



Onderwerp
Startnotities: klaar voor een nieuwe start

Initiatiefnemer stelt voor

1. Beslispunten

1. Bij door de Staten aangewezen dossiers de relevante Statencommissie de mogelijkheid te geven zich uit te spreken over de gewenste startnotitie en dit als wens mee te geven aan het college van GS.
2. Bij het gesprek in de Statencommissie over de gewenste startnotitie, zoals omschreven onder 1, de volgende instrumenten te hanteren:
 - a) een beslisboom ten aanzien van het type startnotitie, gebaseerd op het 'Voorbeeld beslisboom voor startnotities', zoals weergegeven in bijlage 1;
 - b) een blokkendoos voor mogelijke elementen/inhoud van de startnotitie, gebaseerd op het 'Voorbeeld blokkendoos voor startnotities', zoals weergegeven in bijlage 2.
3. Het college van GS van dit voornemen in kennis te stellen en in de gelegenheid te stellen wensen en bedenkingen in te dienen op dit voornemen, overeenkomstig artikel 143a lid 4 Provinciewet.
4. De griffier te verzoeken de werkwijze zoals omschreven onder 1 en 2 te bevorderen.

2. Samenvatting/Inleiding

De startnotitie bevordert als sturingsinstrument een optimale voorbereiding van nieuw beleid door PS en betreft haar aan de voorkant bij het beleidsvormingsproces. In de praktijk is er onderscheid te maken tussen geheel procedurele en geheel inhoudelijke startnotities als uitersten op een spectrum. Er bestaan, bijvoorbeeld in den lande geen vaste standaarden waaraan een (goede) startnotitie hoort te voldoen.

Om duidelijkheid te bieden welke informatie wanneer meerwaarde heeft in een startnotitie, en daarmee tegelijkertijd maatwerk mogelijk te blijven maken bij het opstellen van een startnotitie, stelt de initiatiefnemer voor om bij door de Staten aangewezen majeure dossiers de relevante Statencommissie de mogelijkheid te geven zich uit te spreken over de gewenste startnotitie en die mee te geven aan het college van GS. De initiatiefnemer stelt voor daarbij te werken met een beslisboom en een blokkendoos.

3. Beoogd effect

Dit initiatiefvoorstel heeft als doel om:

- a) te komen tot een gedeeld beeld van de strekking en de behandelwijze van een startnotitie bij Provinciale Staten en het college;
- b) te komen tot een helder beeld van de (mogelijke) elementen in een startnotitie bij alle betrokkenen, en;
- c) de betrokkenheid van Provinciale Staten aan de voorkant van het besluitvormingsproces te versterken.

Provinciale Staten
X-X- 2016

Agendapunt

Lelystad
September 2016

Registratienummer
1922255

Inlichtingen
W. Jansen

Fractie
50Plus

Routing

Commissie Bestuur
28 september 2016

4. Toelichting op voorstel

4.1. Aanleiding

Provinciale Staten namen op 16 november 2011 een motie over startnotities aan (zie bijlage 3), die het college van GS opdraagt:

- '-een startnotitie ter besluitvorming voor te leggen aan Provinciale Staten voorafgaand aan de totstandkoming van een beleidsnotitie (nota) etc.,
- in de startnotitie o.a. de aanleiding, de procesgang, de hoofdlijnen en eventueel evaluatie van het huidige beleid, tijdsplanning, eindresultaten en de risico's te beschrijven en Provinciale Staten uit te nodigen tot het doen van kaderstellende uitspraken;
- het beleid verder vorm te geven met het resultaat van de besproken startnotitie en de politieke kaders'.

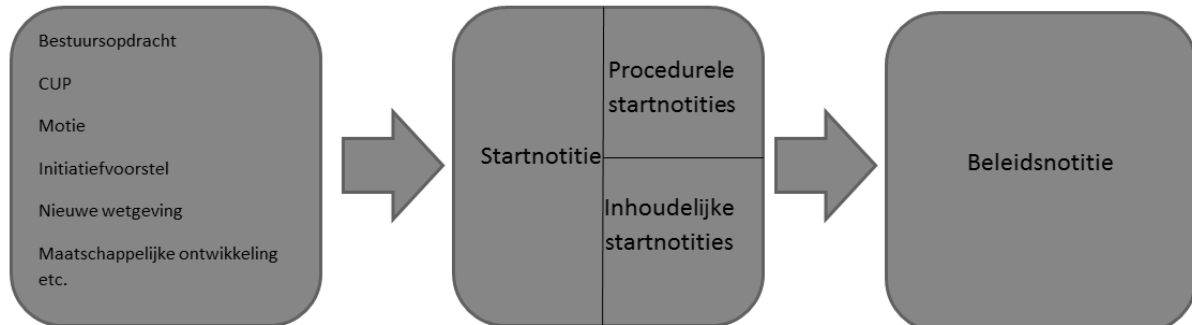
Het college heeft sindsdien meermaals startnotities voorgelegd aan de Staten. De voorgelegde startnotities kennen een grote mate van diversiteit, zij verschillen onder meer in de formulering van beslispunten en de verhouding tussen proces en inhoud.

4.2. De startnotitie in het beleidsproces

Er kunnen meerdere aanleidingen zijn voor een startnotitie, zoals het College Uitvoeringsprogramma (CUP), een bestuursopdracht, een motie of een initiatiefvoorstel van PS.

Externe factoren, zoals een relevante maatschappelijke ontwikkeling of nieuwe wetgeving, kunnen ook aanleiding zijn een startnotitie voor te leggen als beginpunt van beleidsvorming.

De startnotitie: bronnen, typen en plaats in het proces van beleidsontwikkeling



4.2.1. De bestuursopdracht

Een startnotitie kan volgen op een bestuursopdracht. Reden om in dit Statenvoorstel stil te staan bij de bestuursopdracht, is dat in het onderzoek naar startnotities ook mengvormen zijn aangetroffen.

In de Flevolandse context is de bestuursopdracht is een kader stellend instrument van Provinciale Staten, waarmee zij opdracht geeft aan het college een gewenste beschreven situatie te bereiken.

De bestuursopdracht is naar haar aard kader stellend dat wil zeggen opdracht gevend en ziet op de beoogde (procedurale) randvoorwaarden en effecten (men zou dit fase 0 van het proces van beleidsontwikkeling kunnen noemen).

De startnotitie is een beleidsinitieërend instrument van het College, waarmee zij aan de Staten een voorstel voor een aanpak doet ten aanzien van een beleidsdossier.

Een startnotitie is de vervolgstap op de bestuursopdracht. Daarin richt het College zich op de uitwerking van de door PS gegeven kaders uit de bestuursopdracht (men zou dit fase 1 van de beleidsontwikkeling kunnen noemen).

De bestuursopdracht vormt in sommige gevallen het vertrekpunt van de concrete beleidsinvulling. In de bestuursopdracht komen onder andere aan bod: de te bereiken doelen, de wijze van aanpak, de termijnen, de beschikbare middelen en overige randvoorwaarden. Kort gezegd beantwoordt de bestuursopdracht de volgende drie vragen op hoofdlijnen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten.

4.3. De startnotitie

De startnotitie kent grofweg twee ideaaltypen: de procedurele startnotitie en de inhoudelijke startnotitie.

4.3.1 De procedurele startnotitie

De *procedurele startnotitie* legt de verschillende stappen in het proces van beleidsvorming en -ontwikkeling vast. Hiermee worden de Staten door het college geïnformeerd over het proces en de planning zonder daarbij inhoudelijk richting te geven aan het uiteindelijke beleid. De startnotitie is in deze vorm een processtuk en biedt procedurele informatie over de processtappen. Zo kan er aandacht zijn voor de procesgang en tijdsplanning, de samenwerking met partners en de betrokkenheid van de Staten. Inhoudelijke beleidskeuzes of mogelijke oplossingsrichtingen komen in de procedurele startnotitie niet aan bod. Vaak kan dat ook niet, omdat deze informatie op dat moment niet voor handen is.

4.3.2. De inhoudelijke startnotitie

In dat laatste verschilt de procedurele startnotitie met de *inhoudelijke startnotitie*. De inhoudelijke startnotitie gaat verder dan het vastleggen van het proces van beleidsvorming en -ontwikkeling en zet dit proces eveneens in gang. De startnotitie is in deze vorm een opiniërend en richtinggevend document, dat de eerste stappen zet naar nieuw beleid. Zij blikkt vooruit op de ambities en eindresultaten van het nieuwe beleid of legt mogelijke scenario's voor aan de Staten.

Vergelijkend:

De procedurele startnotitie geeft antwoord op de vraag: hoe gaan we het beleid ontwikkelen. De inhoudelijke startnotitie geeft antwoord op twee vragen, namelijk: (1) hoe gaan we het beleid ontwikkelen en (2) wat worden de inhoudelijke pijlers van het beleid.

De procedurele en de inhoudelijke startnotitie vormen twee ideaaltypen startnotities en zijn de twee uitersten van een breed spectrum aan mogelijke startnotities. In de praktijk is het onderscheid tussen beide typen minder strikt te maken. Veel startnotities zijn een mengvorm van beide smaken. Eveneens mogelijk is een serieel opgebouwde startnotitie, waarbij de Staten gaande de route op basis van voortschrijdende inzichten nader politiek richting geeft.

4.4. Bestuursopdracht versus startnotities

Samenvattend kunnen de bestuursopdracht, de procedurele startnotitie en de inhoudelijke startnotitie naast elkaar gelegd worden in onderstaande tabel:

	Bestuursopdracht	De procedurele startnotitie	De inhoudelijke startnotitie
Waarom	Kaders stellen aan het te ontwikkelen beleid	Proces van beleidsontwikkeling vastleggen	Proces van beleidsontwikkeling in gang zetten
Wanneer	Fase 0: agendavorming, opdrachtformulering	Fase 1: beleidsvoorbereiding	Fase 1: beleidsvoorbereiding
Wat	Politieke opdracht en kaders voor nieuw beleid	Procedurele informatie over te nemen stappen tot nieuw beleid	Richtinggevend en opiniërend document met eerste stappen richting nieuw beleid
Van wie	PS	GS	GS

Strekking	Opdrachtgevend	Oriënterend	Richtinggevend
Centrale vraag	Welk beleid willen we ontwikkelen?	Hoe gaan we het beleid ontwikkelen?	Hoe gaan we het beleid ontwikkelen en wat worden de inhoudelijke pijlers van het beleid?
Hoofdzaak	Opdracht	Proces	Proces + Inhoud

4.5. Flevolandse startnotities en bestuursopdrachten

Vanaf 2011 legde het college van GS meermaals startnotities voor aan PS. Voor de Flevolandse praktijk valt op dat er een grote verscheidenheid bestaat tussen recent voorgelegde startnotities. Een -breed spectrum van zeer procedurele startnotities tot zeer inhoudelijke startnotities is zichtbaar. Sommige startnotities gaan vrijwel alleen in op het proces tot en de ontwikkeling van nieuw beleid, terwijl andere startnotities daarnaast ook aandacht hebben voor de inhoud van het uiteindelijke beleidsontwerp. Een analyse van recente Flevolandse startnotities treft u aan in bijlage 4.

4.6. De uitdaging

Er bestaat in de praktijk een onderscheid tussen procedurele en inhoudelijke startnotities. Het ontbreekt aan een gedeeld en algeheel beeld van het doel en de strekking van een startnotitie of van de standaarden waaraan een (goede) startnotitie hoort te voldoen.

Gelet op de verschillen tussen de procedurele en de inhoudelijke startnotitie en de wens om maatwerk toe te kunnen passen, zal een algemeen format weinig recht doen aan de behoeften in de praktijk. Het dossier dient leidend te zijn in de vraag of een meer procedurele dan wel inhoudelijke startnotitie op zijn plaats is. Om deze redenen is een standaardformat startnotitie ongewenst.

4.7. Het Initiatiefvoorstel

Dit initiatiefvoorstel bevordert dat de Staten zich kunnen uitspreken of zij een startnotitie wenselijk vinden. Indien dat het geval is, is het voorstel bij door de Staten aangewezen dossiers de relevante Statencommissie de mogelijkheid te geven zich uit te spreken over de gewenste opzet van de startnotitie en dit als wens mee te geven aan het college van GS. Daarbij kan de Statencommissie aangeven welke elementen voor een startnotitie zij in de desbetreffende startnotitie als wenselijk beschouwt.

Ter ondersteuning van deze 'voorwas' doet dit initiatiefvoorstel de suggestie om hierbij te werken met een beslisboom en een blokkendoos (zie Bijlage 1 en 2).

4.7.1. Een beslisboom

De beslisboom is een hulpmiddel om te bepalen in welke gevallen of situaties een startnotitie wenselijk is en wanneer welke elementen in een startnotitie thuishoren. Dit instrument maakt inzichtelijk welke afwegingen hiervoor gemaakt dienen te worden en biedt de Statencommissie houvast bij het maken van deze keuzes. Een voorbeeld van een beslisboom staat in bijlage 1.

4.7.2. Een blokkendoos

Een blokkendoos geeft middels de verschillende 'blokken' de mogelijke elementen voor een startnotitie weer. Met behulp van de blokkendoos kan de commissie aangeven welke 'blokken' /elementen zij nodig acht voor de desbetreffende startnotitie. Bij dit initiatiefvoorstel is in bijlage 2 een voorbeeld voor een blokkendoos toegevoegd.

Statenvoorstel

Registratie

1922255

Bladnummer

5

5. Bijlagen

Naam stuk:	eDocs nummer:
Bijlage 1: Voorbeeld beslisboom voor startnotities	1922475
Bijlage 2: Voorbeeld blokkendoos voor startnotities	1922457
Bijlage 3: Motie startnotitie	1249849
Bijlage 4: Overzicht Flevolandse startnotities en bestuursopdrachten	1910212