ontwikkelen nu informele en formele structuren vervagen. Op die manier kunnen we ook in de toekomst democratische principes als vrijheid en gelijkheid waarborgen. Complexe maatschappelijke uitdagingen vragen namelijk om gezamenlijk gedragen en geleverde oplossingen. Inwoners en organisaties kunnen én willen samen met overheden helpen met het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

De ministerraad heeft in juni 2021 ingestemd met het **wetsvoorstel 'Versterking participatie op de centraal niveau'**. Het doel van het wetsvoorstel is de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap en eiland-raad vergroten. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Het doel van deze wijziging is dat elk verantwoordelijk bestuur (bij de provincie dus PS) in de

participatieverordening kaders stelt voor participatie, zodat voor zowel de inwoners als voor overheden duidelijk is op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden. Bij het opstellen van de participatieverordening heeft PS de ruimte om rekening te houden met de lokale behoefte en omstandigheden.

Ook wordt in de wet verankerd dat in de participatieverordening regels kunnen worden gesteld over het **uitdaagrecht** (voorheen: Right to Challenge) als specifieke vorm van participatie. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun provincie verzoeken om de uitvoering van een taak van de provincie over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, omdat zij denken deze taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren. Het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel stond gepland op 1 oktober 2021, maar is nog niet uitgebracht. Na dit advies spreekt eerst de Tweede Kamer en daarna de Eerste Kamer nog over dit wetsvoorstel.

Uw Staten hebben aangegeven de sturende rol te willen intensiveren en de komende jaren de aandacht te willen focussen op een aantal majeure thema's voor deze provincie en haar inwoners. Behulpzaam hierbij is een **strategische agenda** met een beperkt aantal onderwerpen die de bestuursperiode overstijgen. In de perspectievenbrief 2020-2024 (door PS behandeld op 24 juni 2020) is Bestuurlijke vernieuwing voorgedragen als één van de thema's voor de door PS gewenste strategische agenda.

Van 25 mei tot en met 17 juni 2021 stond de **Quick Scan Provinciale Democratie (QSPD)** Flevoland online. De QSPD is uitgezet onder vier respondentengroepen, namelijk inwoners, Provinciale Statenleden (40 statenleden en 7 burgerleden), Gedeputeerde Statenleden en ambtenaren. Naar aanleiding van de door de begeleidingsgroep opgestelde verbeteragenda zal de provincie respondenten en andere belangstellenden (inclusief stakeholders en gebiedspartners) uitnodigen om verder te praten over bestuurlijke vernieuwing en de onderwerpen uit de verbeteragenda. Het eerste te plannen gesprek (december 2021) zal gaan over hoe we als provincie onze participatie kunnen verbeteren.

Relaties in het programma Bestuurlijke Vernieuwing

Op basis van de hierboven geschetste ontwikkelingen, worden in het programma Bestuurlijke vernieuwing drie relaties onderscheiden:

1. Relatie Flevoland met inwoners

Bij deze relatie draait het om het bevorderen van de relatie van de provincie met de samenleving: inwoners, belangenbehartigers, ondernemers en instellingen. In Nederland is de omgang met burgerparticipatie en maatschappelijke initiatieven voor overheden een steeds belangrijker thema. Ook Flevoland wil aansluiten bij de energie van de samenleving. Los van dit streven heeft de ministerraad op 5 juni 2021, op voorstel van minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ingestemd met het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' dat beoogt de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap en eilandraad vergroten. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Het advies van de Raad van State stond gepland op 1 oktober 2021, maar is nog niet uitgebracht. Na dit advies spreekt eerst de Tweede Kamer en daarna de Eerste Kamer over dit wetsvoorstel.

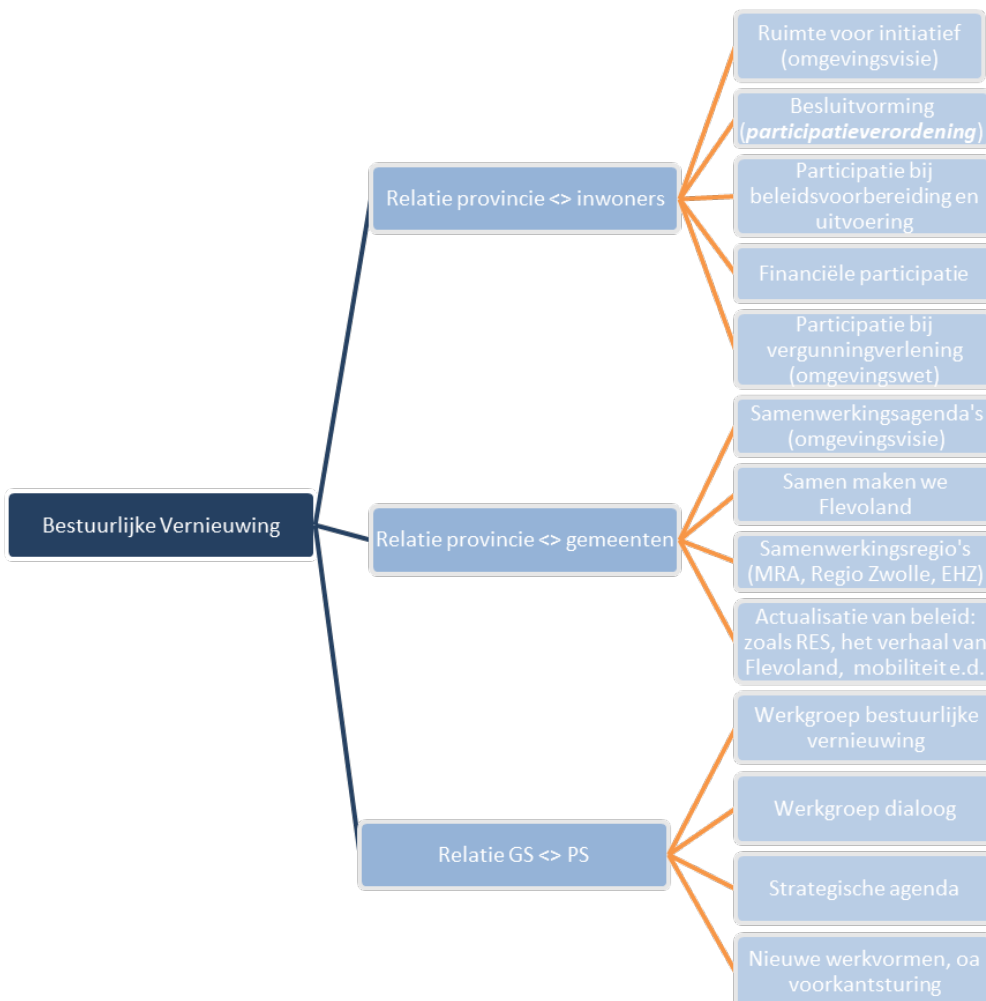
2. Relatie Flevoland en medeoverheden

Het motto 'Samen maken we Flevoland', de ondertitel van de Omgevingsvisie Flevolandstraks, impliceert al dat we het als provincie niet alleen doen in het gebied. Naast maken en uitvoeren van beleid, in samenwerking en afstemming met de mede-overheden, hebben we ook een toezichhoudende rol. Ook faciliteren we formeel en informeel de samenwerking bij complexe vraagstukken. De relatie tussen provincie en mede-overheden is dus volop in ontwikkeling. Hoe gaan we in dit veranderende tijdperk om met onze mede-overheden?

3. Relatie PS en GS (en organisatie)

- Provinciale Staten (PS) hebben tijdens de statenconferentie in april 2019 aangegeven de *voorkantsturing* en kaderstelling sterker vorm te willen geven. Daartoe dient het beleidsvormende proces anders ingericht te worden. Een ander beleidsproces vraagt ook om ontwikkeling van andersoortige en aanvullende instrumenten naast bestaande instrumenten als de startnotitie en besluitvormingsdocumenten. Op dit moment loopt met PS reeds het proces rond het nieuw te vormen economisch beleid, waarbij geëxperimenteerd wordt met voorkantsturing door PS.
- De werkgroep bestuurlijke vernieuwing bestaat uit PS-leden en heeft een rol bij het onderzoeken, testen en evalueren van vernieuwende instrumenten en werkwijzen.
- Daarnaast wil PS meer over de eigen agenda gaan, door een selectie van majeure thema's die een *strategische agenda* moet gaan vormen. Zoals gezegd is bestuurlijke vernieuwing één van de thema's voor de strategische agenda.
- Ook de ontwikkelingen in het eerste spoor/relatie (oa participatieverordening) kunnen zorgen voor een andere verhouding tussen PS en GS en de ambtelijke organisatie.
- Tenslotte lopen er dialoogsessies binnen PS. Wens daarbij is de (informele) omgang tussen de Staten onderling (o.a. coalitie en oppositie) en Staten en het College (en ambtenaren) te bevorderen, waarbij nog geen politieke standpunten worden ingenomen en/of besproken.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



7. Kanttekeningen

- Dit interactieve proces vergt een behoorlijke tijdsinvestering van alle betrokken partijen, waaronder de PS-leden. Er zal echt tijd moeten worden gereserveerd om dit onderwerp op een zorgvuldige manier te bespreken met elkaar. Het betekent echter wel een waardevolle investering in de relatie met de inwoners van Flevoland.
- Het gegeven dat we als provincie met zo veel betrokkenen het gesprek willen aangaan, kan ertoe leiden dat proces, tijdsplanning of uitkomsten anders lopen dan vooraf wordt verwacht.
- Voor en tijdens het participatietraject is het erg belangrijk dat participanten de juiste verwachtingen hebben van het traject. Zij moeten bijvoorbeeld goed weten waar de participatie wel en niet over gaat. Het is goed om daar vooraf nadrukkelijk bij stil te staan. Om inwoners aangehaakt te houden bij een volgend initiatief, is verwachttingsmanagement daarom van groot belang.
- De inbreng van participanten brengt de verantwoordelijkheid met zich mee dat PS en GS deze inbreng serieus betrekken bij het beleidsvormingsproces. Dit betekent dat, als aange dragen voorstellen niet worden overgenomen, dit ook uitdrukkelijk gemotiveerd dient te worden.