

1. Onderwerp

Bestuurlijke vernieuwing; Ontwikkelen van een beleidsvormend proces met voorkantsturing en kaderstelling tijdens het opstellen van nieuw economisch beleid.

2. Gedeputeerde staten stellen voor:

- a. Het plan van aanpak vast te stellen zoals onder punt 5 aangegeven, bestaande uit:
 1. Het lerend inrichten van een nieuw beleidsvormend proces
 2. Tijdpad / planning
- b. De volgende uitgangspunten vast te stellen voor het lerende proces voor bestuurlijke vernieuwing zoals aangegeven onder punt 6, bestaande uit:
 1. Bereidheid om te experimenteren, leren en vernieuwen bij Provinciale Staten (PS), Gedeputeerde Staten (GS) en ambtelijke organisatie.
 2. Explicietere waarden van verschillende perspectieven op maatschappelijke vraagstukken.
 3. Gefaseerde kaderstelling met tussentijds richtinggevende uitspraken door de commissie.
 4. Monitoren en evalueren van het lerende proces door de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing.
 5. Maandelijks agendering/werksessies 'voorkantsturing economisch beleid' in de commissie EMS.
- c. De inhoudelijke uitgangspunten voor het nieuwe economisch beleid op te stellen door gezamenlijke verkenning, visievorming en kaderstelling en deze mee te geven aan GS voor de verdere uitwerking tot een ontwerp beleid.

3. Beschrijving vraagstuk

Deze startnotitie is anders dan u gewend bent. Het is een voorstel voor de combinatie van twee vraagstukken die onder verantwoordelijkheid van twee portefeuillehouders vallen. Deze vraagstukken zijn:

- A. Bestuurlijke vernieuwing; het ontwikkelen van een beleidsvormend proces met werkwijzen en instrumenten die voorkantsturing en kaderstelling door PS bij complexe vraagstukken beter faciliteert.
- B. Een nieuw breder sociaal- en ruimtelijk economisch beleid.

Deze startnotitie richt zich met name op het bestuurlijk vernieuwende deel (A). De economische inhoud (B) zal namelijk, passend bij het idee van verbeterde voorkantsturing, samen met de commissie EMS verder worden uitgewerkt.

A. Om het zeer brede thema van 'bestuurlijke vernieuwing' te structureren hebben GS de volgende drie dimensies geformuleerd waarop verbetering of vernieuwing wenselijk zou zijn.

- 1) de relatie met inwoners en maatschappelijke instellingen

- 2) de relatie van de provincie met medeoverheden
- 3) de relatie tussen GS en PS.

Het denken over bestuurlijke vernieuwing is natuurlijk niet voorbehouden aan GS. Tijdens de statenconferentie in april 2019 hebben PS onder meer aangegeven te willen onderzoeken welke werkvormen een goed (informeel) gesprek en contact bevorderen tussen statenleden onderling en tussen statenleden en college en ambtelijke organisatie. Hiertoe is inmiddels de werkgroep dialoog ingesteld. Tijdens die zelfde statenconferentie is ook de behoefte uitgesproken de voorkantsturing en kaderstelling door PS sterker vorm te geven.

Het huidige beleidsvormende proces biedt PS weinig ruimte voor voorkantsturing en kaderstelling. De huidige wijze van beleidsvorming is schematisch weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Het huidige beleidsvormende proces.

PS hebben in dit proces een reactieve rol in de beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming over stukken die door GS en ambtelijke organisatie zijn uitgewerkt. De startnotitie geeft op hoofdlijnen zicht op het door GS en ambtelijke organisatie voorgestelde proces en de inhoud. In de fasen van verkenning, visievorming en kaders opstellen hebben PS zelden een rol. Wanneer het door GS en ambtelijke organisatie uitgewerkte ontwerp beleid wordt voorgelegd kan PS zich er over uitspreken.

Om kaderstelling en voorkantsturing invulling te geven moet het beleidsvormende proces anders ingericht worden. Een ander beleidsproces vraagt ook om ontwikkeling van andersoortige en aanvullende instrumenten, naast bestaande instrumenten als de startnotitie en de reguliere besluitvormingsdocumenten.

Door de ontwikkeling van dit nieuwe beleidsvormende proces en de nieuwe instrumenten voor voorkantsturing en kaderstelling te koppelen aan een inhoudelijk beleidsveld (economie in dit geval), blijft de ontwikkeling geen theoretische exercitie, maar leren en ontwikkelen we in de praktijk. We willen deze vernieuwingen graag in samspraak tussen PS, griffie, GS en ambtelijke organisatie vormgeven. Voor de begeleiding van dit soort vernieuwende processen wordt de werkgroep Bestuurlijke vernieuwing ingesteld.

Voorkantsturing en kaderstelling raakt in eerste instantie vooral de relatie tussen PS en GS. In de concrete uitwerking van het nieuwe economisch beleid kunnen ook de relaties op de andere twee dimensies van bestuurlijke vernieuwing aan de orde zijn.

B. De onderwerpen waar de provincie aan werkt vragen in toenemende mate om een strategische en integrale aanpak. PS is zich dat terdege bewust hetgeen ook blijkt uit de wens om de Brede welvaart indicatoren (BWI) en duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals van de VN (SDG) als uitgangspunt voor het nieuwe economisch beleid te nemen en zo op meer integrale wijze in te spelen op de verduurzaming en vergroening van de Flevolandse economie. Een breder, sociaal- ruimtelijk - economisch beleid kan de sociaal economische veerkracht van de regio beter versterken.

De BWI en SDG zijn echter nog erg breed en de beleidsvorming vraagt om een nadere kaderstelling en sturing hierop. Daarmee is het opstellen van een nieuw economisch beleid bij uitstek geschikt om als pilot voor het beleidsvormende proces met voorkantsturing te dienen. Zo kunnen we leren door te doen. Om tussentijds geen gaten te laten vallen vraagt dit wel de verlening van het huidige economisch beleid.

4. Beoogd effect van het proces

- A. Een procesbeschrijving en een aantal instrumenten om de kaderstellende rol van PS bij een beleidsvormend proces te versterken. Dit proces is in de praktijk beproefd en alle betrokkenen hebben hier enige ervaring mee opgedaan.
- B. Na afloop van het vernieuwde beleidsvormende proces is een nieuw sociaal- en ruimtelijk economisch beleid, op basis van de door PS gestelde kaders, opgesteld.

5. Plan van aanpak

- 1. Het proces zoals in figuur 2 schematisch is weergegeven is een concept beleidsvormend proces dat inzet op het verbeteren van de voorkantsturing en kaderstelling door PS.

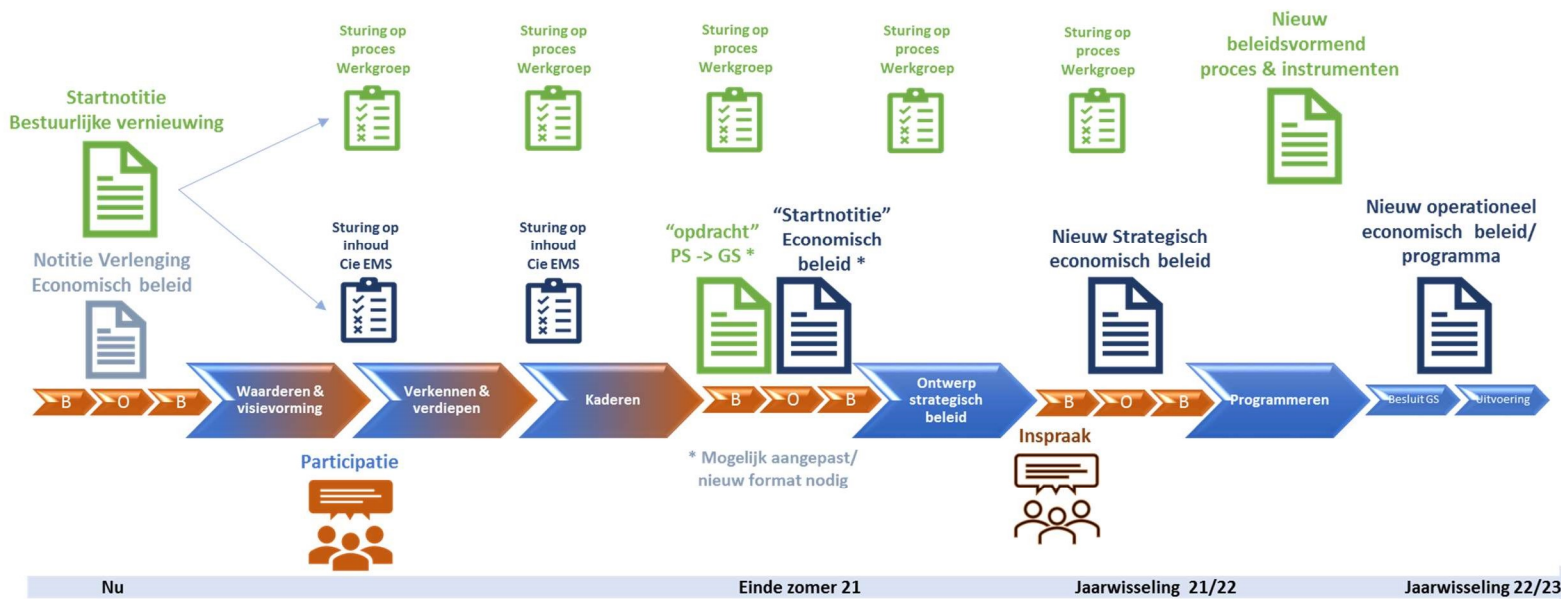
Startnotitie

Registratie

2650746

Bladnummer

4



Figuur 2. Concept Ontwikkelproces Bestuurlijke Vernieuwing & Vorming nieuw economisch beleid

Door de fasen van visievorming, verkenning en kaderstelling naar voren te halen in het beleidsvormende proces en deze gezamenlijk met de commissie te doorlopen worden PS in de gelegenheid gesteld om de kaders voor het beleid te formuleren en daarmee aan de voorkant van het proces te sturen. Hierover kan in de commissie en met de samenleving en partners het gesprek worden aangegaan. Gedurende dit proces zullen inhoudelijke vraagstukken samen met de commissie/PS steeds verder geconcretiseerd worden tot kaders voor nieuw beleid. Het kan wenselijk zijn om de bestaande routing voor besluitvorming aan te passen zodat tussentijdse richtinggevendende uitspraken geen langlopende en vertragende besluitvormingsproces nodig hebben. In dit proces leren PS en GS hoe:

- Ruimte te bieden aan inspraak van de samenleving en samenwerkingspartners en ook zelf invloed te hebben.
- Brede kaders op een waarderende wijze te concretiseren.
- Instrumenten te ontwikkelen/ gebruiken om informatie op te halen, waarderende gesprekken te voeren, belangen af te wegen en gefaseerd kaders te stellen.
- Samenhang tussen de drie dimensies van bestuurlijke vernieuwing verder in te vullen.

Dit en het beoogde nieuwe beleidsvormende proces zijn uitdrukkelijk geen blauwdrukken maar moeten de flexibiliteit hebben om te blijven leren en in te spelen op actuele ontwikkelingen.

In dit proces worden PS gevraagd om hun kaderstellende rol op twee manieren in te vullen:

- Via de werkgroep Bestuurlijke vernieuwing richting geven op het proces waarmee het beleid gemaakt wordt: o.a. welke partijen te betrekken, welke rol deze partijen te geven, hoeveel tijd vrijgemaakt wordt voor het proces en welke planning aan te houden. Het onderzoeken, testen en evalueren van vernieuwende instrumenten en werkwijzen is een doelstelling van de werkgroep. Zij zullen ook reflecteren op de gebruikte instrumenten en

werkwijzen en vervullen een schakelfunctie tussen de commissie/PS en projectteam bestuurlijke vernieuwing en afstemming met werkgroep dialoog. De werkgroep start met het proces waarbinnen het nieuwe economisch beleid wordt vormgegeven. De werkgroep richt zich niet op de economische beleidsinhoud, dat is aan de commissie EMS.

- Via de commissie EMS de beoogde doelstellingen en inhoudelijke kaders voor het nieuwe brede economische beleid te formuleren. Over de kadering en doelen van die economische inhoud zullen uiteindelijk politieke keuzes gemaakt worden door PS.

2. Tijdpad / planning:

Het totale tijdpad tot aan de vaststelling van nieuw economisch beleid is afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden in de eerste ronde en daarop volgende rondes van het proces. Afhankelijk van de door PS en GS gewenste diepgang van het onderzoeken van de vraagstukken en de door PS beschikbaar gestelde tijd wordt het vervolg proces ingepland. Het is niet gezegd dat dit iteratieve proces langer duurt dan een 'klassiek' traject voor beleidsvorming. Sommige stappen zullen langer duren, andere stappen juist weer sneller gaan. Tijdens het proces zullen op deelonderwerpen richtinggevend uitspraken gedaan worden zodat op die onderwerpen vervolgens door GS/ambtelijke organisatie met de verdere uitwerking gestart kan worden en voortgang wordt gehouden. Het streven is om eind 2021 het nieuwe economisch beleid voor besluitvorming aan PS voor te leggen. Afhankelijk van de gekozen koers en aanpak worden tegelijkertijd of daarna een of meer delen uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's.

Door het *leren door te doen karakter* is het deel van bestuurlijke vernieuwing gekoppeld aan de processtappen en het tijdpad zoals hierboven voor het economisch beleid is geschetst. Een eindevaluatie en presentatie van het nieuwe beleidsvormende proces en instrumenten zal na vaststelling van het economisch beleid plaatsvinden.

6. Uitgangspunten voor uitwerking van het lerende proces voor bestuurlijke vernieuwing

Het ontwikkelen van een beleidsvormend proces met werkwijzen en instrumenten die voorkantsturing en kaderstelling door PS bij complexe vraagstukken beter faciliteert staat of valt bij:

1. De bereidheid om te experimenteren, leren en vernieuwen bij Provinciale Staten (PS), Gedeputeerde Staten (GS) en ambtelijke organisatie.
2. Het explicieter waarderen van verschillende perspectieven op maatschappelijke vraagstukken.
3. Gefaseerde kaderstelling met tussentijds richtinggevend uitspraken door de commissie.
4. Het monitoren en evalueren van het lerende proces door de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing.
5. Maandelijks agendering/werksessies 'voorkantsturing economisch beleid' in de commissie EMS.

De beschikbaarheid en inzet vanuit de ambtelijke organisatie voor het inhoudelijk voeden en faciliteren van de verkenning, visievorming en kaderstelling van de brede economische inhoud vanuit verschillende beleidsvelden is van belang evenals de inzet van de werkgroep Bestuurlijke vernieuwing waarin 4 tot 6 statenleden en medewerkers vanuit de griffie en ambtelijke organisatie deelnemen.

1. Bereidheid om te experimenteren, leren en vernieuwen.
Een lerend proces vraagt van zowel PS als GS een open en nieuwsgierige houding waarin gezamenlijk leren centraal staat. Leren over de inhoud van een vraagstuk, economie in dit geval, leren over hoe zo'n vraagstuk afgepeld kan worden en leren wat werkt in de samenwerking tussen GS en PS. Leren gaat niet vanzelf en in veel gevallen gaat het samen met ongemak; frustratie, fouten maken en een tijdsinvestering die groter is dan als je doet wat je altijd deed. Het expliciet besluiten tot experimenteren, leren en vernieuwen geeft een stevige basis voor een proces dat niet vrijblijvend is.
2. Het explicieter waarderen van verschillende perspectieven op maatschappelijke vraagstukken.
Om te kunnen leren met en van elkaar is het behulpzaam om ruimte te geven aan de verschillende achtergronden en wereldbeelden van een ieder die deelneemt aan dit lerende proces en oordelen zoveel mogelijk uit te stellen. PS vertegenwoordigen met elkaar een rijkheid aan wereldbeelden die allemaal van belang zijn voor het verkennen en waarderen van vraagstukken. Als gekozen volksvertegenwoordigers is het een gezamenlijke verantwoordelijkheid om die waardering (gevoelsmatige weging) en daaropvolgend kaders mee te geven aan provinciale ontwikkelingen. Om een waardevolle bijdrage te leveren aan dit lerende proces is diepgaande inhoudelijk economische expertise niet nodig. Het bijdragen in en aan een setting waarin het vraagstuk gewaardeerd kan worden zonder te oordelen over elkaars verschillende wereldbeelden en kennisniveau is veel belangrijker, net als het verkennen welke waarden en normen gezamenlijk belangrijk gevonden worden voor de toekomst van Flevoland en daarop voortbouwen. Het starten met een open, waarderende discussie en het uitstellen van het politieke debat zal in relatie tot bijvoorbeeld politieke profilering, sturing en de controlerende rol van PS bekeken worden. Hoe dit ervaren wordt en hoe met mogelijke dilemma's omgegaan kan worden zijn onderwerpen die in dit lerende proces open besproken kunnen worden en tijdens het proces gemonitord en geëvalueerd worden.
3. Gefaseerde kaderstelling met tussentijds richtinggevende uitspraken door de commissie.
'Gefaseerde kaderstelling' is een specifiek en vernieuwend aspect in het lerende proces. Voorgesteld wordt om te experimenteren met een snellere/lichtere vorm van besluitvorming door de commissie EMS en dit tussentijds en aan het eind van het proces nadrukkelijk te evalueren. Voor de verkenning van de verschillende sub-thema's, de waardering en kaderstelling daarvan en het tussentijds kunnen toetsen van voorstellen is geldige en snelle besluitvorming op deelonderwerpen van belang voor een voortvarend proces. Het kost veel tijd als de huidige procesgang tussentijds meermaals voor deelonderwerpen moet worden gevolgd. Daarnaast zorgt de huidige procesgang voor een hard ijkpunt aan het begin van een beleidsontwikkeling en aan het eind bij besluitvorming door PS, waardoor deze werkwijze minder goed past bij het karakter van dit lerende proces. Het is zoeken naar een balans tussen kaderstelling en control die recht doet aan het gezamenlijk doorlopen proces van verkenning en waardering. De interne behoefte aan control moet ook naar de samenleving uitgelegd kunnen worden.
4. Monitoren en evalueren van het lerende proces.
In de uitgangspunten hierboven zijn een aantal specifieke onderwerpen van het lerende proces benoemd waarvan de monitoring en evaluatie ingericht moet worden. PS worden nadrukkelijk uitgenodigd nog aanvullend leerdoelen te formuleren voor dit proces. Ook die zullen dan gemonitord en geëvalueerd worden. De werkgroep bestuurlijke vernieuwing zal het ontwikkelproces en de nieuwe instrumenten voortdurend monitoren en bijstellen waar nodig.

5. Maandelijkse agendering/werksessies 'voorkantsturing economisch beleid' in de commissie EMS.

Om voldoende mogelijkheid te creëren voor de Statenleden in de commissie EMS om inhoudelijk aan de slag te gaan en tegelijkertijd voldoende voortgang te kunnen houden in het proces is het noodzakelijk om maandelijks een werksessie op de agenda van de commissie EMS in te plannen zodat de beschikbaarheid van de commissie voor dit vernieuwende proces geborgd blijft.

7. Financieel kader

Voor het bestuurlijk vernieuwende deel zoals beschreven in deze startnotitie zal budget nodig zijn om het proces te faciliteren. Voorstel is om voor de periode van 2 jaar eenmalig €100.000 beschikbaar te stellen ten laste van de voor economie geormerkte middelen.

De financiële kaders en beschikbaarheid van middelen voor het nieuwe economisch beleid zullen onderdeel zijn van het beleidsvormende proces met de commissie EMS en PS en vallen daarmee buiten de scope van deze startnotitie.

De onderbouwing en financiële dekking voor het verlengen van het huidig beleid, zodat de uitvoering niet stilvalt, is in de notitie *Tijdelijke verlenging Economisch Programma 2021-2023 (eDocs 2720040)* uitgewerkt.

Voorliggende startnotitie en de notitie voor verlenging van het beleid worden met een statenvoorstel aan PS voorgelegd.