



Onderwerp
onderzoek *Voor een constructieve dialoog*

Kern mededeling:

Ter afronding van een uitgevoerd onderzoek naar de samenwerkingsrelatie Provinciale Staten - Gedeputeerde Staten (PS, GS) is een verslag van het proces en de resultaten opgesteld. In werkgroepen hebben PS en GS invulling gegeven aan een aantal adviezen uit het onderzoek.

Mededeling:

Periodiek doet het college van Gedeputeerde Staten onderzoek naar het eigen functioneren, conform artikel 217A Provinciewet. In 2016 en 2017 is als onderwerp gekozen de samenwerkingsrelatie tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Dit is gebaseerd op wat daarover is opgetekend in het coalitieakkoord 2015-2019 Flevoland, innovatief en ondernemend. U heeft daarover in een Mededeling nadere informatie gekregen (eDocs 1832851).

De onderzoekers hebben in 2016 gesproken met PS en GS. Tijdens de statenconferentie is over de rapportage en de adviezen doorgesproken en er zijn werkgroepen gevormd. Rond de zomer van dit jaar hebben deze werkgroepen hun voorstellen geagendeerd voor PS. Daarmee is het onderzoek wat ons betreft afgerond.

Voor een beschrijving van het proces en de resultaten wordt naar de bijlage (eDocs 2335574) verwezen. Daarnaast voegen we voor de volledigheid het rapport nogmaals toe.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Eindrapportage <i>Voor een constructieve dialoog</i> , december 2016	2011908	Ja
Procesnotitie Afronding onderzoek 217A Pw <i>Voor een constructieve dialoog</i>	2335574	Ja

Registratienummer

2356165

Datum

8 januari 2019

Afdeling/Bureau

BDO

Openbaarheid

Openbaar

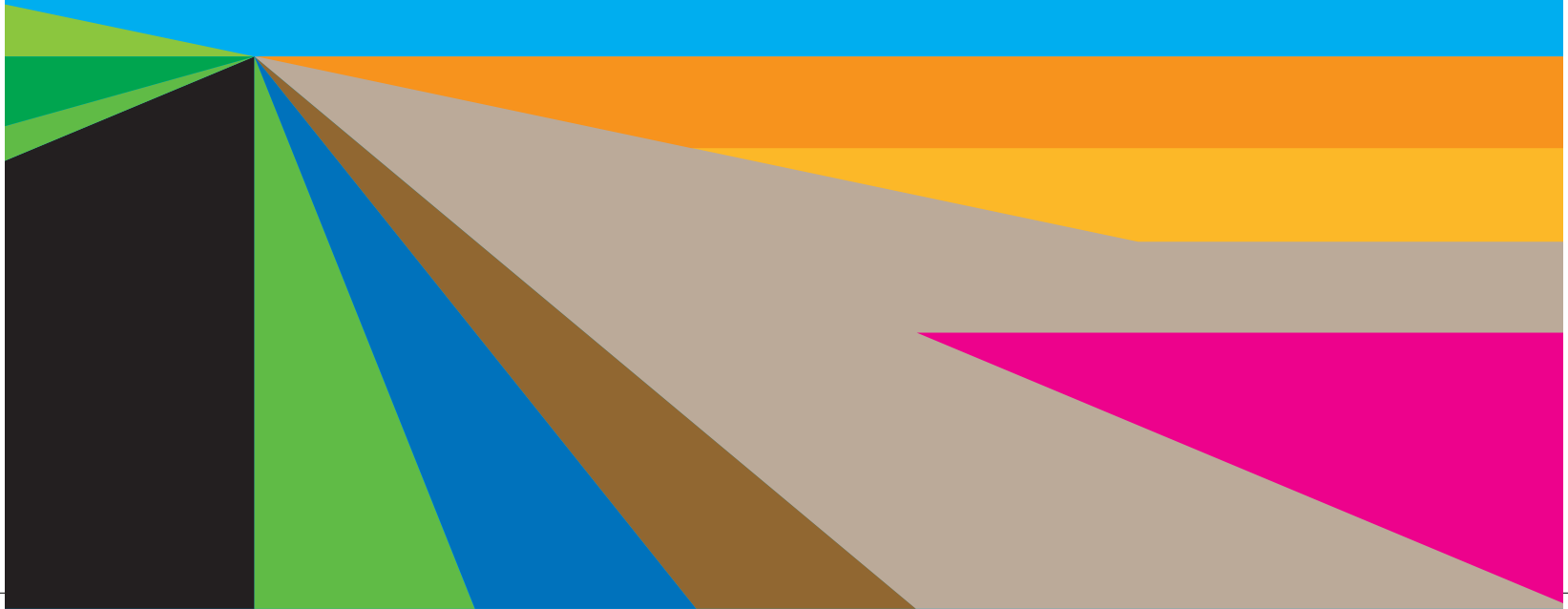
Portefeuillehouder

Rijsberman, M.A.

Ter kennisname aan PS en

burgerleden

Voor een Constructieve Dialoog



Ten geleide

Wie ons land vergelijkt met de meeste andere landen ziet een 'high trust' country. We leven in een democratie, zijn trots op die bestuursvorm en prijzen ons gelukkig met het recht via verkiezingen onze vertegenwoordigers aan te wijzen. Maar daar houdt meteen ook het goede nieuws op. Want wanneer niet het systeem aan de orde is, maar de mensen en de instituties die dat bestel dragen, komt er uit onderzoek een heel ander beeld tevoorschijn. Het vertrouwen dat burgers hebben in politici en politieke partijen ligt laag. En dat is de afgelopen jaren teruggelopen.

Tegen deze achtergrond is het onderzoek dat de provincie Flevoland aan PBLQ heeft opgedragen van betekenis. In rond Nederlands stond daar de vraag centraal 'hoe doen we het eigenlijk?'. En vooral: 'zijn er in het verkeer tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten verbeteringen mogelijk?'

Politiek bestuurders zijn gewend zich te beroepen op het mandaat dat zij bij verkiezingen hebben verkregen. Dat is minder vanzelfsprekend dan het lijkt. Allereerst laat de opkomst bij provinciale verkiezingen te wensen over. Veel mensen spreken zich niet uit. Maar er is, los daarvan, fundamenteel wat aan het veranderen tussen de burgers en hun bestuur. Ook zij die wel gaan stemmen behouden zich eigenlijk steeds vaker hun mening voor. Zij geven met hun stem wel richting, maar zij geven feitelijk steeds minder een mandaat. Zij willen baas blijven over hun eigen opvattingen en inbreng. Dat vraagt om een andere wijze van besturen, waarbij die meningen van burgers er blijvend toe doen.

Waar nog niet zo lang geleden verkiezingen draagvlak verschaffen wordt nu steeds duidelijker dat legitimiteit van overheids-handelen in het bestuurlijke proces moet worden verdiend. En voor dat verdienen van vertrouwen tijdens de rit zijn cultuur en omgangsvormen tussen het dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging van groot belang. Vandaar dat het onderzoek door PBLQ en de aanbevelingen een bijdrage trachten te leveren aan de verdere verbetering van de bestuurlijke verhoudingen tussen GS en PS.

De open wijze waarop alle betrokkenen ons tijdens dit onderzoek tegemoet zijn getreden geeft daarbij hoop voor de toekomst.

Jacques Wallage

Gasthoogleraar Faculteit Sociale Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen
Onafhankelijk adviseur en toezichthouder.

Aanleiding en context

Het is aan de overheid om voor de samenleving bindende besluiten te nemen. Dergelijke besluiten kunnen worden voorbereid en worden genomen door bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers. Anderen zijn daar eigenlijk niet voor nodig. Als het gaat om besluitvorming door de provincie Flevoland, dan kunnen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS), ondersteund door de ambtelijke organisatie, dat wellicht helemaal zelf wel af. In dit verband wordt wel gesproken over een verticaal proces van besluitvorming.

Natuurlijk is het al geruime tijd vanzelfsprekend om bij besluitvorming ook externe partners te betrekken. De samenleving is mondiger en zelfbewuster geworden. Bij veel, ook ingewikkelde, kwesties zijn allerlei externe partners even goed, en geregeld zelfs beter, geïnformeerd dan betrokkenen binnen de provinciale organisatie.

En er zijn veel externe betrokkenen. Dat betreft gemeenten, aangrenzende provincies, de rijksoverheid, waterschappen, Europa en natuurlijk bedrijven, maatschappelijke organisaties, verenigingen én burgers. Er is veeleer sprake van besluitvorming in netwerken, en daarmee van een horizontalisering van de besluitvorming.

Deze veranderingen zijn bekend binnen het bestuur van de provincie Flevoland. Zo is in het coalitieakkoord van het huidige College van GS van Flevoland de volgende ambitie opgenomen:

Aanleiding en context

Flevoland: Innovatief en Ondernemend

Flevoland verdient een overheid die zich open opstelt naar de samenleving, die de dialoog zoekt met haar inwoners en ontvankelijk is voor nieuwe ideeën, die uitnodigt en meedenkt.

[...]

Om bovenstaande beloften waar te maken, investeren we in de samenwerking tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten. We hebben bewust gekozen voor een akkoord op hoofdlijnen in het besef dat dat extra eisen stelt aan een constructieve dialoog binnen en met Provinciale Staten. We starten die dialoog graag bij de presentatie van dit akkoord en dragen Gedeputeerde Staten op dit akkoord daarna verder uit te werken. We nodigen Provinciale Staten uit tot een samenwerking met dezelfde kenmerken als die tussen provincie en samenleving: open en constructief, samen optrekken, vanuit vertrouwen.

Deze ambitie om te investeren in de samenwerking tussen PS en GS heeft geleid tot een onderzoek. In deze brochure wordt de balans opgemaakt van de inzichten die tijdens het onderzoek zijn verkregen. Deze worden gevolgd door enkele aanbevelingen.

Inzichten

Spanning tussen horizontale en verticale besluitvorming

De horizontalisering van het bestuur draagt bij aan andere verhoudingen tussen enerzijds het provinciaal bestuur en anderzijds de samenleving. Deze veranderende verhoudingen leiden vervolgens tot andere processen van besluitvorming. Tijdens het onderzoek hebben zowel Gedeputeerde als Provinciale Staten dit erkend en onderschreven. In de praktijk van zowel vele gemeenten als provincies blijkt echter dat de besluitvormingsprocessen sterk gekoppeld zijn aan de stukken.¹ Een effect daarvan is dat de huishouding van de volksvertegenwoordiging wordt gedomineerd door de agenda van GS, die op zijn beurt weer vastzitten aan de ambtelijke stukkenproductie. PS is daardoor pas 'aan de beurt' als GS zijn eigen agenda heeft behandeld. De agenda van PS is dan vrijwel een kopie van de agenda van GS.

De aanzet voor het bieden van meer ruimte aan een open dialoog tussen PS en GS ligt daarom primair bij het dagelijks bestuur. Vervolgens is het een gezamenlijke zoektocht van dagelijks en algemeen bestuur (GS en PS) om los te komen van deze 'verschriftelijke relaties'. Dit betekent onder meer dat besluitvormingsprocessen opnieuw ingericht moeten worden. Bovendien zijn de huidige omgangsvormen tussen GS en PS in zekere zin van parlementaire aard. Het proces begint (in de meeste gevallen) als er een voorstel is van GS. Dat leidt tot een reactie van de fracties, waarna uiteindelijk PS een besluit nemen of anderszins uitspraken doen. Processen van meningsvorming en voorbereidingen op besluiten krijgen daardoor (te) snel een politieke lading. Dat belemmert een constructieve dialoog.



¹ Zie: Raad voor het Openbaar Bestuur, Advies 15,9 uur, De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie. Den Haag, 2016.

Inzichten

Vernieuwing van bestaande initiatieven

In Flevoland worden al langere tijd initiatieven genomen om het proces van besluitvorming te verbreden en te versterken. Zo dateert uit 2011 het besluit om te werken met startnotities, die richting geven aan het besluitvormingsproces. Hoewel velen het werken met startnotities een stap vooruit vinden, spraken wij in onze verkenning met verschillende betrokkenen die van mening zijn dat aan deze werkwijze nog het nodige kan worden verbeterd. Zo voldoet niet elke startnotitie aan het criterium dat eerst een gesprek moet worden uitgelokt over het probleem en vervolgens over mogelijke oplossingsrichtingen. In sommige gevallen wordt ervaren dat in een startnotitie direct op een keuze wordt aangestuurd.

Zeer recent is dit instrument ook binnen de Staten geëvalueerd en zijn er voorstellen gedaan om de werking van dit instrument te versterken. In de evaluatie is geconstateerd dat er in de praktijk grote verschillen bestaan tussen startnotities. “Sommige startnotities gaan vrijwel alleen in op het proces tot en de ontwikkeling van nieuw beleid, terwijl andere startnotities ook aandacht hebben voor de inhoud van het uiteindelijke beleidsontwerp.”

Vermijden van onnodige politisering

Meer in het algemeen gesteld moet worden voorkomen dat er sprake is van te vroege politisering in het besluitvormingsproces. Een verkenning van een maatschappelijke uitdaging moet niet verworden tot een uitwisseling van vooraf bepaalde, betrekkelijk onwrikbare standpunten; een aanpak die vrijwel automatisch uitmondt in een politiek steekspel(letje) voor de bühne. Om ruimte te creëren vraagt dat van GS de bereidheid een verkenning vanuit de Staten mogelijk te maken, in plaats van direct zelf procesmatig het heft in handen te nemen. Hoe meer er buiten de oevers van het vaste stramien wordt gekeken, hoe groter de kans dat er van buiten naar binnen wordt gewerkt. Juist daarom is het gekozen proces om de uitgangspunten voor de omgevingsvisie van Flevoland te bepalen, interessant. Dat is een bewuste en gerichte poging geweest om te breken met de intern gerichte besluitvorming. De ambitie om allerlei kennis, expertise en informatie vanuit de samenleving in de besluitvorming te betrekken, is naar mening van alle betrokkenen goed gerealiseerd.

Inzichten

Toch is uiteindelijk een knelpunt ervaren op het moment dat deze kennis, expertise en informatie 'getrechterd' moest worden in een besluit door provinciale staten. Coalitievorming en het je als coalitie verantwoordelijk voelen voor het uitvoeren van het programma maken dat de niet-collegepartijen makkelijk de indruk kunnen krijgen dat in de fase van 'trechtering' de winst van de open verkenning snel weer verdampt.

Er zijn de nodige positieve en veelbelovende initiatieven. Tegelijkertijd constateert menigeen dat, ondanks alle goede voornemens en plannen, de onderlinge verhoudingen soms verkramppt raken. Zeker, in een politiek-bestuurlijke omgeving is het onvermijdelijk, en in zeker opzicht ook gewenst, dat de uiteindelijke besluitvorming tot stand komt in een politiek debat waarin politieke uitgangspunten en belangen worden gewogen. Maar nu wordt geregeld ervaren dat de politieke tegenstellingen al een stempel drukken op het proces om te komen tot besluitvorming.

Cultuur en instrumenten

Als tussen GS en PS het politieke debat te dominant is geworden, staat dat een echte gedachtewisseling of de gewenste dialoog in de weg. Nodig zijn nieuwe afspraken over werkvormen die bevorderen dat eerder in het beleidsproces opener met elkaar van gedachten kan worden gewisseld. Gedeputeerde Staten van Flevoland zien het niet alleen als hun opdracht om het initiatief te nemen tot dergelijke nieuwe afspraken. GS zien tevens in dat zij bij uitstek over meer middelen en mogelijkheden beschikken dan PS om concrete instrumenten te ontwikkelen die een open beleidsproces ondersteunen.

Een goede inzet van dergelijke instrumenten is alleen mogelijk als GS niet te benauwd zijn om PS in dergelijke meer open verkenningen te betrekken en om PS in het proces de ruimte te geven om eigen keuzen te maken in het benutten van beschikbare procedures en instrumenten. Tegelijkertijd vraagt dit van PS om niet alleen maar pas te willen debatteren als GS een voorstel op tafel leggen. In dit verband is goed denkbaar dat GS vaker aan externe deskundigen en ook aan de eigen ambtenaren de ruimte geven de Staten(commissies) informeel bij te praten over een vraagstuk waarover GS nog geen beleid hebben geformuleerd. Dergelijke lossere omgangsvormen tussen GS en PS zijn ook een voorwaarde om opener om te kunnen gaan met de samenleving.

Inzichten

Investeren in draagvlak

Omdat de agenda van GS en de wisselwerking tussen gedeputeerden en ambtenaren in de praktijk politieke feiten scheppen is het begrijpelijk dat PS daar vooral 'politiek' op reageren. Maar democratie is meer dan politieke besluitvorming. Enerzijds vraagt het om erkenning van de dominantie van partijpolitiek, maar anderzijds ook om de politieke wil om het spel niet te laten prevaleren boven de ambitie opener te besturen. De SCP rapportage "Minder politiek, meer democratie" wijst hierin nuttig de weg.² In plaats van een nadruk op 'besluitvorming' gaat het dan om het organiseren van draagvlak. Dit is cruciaal voor de 'horizontalisering' van de besluitvorming. Het vraagt om een forse investering in open communicatie. Vertrouwen moet in zo'n horizontaal besluitvormingsproces steeds opnieuw worden verdiend. Ook kan in dit verband nog steeds veel worden geleerd van een advies vande commissie Elverding uit 2008.³ In dit advies is bepleit om meer openheid in het begin van beleidsprocessen te bieden zodat later (na 'trechtering') meer draagvlak bestaat als er keuzes moeten worden gemaakt. In feite gaat het hier om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van GS en PS voor wat de procesarchitectuur kan worden genoemd. Waar het om gaat is dat erkend wordt dat draagvlak niet tot stand komt door parlementaire meerderheden, maar in het proces moet worden verdiend.

Het gaat dus uiteindelijk niet alleen over de relatie tussen GS en PS, maar ook over de onder die relatie liggende opvattingen over besturen. Zolang de politiek het eigen functioneren 'verengt' tot het nemen van besluiten, scheppen ze het bord vooral voor zichzelf vol. Daardoor ontstaat zowel voor de oppositie in de Staten als voor de burgers alsnog het gevoel dat zij er in het proces niet echt toe doen.

² J. den Ridder en P. Dekker, Minder politiek, meer democratie. Den Haag, 2015.

³ Commissie Versnelling besluitvorming Infrastructurele projecten, Sneller en Beter, Den Haag, 2008.

Adviezen

De constatering die wij hebben gedaan verbinden wij aan adviezen om het besluitvormingsproces te verbreden en om daarmee het draagvlak in de samenleving te versterken. Elk advies sluiten wij af met een aanbeveling aan GS. Niet alleen is dat omdat GS – meer dan PS – in de positie is om concrete instrumenten of ondersteuning in te zetten. Het is ook omdat GS inzien dat de realisatie van de ambitie om te komen tot open en constructieve dialoog vraagt om andere aanpakken. GS willen daar invulling aan geven.

Adviezen

1 Inrichting van het interne besluitvormingsproces

Zowel PS als GS ervaren dat zij de behoefte hebben om los te komen van het gebruikelijke op interne besluitvorming gerichte proces. Het proces van probleemverkenning, informatie-inwinning, betrokkenheid organiseren en de bestuurlijke afhechting in besluitvorming dient, zeker bij onderwerpen van groot maatschappelijk belang, anders te worden ingericht. Er bestaat echter geen platform waarop de aanpak tegen het licht kan worden gehouden en waar, als dat als wenselijk wordt ervaren, deze lopende het proces kan worden aangepast. Voor de hand liggende platforms zoals een presidium of seniorenconvent worden als minder geschikt ervaren omdat in het recente verleden wel is gebleken dat deze toch al gauw functioneren als organen waar de nadruk ligt op de interne besluitvorming.



Wij bevelen GS aan leiding te nemen in het op frequente basis (drie à vier keer per jaar) organiseren van een platform waarbij in een van politiek gevrijwaarde omgeving vrij en open gesproken kan worden over de ervaringen en nodige verbeteringen in het interne besluitvormingsproces.

Wij stellen ons in dit verband een platform van bescheiden omvang voor. Gedacht kan worden aan een vertegenwoordiger uit GS, twee of drie statenleden uit 'oppositiefractionen' en evenveel uit 'coalitiefractionen'. Enige ambtelijke ondersteuning is raadzaam. Het voorzitterschap kan door de deelnemers worden bepaald. In het eerste jaar is het nuttig

om een externe begeleider aan de bijeenkomsten te laten deelnemen, en om deze samen met de voorzitter, het proces te laten inrichten. Na het eerste jaar kunnen de ervaringen worden geïnventariseerd en kunnen eventuele aanpassingen in de werkwijze worden gerealiseerd.

Adviezen

2. Het verkennen van gemeenschappelijke vertrekpunten (gezamenlijke probleemanalyse) bij de start van besluitvormingsprocessen.

Ons inziens nemen PS en GS geregeld te weinig tijd om kennis te nemen van een maatschappelijke uitdaging en om de uitgangssituatie goed te analyseren. Ook hier is het proces meestal direct gericht op een mogelijk besluit, waardoor alternatieve benaderingen en daarmee alternatieve oplossingen (scenario's) te weinig aan bod komen. Kort gezegd, uiteindelijk ligt er slechts één beslissing voor waartegen 'ja' of 'nee' moet worden gezegd.

GS kan naar onze mening goed de randvoorwaarden scheppen voor een gedegen verkenning van de maatschappelijke doelen die met het voorgenomen beleid worden nagestreefd.



Te denken is aan het ter beschikking stellen van ambtelijke capaciteit om de doelen te analyseren en te beschrijven of om scenario's te laten ontwikkelen. Bovendien is er in de organisatie expertise beschikbaar

om het proces dusdanig in te richten dat er aandacht is voor tussen-tijdse beslismomenten, zonder dat ongewenste tijdsdruk wordt ervaren.

3. De mogelijkheid om kennis en informatie te verzamelen en te delen.

Het vrij beschikbaar zijn van alle relevante informatie is een essentiële voorwaarde voor een open gedachtevorming en een goede afweging tussen alle mogelijke scenario's en keuzen. Dit is niet alleen van belang voor het besluitvormingsproces tussen GS en PS, het heeft ook directe en positieve consequenties voor de betrokkenheid van externe partners, waaronder de burgers van Flevoland. De mogelijkheden van PS om intensief informatie te verzamelen zijn om allerlei redenen beperkt. GS, gesteund door de ambtelijke organisatie, beschikt makkelijker over veel kennis en informatie. Dit stelt GS voor de vraag hoe deze informatie op een verstandige manier gedeeld kan worden. Immers, als teveel informatie wordt verstrekt, bestaat

Adviezen

het risico dat het overzicht verloren gaat. Maar te weinig informatie verstrekken, wekt de indruk dat gestuurd wordt.

Juist daarom is het aan te bevelen dat GS de mogelijkheid bieden om gezamenlijk afspraken te maken over het verstrekken en delen van beschikbare informatie.



Zo zou bijvoorbeeld in de voorbereiding op besluiten de inhoud en voorliggende keuzen beschreven en uitgewerkt kunnen worden. Ook zou kunnen worden gedacht aan het organiseren van

informatiebijeenkomsten waarbij ambtenaren in de gelegenheid worden gesteld om, nog los van de politieke gedachtevorming, toelichting te verstrekken.



4. Startnotities

Als gezegd is het sinds 2011 al mogelijk om een besluitvormingsproces te beginnen met het opstellen van een startnotitie. In een startnotitie wordt het besluitvormingsproces zelf beschreven. Ook komen inhoudelijke achtergronden en uitgangspunten aan de orde. Belangrijk is om nu ook meer ruimte te realiseren om te komen tot een gezamenlijke en gedeelde probleemanalyse. Hoewel het werken met startnotities in het algemeen wordt gewaardeerd, blijkt in de praktijk dat zij onderling verschillen in de ruimte die ze bieden voor een open besluitvorming. Recent is hier al door de Staten zelf aandacht voor gevraagd en is er voor gepleit om nadrukkelijker stil te staan bij de inrichting van deze startnotities. Wij ondersteunen dit pleidooi.

Adviezen

In aansluiting daarop zijn wij van mening dat GS de ambtelijke organisatie in staat moet stellen deze startnotities ten behoeve van PS gedegen voor te bereiden en in te richten.

Van startnotities kan worden verwacht dat zij een overzicht bevatten van de relevante maatschappelijke uitdagingen waar het beleid een antwoord op moet zijn. Een belangrijk criterium voor een goede startnotitie is het gesprek voorafgaande aan de opstelling van zo'n document. In een dergelijk overleg (dialogoog) komt aan de orde 'wat

is de opgave' en "wat zijn oplossingsrichtingen.' Daarnaast dient een startnotitie een beeld te geven van het voorgenomen proces om uiteindelijk tot besluitvorming te komen. Daarin moet duidelijk zijn op welke momenten de Staten geïnformeerd worden en op welke momenten open gedachtewisseling over de voornemens mogelijk is.

5. Rapporteurschap

Als geconstateerd zijn PS soms afhankelijk van de door GS verzamelde informatie. Meer mogelijkheden voor PS om zelf in de samenleving uit te zoeken hoe zaken zitten, heeft verschillende voordelen. Het versterkt de informatiepositie van PS en vermindert de afhankelijkheid van GS. Voorliggende vraagstukken worden meer ingekleurd door de samenleving zelf, in plaats van vooraf door GS. Door niet in nota's, beleidsstukken of besluiten te denken, maar in een verslaglegging van wat in de samenleving wordt aangetroffen, verschuift de agenda van PS meer 'naar buiten'. GS moeten dan reageren op bevindingen vanuit de PS. Dat leidt tot meer balans tussen GS en PS. Zeker bij besluiten van groot maatschappelijk belang wordt voorgesteld om geregeld één of enkele statenleden de gelegenheid te bieden om de probleemanalyse verder te verkennen en te verdiepen en om relevante informatie te verzamelen en te presenteren aan de Staten. De Statenleden dienen daarbij ondersteuning te krijgen vanuit de ambtelijke organisatie. Ambtenaren die voor deze ondersteuning van PS (gedeeltelijk) worden vrijgesteld werken in die tijd niet voor GS. Immers,



Adviezen

niet alleen de griffie ondersteunt de Staten, ook medewerkers van de organisatie zijn daartoe in staat. Het behoort tot de professionaliteit van de medewerkers zelf, hun leidinggevenden en van GS om goed om te kunnen gaan met die rollenscheiding. Op die manier wordt beschikbare informatie vanuit het perspectief van de Staten en samenleving verzameld en gepresenteerd. Dit versterkt de probleemanalyse en biedt zicht op mogelijke inhoudelijke scenario's.

Doordat het rapporteurschap per onderwerp wordt ingevuld door één of hooguit enkele statenleden, hebben deze verplichting om te handelen in het belang van alle statenleden. Dat betekent dat een politieke inkleuring van de informatie en de daaruit af te leiden scenario's minder aan de orde zijn.

Om het rapporteurschap mogelijk te maken raden we GS aan om de mogelijkheden daartoe nader te verkennen.

Onder meer moet in deze verkenning aandacht worden besteed aan de rol van de griffie als aan de mogelijkheden om ambtelijke

capaciteit vanuit de organisatie in te zetten bij de ondersteuning van de rapporteurs uit PS.



6. Reflectie op het proces

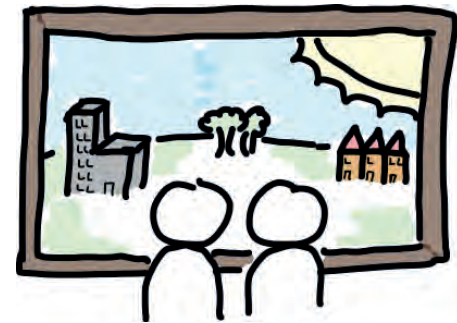
Ons is in het onderzoek ook opgevallen dat sommige besluitvormingsprocedures als te star worden ervaren. Eveneens is gesignaleerd dat procedures te snel onderdeel worden van politieke tegenstellingen. Geconstateerd is dat er geen platform bestaat om dergelijke wrijvingen en irritaties bespreekbaar te maken. Het instellen van een platform van enkele statenleden en (een) vertegenwoordiger(s) van GS, met ondersteuning vanuit de griffie en de organisatie, kan dienst doen om lopende besluitvormingsprocedures tegen het licht te houden en mogelijke knelpunten bespreekbaar te maken. In dit verband is de term 'time out' van toepassing. PS en GS gaan als het

Adviezen

ware naast het veld staan en bespreken de gang van zaken 'in de wedstrijd'. Daarmee gaat het nadrukkelijk niet om de wedstrijd zelf. Het gaat om gezamenlijk kijken naar het verloop van een behandeling of een debat. Om niet toch weer in de wedstrijd zelf te verzeilen, moet een dergelijke 'time out' onafhankelijk worden geleid. Daarbij helpt het als gekozen wordt voor een informele setting, die nadrukkelijk afwijkt van een reguliere vergadering. Dergelijke bijeenkomsten zijn ook bedoeld om van te leren. Aandacht voor leerpunten moeten onderdeel zijn van deze 'gestructureerde terugblik'. Zoals gesteld bij punt 1 is het nuttig als GS het initiatief neemt tot het op frequente basis organiseren van een dergelijk platform, waarbij in aanvang ondersteuning door een onafhankelijke begeleiding gewenst is.

7. Meer 'de buitenwereld naar binnen halen'

Deze brochure begon bij de constatering dat 'de buitenwereld' een steeds grotere betekenis heeft voor de interne besluitvorming. Daar waar besluiten direct van betekenis zijn voor concrete groepen van burgers of maatschappelijke organisaties, is het relevant om deze altijd de gelegenheid te bieden om inbreng te hebben in het besluitvormingsproces. Dit kan plaatsvinden in commissievergaderingen waar betrokkenen uit de samenleving hun visie en mening kunnen geven over voorliggende besluiten. Maar het kan tegelijkertijd ook door al in het ontwerpproces de creativiteit van maatschappelijke organisaties en burgers in te passen. Dit maakt het besluitvormingsproces extra ingewikkeld en uitdagend. Immers, buitenstaanders kunnen met ideeën en voorstellen komen die niet in het vooraf bedachte beleidsproces passen.



Adviezen

Dit vraagt om een zorgvuldige regie van GS op het besluitvormingsproces waarbij enerzijds ruimte wordt geboden aan creatieve ideeën en anderzijds de haalbaarheid van voorstellen en doelmatigheid van het proces worden bewaakt.

Steeds opnieuw moet er aandacht zijn voor de vraag of en op welke wijze de inbreng van derden, samenleving, partners, belang-

hebbenden (maar niet:) in het proces meerwaarde kan hebben en goed ingepast kan worden.

En hoe nu verder?

Goede voornemens zijn snel gemaakt. De praktijk is veelal weerbarstig. Om beweging naar een constructieve samenwerking en een open dialoog te creëren en in stand te houden, stellen we voor om een stuurgroep in te stellen. Deze bestaat uit een klein aantal statenleden en een vertegenwoordiger van GS. Vanzelfsprekend kent deze stuurgroep ook ambtelijke ondersteuning. Deze stuurgroep gaat op zoek naar beleidsthema's die zich lenen voor het werken met de voorgestelde verbeteringen in procedures of de toepassing van instrumenten. Op die terreinen worden dan de werkwijzen en instrumenten in de praktijk gebracht. Vervolgens worden de ervaringen en ontwikkelingen geregeld geïnventariseerd en gewaardeerd. Dit leidt tot een aangescherpt en nader onderbouwd advies om de open en constructieve samenwerking tussen PS en GS in de dagelijkse praktijk te versterken.

Colofon en verantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd door Peter Castenmiller, Henk Matthijsse en Peter-August Keur van PBLQ. Jacques Wallage heeft tevens deel uitgemaakt van het uitvoerend team. Naast voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur en gasthoogleraar aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de RUG is Jacques Wallage toezichthouder en adviseur. Hij werkte op persoonlijke titel aan dit onderzoek mee.

Opdracht

De opdrachtformulering voor dit onderzoek is de volgende geweest:

Voer voor de provincie Flevoland op waarderende wijze een onderzoek uit, zodat Gedeputeerde Staten (GS), de ambtelijke organisatie en Provinciale Staten (PS) weet en doorleeft op welke manier zij samen – vanuit een open houding - in dialoog tot constructieve samenwerking komt. Maak gebruik van interactieve werkvormen, zet experts en dwarsdenkers in waar dat nodig is en lever een kader op waarover GS verantwoording af kan leggen.

Werkwijze

Ten behoeve van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de leden van GS, de Commissaris van de Koning en de provinciesecretaris. Deze gesprekken zijn gevolgd door een gezamenlijke discussiebijeenkomst, ingeleid en gemodereerd door de heer Wallage. Vervolgens hebben verkennende gesprekken plaatsgevonden met een groot aantal fracties in Provinciale Staten. Ook deze ronde van gesprekken is afgerond met een gezamenlijke discussiebijeenkomst, wederom onder leiding van de heer Wallage. Tijdens deze verkenningen is enkele keren contact geweest met de griffie.

Medio september 2016 heeft een gezamenlijke gedachtewisseling tussen leden van GS en verschillende Statenleden plaatsgevonden over de verkregen inzichten. Tijdens deze bijeenkomst is in een politiek vrije setting gereflecteerd op de ervaringen die opgedaan zijn met de voorbereiding van de Omgevingsvisie door de provincie. De keuze voor deze

Colofon en verantwoording

casus kwam voort uit de constatering dat bij het proces ter voorbereiding op de Omgevingsvisie een nieuwe werkwijze is beproefd. De regie op deze werkwijze lag bij Provinciale Staten. Daarbij is nadrukkelijk de dialoog met de samenleving gezocht. Op deze wijze hebben Provinciale Staten, meer dan gebruikelijk in Flevoland, de kaderstellende rol ingevuld. Gedeputeerde Staten, en in het verlengde van GS de ambtelijke organisatie, vervulde een meer volgende rol. Deze werkwijze had ook direct consequenties voor de (ondersteunende en uitvoerende) taken van de ambtelijke organisatie.

Juist vanwege de nagestreefde dialoog met de samenleving was de verwachting dat van deze aanpak het nodige kon worden geleerd over andere verhoudingen tussen GS en PS.

Artikel 217a-onderzoek

Het onderzoek vond plaats onder de noemer van een zogenaamd Artikel 217a-onderzoek: De naamgeving ('Artikel 217a') is een verwijzing naar het desbetreffende artikel in de Provinciewet en luidt als volgt:

1. Gedeputeerde staten verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Provinciale staten stellen bij verordening regels hierover.
2. Gedeputeerde staten brengen schriftelijk verslag uit aan provinciale staten van de resultaten van het periodiek onderzoek.
3. Gedeputeerde staten stellen de rekenkamer tijdig op de hoogte van de onderzoeken die zij doen instellen en zenden haar een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.



Procesnotitie Afronding onderzoek 217A Provinciewet

Voor een constructieve dialoog

Aanleiding

In 2016 is een onderzoek gestart naar de samenwerking tussen PS en GS. Op basis van het coalitieakkoord en de daarin aangegeven bestuursstijl wil het College van Gedeputeerde Staten de mogelijkheden verkennen om invulling te geven aan de ambitie om te werken aan een 'open en constructieve relatie' tussen GS en PS. Over dit onderzoek is een Mededeling uitgegaan naar PS inclusief de onderzoeksopzet "In gesprek; tussen dialoog en dualisme".

Onderzoeksvraag

De centrale vraag die GS in het onderzoek heeft gesteld is: *'Hoe kan GS vanuit een open houding in dialoog met PS tot constructieve samenwerking komen'*. In het college is het rapport voor een eerste in het college van GS besproken (eind 2016).

Formele afronding van het onderzoek

Formele afronding heeft niet plaatsgehad vanwege het proces met Provinciale Staten. Recent zijn de werkgroepen met hun resultaten naar Provinciale Staten gegaan en zijn de voorstellen vastgesteld.

Doel

In het Collegeuitvoeringsprogramma 2015-2019 Innovatief en ondernemend is de samenwerking tussen GS en PS specifiek als thema benoemd. In het eerste jaar van deze bestuursperiode heeft het college met dit onderzoek willen nadenken over de manier waarop invulling gegeven kan worden aan de wens om vanuit een constructieve houding het gesprek met de staten te voeren en te zorgen voor een optimale relatie. Daarmee kan het college zijn effectiviteit vergroten. In het kader van dit "lerend onderzoek" heeft het college Provinciale Staten uitgenodigd om mee te denken over en te werken aan de wijze waarop de samenspraak kan worden geoptimaliseerd.

Uitvoering onderzoek

In opdracht van GS heeft adviesbureau PBLQ dit zo genoemde artikel 217a Provinciewet onderzoek uitgevoerd. Met de leden van het college zijn gesprekken gevoerd, inclusief de provinciesecretaris. Vervolgens heeft een gesprek met het college plaatsgevonden. Daarna hebben alle fracties hun beelden en ervaringen gedeeld over de (samenwerkings)relatie tussen GS en PS. In een bijeenkomst tussen PS en GS is de Omgevingsvisie Flevoland als casus gebruikt. De ervaringen over de invulling van die relatie zijn besproken onder leiding van de heer drs J. Wallage. Het doel van de bijeenkomst was om te verkennen welke gedeelde waarden en uitgangspunten er kunnen worden onderscheiden om de relatie tussen GS en PS in te vullen en te concretiseren.

Rapportage en adviezen

Vervolgens is het onderzoek vertaald in een de brochure *Voor een constructieve dialoog*. In deze weergave van het onderzoek zijn mogelijkheden zijn verkend om na te gaan hoe in de komende tijd de relatie zich kan ontwikkelen en worden versterkt. Tijdens de daarop volgende statenconferentie in maart en april 2017 zijn de bevindingen van de onderzoekers en de aanbevelingen besproken. Daarbij zijn afspraken gemaakt om concrete acties te ondernemen.

Zeven adviezen

De adviezen van “Wallage” (de onderzoekers) zijn in de Statenconferentie van begin 2017 besproken. Tijdens deze conferentie is het belang van de open dialoog benoemd. Er moet ruimte zijn voor beïnvloeding vanuit alle fracties vanuit Provinciale Staten. Daarvoor is een open cultuur nodig. Deze openheid wordt beperkt ervaren. De adviezen van de onderzoekers zijn gericht op het versterken van de rol van Provinciale Staten en betreffen de volgende aspecten van de samenwerkingsrelatie:

1. Bespreek periodiek de inrichting van het interne besluitvormingsproces
2. Verken de gemeenschappelijke vertrekpunten (gezamenlijke probleemanalyse) bij de start van besluitvormingsprocessen
3. Werk de mogelijkheden uit om kennis en informatie te delen
4. Gebruik startnotities bij relevante processen en projecten
5. Stel een rapporteurschap in bij onderwerpen die voor PS van belang zijn
6. Zorg periodiek voor reflectie op het proces
7. Haal de buitenwereld naar binnen, zodat die informatie bijdraagt aan de besluitvorming

Uitwerking vier onderwerpen

Er is een viertal onderwerpen geselecteerd. Daarvoor zijn vier werkgroepen in het leven geroepen en aan de slag gegaan. De resultaten staan in onderstaand overzicht. Hoe de relatie PS-GS zich ontwikkelt, kan met de inzet van de gekozen instrumenten worden verbeterd. Daarnaast zal een periodieke bespreking van deze relatie en van het besluitvormingsproces gebaat zijn bij transparantie en een open cultuur. Ongeacht de politieke verhoudingen draagt reflectie en gesprek bij aan een effectief bestuurde provincie.

Werkgroep	Aanbeveling	Besluitvorming	Resultaat
Groep 1 Scenaristen	aanbeveling 2: gezamenlijke probleemanalyse en scenario denken	https://stateninformatie.flevoland.nl/vergaderingen/Provinciale-Staten/2018/19-september/15:30	Aanbevelingen om de kwaliteit van de beeldvorming te verbeteren zijn overgenomen
Groep 2 Rapporteurs	aanbeveling 5: instelling van het instrument rapporteurschap	https://stateninformatie.flevoland.nl/vergaderingen/Provinciale-Staten/2018/19-september/15:30	PS kunnen rapporteur(s) aanwijzen op een dossier of thema
Groep 3 Buitenste- binnens	aanbeveling 7: meer de buitenwereld naar binnen halen		
Groep 4 Startnotities	Aanbeveling 4: maak gebruik van startnotities	https://stateninformatie.flevoland.nl/vergaderingen/Provinciale-Staten/2018/18-juli/14:00	Een format voor startnotities is ingevoerd

Het onderzoek dat is uitgevoerd kan als afgerond worden beschouwd. Het rapport kan als inspiratie dienen voor de komende bestuursperiode en op basis van ervaringen met de toepassing daarvan bijdragen aan een doeltreffende samenwerkingsrelatie PS-GS.