

Deelnemers: De statenleden Koos Hopster (voorzitter), Bert Gijsbers, Frans Mulckhuijse, Theo Vulink, Judith Staalman en Simon Miske, provinciesecretaris Tjeerd van der Wal, gedeputeerde Jaap Lodders, statenadviseur Clasiën Selman (verslag).

Inleiding

De werkgroep scenaristen is voortgekomen uit de statenconferentie van 2017. Deze werkgroep heeft op zich genomen om te komen met voorstellen om de kwaliteit van beeldvorming te verbeteren, bijvoorbeeld door toepassing van scenariodenken.

Voorafgaande aan de eerste bijeenkomst is aan allen een notitie gezonden met daarin een analyse van de doel- en probleemstelling, een voorstel voor de te volgen werkwijze voor deze werkgroep, en de volgende vragen:

- a. Bent u het eens met de doelstelling? Wilt u hieraan nog iets toevoegen?
- b. Bent u het eens met de probleemstelling zoals beschreven? Wilt u hieraan nog iets toevoegen?
- c. Wat houdt verbetering van beeldvorming voor u in?
- d. Welke manieren ziet u om tot deze verbetering te komen?
- e. Welke werkwijze, of nieuw gedrag gaat tot verbetering leiden?

Doel van de werkgroep

Over de doelstelling zijn de aanwezigen het zonder veel discussie eens.

Ook het BOB-model, het onderscheiden van een beeldvormende en een oordeelsvormende fase voorafgaand aan besluitvorming, wordt niet ter discussie gesteld.

Doelstelling van deze werkgroep is om aanbevelingen te formuleren ter verbetering van de (kwaliteit van) de beeldvorming op een manier die zowel efficiënt als to-the-point is. Dat wil zeggen:

- o Niet te politiek of nodeloos inefficiënt in de beeldvormingsfase;
- o Ruimte voor toegevoegde waarde door de ambtelijke organisatie (waaronder scenario's);
- o Ruimte voor het consulteren van burgers, deskundigen en de eigen achterban/fractie

Waarom is dit relevant? Goede beeldvorming levert voor PS en de fracties op:

- o effectiever vergaderen in de besluitvormende fase
- o dieper inzicht in het (beleids)onderwerp en de gevolgen of impact van een besluit
- o bredere inhoudelijke onderbouwing en afweging, voorafgaand aan politieke oordeel
- o politieke standpunten en besluitvorming die je kan uitleggen aan de burger!

Probleemanalyse beeldvorming

De voorgelegde probleemanalyse is door de werkgroep genuanceerd. Deze stelde dat het probleem van de beeldvorming is, dat men in de commissies te snel doorschiet in oordeelvorming en politiek debat. Hierop is als volgt gereageerd:

- Allereerst is gesteld dat het statenwerk in essentie politiek is. Fracties staan ergens voor. En soms ga je als fractie met een standpunt de commissievergadering in om aan andere fracties politieke uitspraken te ontlokken. Ook in de beeldvorming, want dan kun je de resultaten nog een keer meenemen in het eigen fractieoverleg. Kortom: Het ideaalbeeld dat een debat bedoeld is om elkaar aan de hand van argumenten te overtuigen of toch op andere gedachten te kan brengen is theoretisch juist, maar het politiek spel kun je niet uitschakelen.

- Daarnaast is vastgesteld dat 'beeldvorming' op verschillende manieren wordt ingevuld, zowel door de organisatie als door de fracties. De werkgroep heeft drie typen van beeldvorming onderscheiden, naar de ruimte die er in de beeldvorming nog is voor de commissie om invloed uit te oefenen. Het zou handig zijn als bij het geagendeerde punt voor de fracties /commissies vooraf al helder gemaakt wordt om welk type beeldvorming het gaat, dus hoeveel speelruimte er nog in het onderwerp zit. Dit kan bijvoorbeeld met stoplichtkleuren rood/oranje/groen worden aangegeven.

Typen beeldvorming:

1. going concern, beeldvorming om PS feitelijk te informeren, aangehaakt te houden over voortgang van beleid of projecten. De staten krijgen voortgangsinformatie, er is geen standpunt nodig. (kleurcode rood)
2. work in progress: beeldvorming om de mening van PS te peilen- toetsen of GS op de goede weg zit, dus input of reacties ophalen zodat GS een beeld hebben binnen welke marges ze besluitvorming kan voorbereiden, of besluiten uitvoeren. Deze beeldvorming kan dus uiteindelijk leiden tot een statenvoorstel, maar kan ook betrekking hebben op bijv. voorbereiden begroting, of een GS bevoegdheid. De input of reacties van PS in deze fase is daarom niet vrijblijvend. De input uit de beeldvorming wordt meegenomen naar een vervolg (kleurcode groen).
PS kunnen natuurlijk ook zelf meningen willen peilen bij, externe partijen achterban etc. over lopende dossiers, en op die manier invulling geven aan beeldvorming. Zie ook de opmerking hieronder bij b- beeldvorming over een complex onderwerp en beleidsontwikkeling in co-operatie met externe partijen, en aanbeveling 3 over het gebruik van de LTP als actief instrument, ook door de commissies zelf.
3. statenvoorstel: beeldvorming ter voorbereiding op besluitvorming. Bedoeld om een zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de feiten en argumenten waarmee het voorstel wordt onderbouwd, en de interpretatie daarvan. Kleurcode kan variëren:
 - a. Als er voor PS weinig te kiezen is rondom het onderwerp (denk aan technische of politiek niet gevoelige besluiten) dient beeldvorming vooral om technische vragen te beantwoorden, of kleine accenten te zetten. De agendacommissie kan in die gevallen eventueel voorstellen om de beeldvorming schriftelijk te doen. Of om beeld- en oordeelsvorming samengevoegd in één vergadering af te handelen. Uitgebreide beeldvorming heeft in deze situaties weinig meerwaarde. (kleurcode rood of oranje)
 - b. Beeldvorming over een politiek of complex vraagstuk vindt bij voorkeur plaats in een vroeg stadium van het beleidsproces, op een moment dat er nog ruimte/tijd is om input vanuit PS te verwerken, dat PS bij kan sturen, of in scenario's het onderwerp van verschillende kanten bekijken * (work in progress, kleurcode groen).
Nu beleidsproblemen in toenemende mate in co-operatie met externe partijen plaats vindt, is het ook voor PS om het contact met externe partijen te leggen ; van binnen naar buiten te gaan. Al dan niet als onderdeel van de beeld- of oordeelsvorming. PS zal ook zelf moeten aangeven op welke onderwerpen hieraan behoefte bestaat.
 - c. Beeldvorming kan ook in meerdere processtappen worden opgebouwd. Als de voorbereiding goed is verlopen zou de commissie in de finale beeldvorming alleen nog accenten hoeven te zetten, voortbouwend op eerdere beeldvormende sessies. De kleurcode verloopt in stappen van groen in de start naar oranje in de afsluitende beeldvorming.

- Beeldvorming, en ook het denken in scenario's vraagt van de deelnemers om de oordeelsvorming nog even uit te stellen, of en mening voor zich te houden. De agendacommissie kan hier bij helpen door voor de commissie helder te maken wanneer de oordeels- en besluitvorming aan bod komen. En het is wenselijk dat de commissieleden goed voorbereid zijn. Bijvoorbeeld door een training in verschillende toe te passen vergadertechnieken voor beeldvorming en politieke besluitvorming.

Werken met scenario's

Begripsomschrijving. Scenario denken is door de werkgroep opgevat als een uitgebreide vorm van beeldvorming. Het gaat om het stellen van de vraag 'What if...'. Belangrijk is om gepresenteerde scenario's niet per definitie op te vatten als keuzeopties. Scenariostudies zijn oorspronkelijk bedoeld om grip te krijgen op een onzekere werkelijkheid, waarbij wordt onderzocht wat er kan gebeuren, als de ene of andere variabele wijzigt (What if ...). In de ambtelijke organisatie zijn kennis en kunde voorhanden om de commissies desgewenst met in scenario's te bedienen. De vorm waarin scenario's worden gepresenteerd kan variëren. Veel voorkomend zijn kwantitatieve effectanalyses (financieel, of anders gekwantificeerd) in matrixvorm waarbij een variabele wordt gevarieerd. Maar ook kwalitatieve scenario's zijn mogelijk. Een heldere probleem- en vraagstelling vooraf, en toelichting bij gepresenteerde scenario's is daarom belangrijk: wat wil de commissie, of heeft GS precies laten onderzoeken?

Wanneer is een scenario aanpak zinvol? Antwoord: in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling /besluitvorming, wanneer er nog iets te kiezen is. Of als een beleidsprobleem met grote onzekerheden is omgeven en men middels een scenario-studie hier méér grip op wil krijgen, of meerdere alternatieve oplossingen onderzoeken. Voorwaarde om zinvol aan uitgebreide beeldvorming te doen: de druk van besluitvorming moet er nog niet op liggen, én een scenario-aanpak moet voor het onderwerp meerwaarde bieden.

Wie bepaalt of er een scenario nodig is? Antwoord: Een voorstel voor een scenariostudie kan zowel vanuit GS, als uit PS komen. Waarbij GS waarschijnlijk meer zicht heeft op juiste timing in een proces van beleidsontwikkeling; en voor PS vaker zal gelden dat er behoefte is een opgave of maatschappelijk probleem breder te verkennen, los van een eventueel volgend besluitvormingstraject.

Over de techniek van scenario's: Scenario's en de presentatie daarvan kunnen vele vormen aannemen. Om elkaar goed te begrijpen, en helder te hebben waar PS behoefte aan heeft, is het wenselijk goed te benoemen wat er wordt gevraagd/ aangeboden. In het kort hieronder wat mogelijke benaderingen:

- Kwantitatieve onderbouwing: te denken valt aan de matrixbenadering: In een 4x 4 matrix komt dan aan de x as de waarschijnlijkheid (hoog/ laag) of percentages. Aan de y as de resultaten (in euro's) Ook een 3x 3 matrix kan houvast bieden: kans hoog/medium/ laag en resultaat worst case/ medium/ best case.
- Meer beschrijvende scenario's : What if? En vervolgens compact (max. 100 woorden) in een cel een beschrijving van vaste, onzekere en deels beïnvloedbare variabelen. En de mogelijke uitkomsten.
- De Monte Carlo methode: het werken met kansberekeningen en een puntenwolk met uitkomsten.
- Zie bijvoorbeeld een zes-stappenaanpak voor scenarioplanning via <https://onstrategyhq.com/resources/the-role-of-scenario-planning-in-a-world-of-uncertainties/>

Aanbevelingen: Hoe de beeldvorming verbeteren?

1. Ambtelijk en door GS wordt vooraf expliciet benoemd over welke soort beeldvorming het gaat/ wat het doel is van de beeldvorming in een commissiebehandeling: Informeren, Peilen of Inleiding tot finale besluitvorming (zie genoemde voorbeelden met voorstel voor kleurcodes).
2. Het door de griffie ontwikkelde format voor beeldvormende agendapunten, invoeren voor de organisatie als hulpmiddel bij de voorbereiding van beeldvormende agendapunten (bijlage 2).
3. De (Lange-termijn planning) LTP actief als agenderings-instrument gebruiken om tussen GS en PS tijdig afspraken te kunnen maken over de onderwerpen waarvoor uitgebreide beeldvorming gewenst is, en eventueel welke vorm de uitgebreide beeldvorming moet krijgen (scenario's of andere vorm?) De LTP wordt dus ook door de commissies zelf gevuld, door aan te geven op welke onderwerpen beeldvorming gewenst is. Het kan helpen om de LTP bovenaan op de agenda te plaatsen wanneer deze voor bespreking is geagendeerd.
4. Bewust gebruik maken van vergadertechnieken / werkvormen in de commissie, die de beeldvorming effectief ondersteunen. En de commissieleden hierin gezamenlijk trainen. Bijvoorbeeld de DeBono zes- denkhoeden techniek. Dit is een manier om een onderwerp vanuit verschillende invalshoeken te bekijken. Deze techniek kan ook in groepsgesprekken worden gebruikt. Het structureert het gesprek in uiteenlopende invalshoeken, waarbij voor iedereen duidelijk is welke invalshoek aan de orde is, zodat het debat structuur krijgt maar niet ingeperkt is.
5. Overwegen om nog deze statenperiode een statenacademie met DeBono training te doen bij wijze van kennismaking met de techniek (Eerst het gereedschap leren hanteren, en dan pas toepassen in inhoudelijke debatten).
6. De werkgroep scenaristen biedt aan om met de griffie mee te denken in het ontwikkelen van een leergang voor de nieuwe statenperiode, waarin het bovenstaande een plek krijgt. Zodat de nieuwe PS in de eerste weken van het statenlidmaatschap wordt ingewerkt met de vergadertechnieken en werkwijzen voor beeldvorming, zoals scenario denken. . Hierbij wil de werkgroep ook de huidige commissievoorzitters met hun ervaring betrekken.
7. Afspreken dat er een herkenbare vorm komt voor eventuele scenario-studies, (de werkgroep startnotities heeft een vergelijkbaar advies uitgebracht over de vorm van startnotities) wat de leesbaarheid en verwerkbaarheid voor statenleden vereenvoudigt.

Bijlage 1: briefing tbv de startbijeenkomst

Probleemstelling en opdracht aan de werkgroep scenaristen

Na de statenconferentie van april 2017 heeft PS besloten om in deze statenperiode in ieder geval de werkwijzen voor de beeldvorming te willen verbeteren.

De gedeelde ervaring is, dat beeldvorming in commissies te snel overgaat in politiek debat en oordeelsvorming en zo zijn doel voorbij schiet. In zijn adviezen raakt Wallage aan het zelfde punt waar hij stelt dat GS en PS meer zouden moeten streven naar een gemeenschappelijke probleemanalyse en gemeenschappelijke uitgangspunten: "Bij de start van een besluitvormingsproces kan GS de randvoorwaarden scheppen voor een gedegen verkenning van de maatschappelijke doelen die met het voorgenomen beleid worden nagestreefd. Bijvoorbeeld door ambtelijke capaciteit ter beschikking te stellen om doelen te analyseren; scenario's te laten ontwikkelen; of het proces zodanig in te richten dat er aandacht is voor tussentijdse beslismomenten zonder dat er ongewenste tijdsdruk wordt ervaren."

Doelstelling

Het BOB-model staat niet ter discussie, noch de waarde van een beeldvormende fase waarin het provinciebestuur objectief verkent en vragen stelt bij een probleem of een voorgestelde oplossing. De vraag is hoe we de kwaliteit van deze beeldvorming kunnen verhogen, op een manier die zowel efficiënt als to the point is. Dat wil zeggen:

- Niet te politiek en nodeloos inefficiënt in de beeldvormingsfase.
- Ruimte voor toegevoegde waarde door de ambtelijke organisatie (waaronder scenario's)
- Ruimte voor het consulteren van burgers, deskundigen en de eigen achterban (fractie).

Vanuit de beeldvorming en de (toe te voegen) scenario's zou het mogelijk moeten zijn om in de oordeelsvormende fase elkaar te overtuigen op basis van argumentatie! (de feitelijke doelstelling in de oordeelsfase)

Werkwijze

Twee werkbijeenkomsten van een uur met actieve inbreng van eenieder.

De eerste bijeenkomst is om tot een gemeenschappelijke opvatting te komen over

- de probleem- en doelstelling, en akkoord op de voorgestelde werkwijze;
- een inventarisatie van verbetervoorstellen / werkwijzen die de beeldvorming kunnen verbeteren
- een eerste bespreking van de benoemde verbetervoorstellen, om de werkbaarheid en effectiviteit in te schatten.

De tweede bijeenkomst om uit de groslijst van verbetervoorstellen, de uiteindelijke aanbevelingen te selecteren. Hierbij komen de vragen aan de orde: Wie doet wat; wat is er nodig om dit te doen slagen; is hiervoor voldoende draagvlak bij de fracties; Wil men zich hieraan committeren?