

**Onderwerp**

Collegereactie op aanbevelingen evaluatie pilot voorkantsturing

Mededeling:

De brief van de Statenwerkgroep Bestuurlijke Vernieuwing van 25 maart 2022, over de evaluatie van de pilot voorkantsturing economisch beleid, hebben wij in het college besproken.

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken voor het proces en de inhoudelijke resultaten die Provinciale Staten hebben bereikt. De actieve rol van de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing heeft daar in hoge mate aan bijgedragen. Een dankwoord aan de werkgroep hiervoor is dan ook op zijn plaats.

Het college heeft het lerende proces over de voorkantsturing positief gewaardeerd. In de evaluatie en aanbevelingen schrijft de werkgroep dat de houding van Gedeputeerde Staten, waarin afstand werd gehouden om PS de ruimte te geven zelf met de materie aan de slag te gaan, een belangrijke randvoorwaarde was voor het in positie brengen van de volksvertegenwoordiging. Het advies om dit bij nieuwe initiatieven met betrekking tot voorkantsturing te blijven doen, nemen wij over.

Wij hebben onderling ook besproken dat we hebben gezien dat de belasting voor ambtenaren en Statenleden groot is geweest in dit traject. Ook zagen we leden van PS soms worstelen met de abstractheid van de thematiek en de benodigde tijdsinzet om de inhoud te doorgronden. Dit maakt dat wij ons realiseren dat niet ieder onderwerp geschikt is om deze intensieve methodiek te ondergaan. Wij adviseren dan ook maatwerk als het om voorkantsturing gaat. Sommige onderwerpen zijn dermate uitvoerend dat wij PS daarop willen ontzorgen. Andere thema's zijn meer geschikt om met Statenleden bouwstenen op te stellen of scenario's te verkennen.

Wij stellen voor dat we voor de strategische thema's aan de voorkant met de Statenwerkgroep bespreken welke vorm van sturing en invloed gepast en constructief is. De aanbeveling om over de voor- en nadelen van een brede opdrachtformulering te bespreken nemen we dan ook over. Ook de aanbeveling om te onderzoeken op welke type onderwerpen kaderstelling wenselijk is onderschrijven wij. Wij zullen vaker gebruik maken van instrumenten om te peilen, zoals de Mentimeter peilingen in de pilot voorkantsturing zijn gebruikt, en onderzoeken daarbij welk instrument in welk geval het meest geschikt is.

Participatie

Een laatste opmerking willen we graag maken over participatie. Wij hebben naar aanleiding van de evaluatie geconstateerd dat er een gedeelde wens is om de samenleving goed te betrekken, maar dat het in deze vorm onvoldoende uit de verf is gekomen. In het kader van onze gesprekken met PS over participatie willen we daar graag nog nader bij stil staan. Zowel GS, PS als het ambtelijk apparaat zijn nog lerend op dit thema en graag willen we daar de komende tijd, in goede afstemming met de Werkgroep bestuurlijke vernieuwing, verdere stappen in gaan zetten.

Registratienummer

2959420

Datum

7 juni 2022

Afdeling/Bureau

SENB

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Smelik, C.W.

**Ter kennisname aan PS en
burgerleden**

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

2959420

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo (ja/nee aangeven)
Evaluatierapport pilot voorkantsturing – definitief	2924346	Ja

Evaluatie Pilot Voorkantsturing nieuw sociaal ruimtelijk economisch beleid

Pilot Provincie Flevoland
Februari – oktober 2021

Werkgroep bestuurlijke vernieuwing
23 maart 2022

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Voorwoord	3
Korte beschrijving van de pilot	4
Evaluatieproces.....	6
Bevindingen	7
Beleidsinhoud	7
De opdracht	7
Bouwstenen van de opdracht	7
Kennis en informatie over beleidsveld	8
Beleidsproces	8
Dynamiek in de interactie.....	8
Besluitvorming.....	9
Tijdsbesteding en tijdpad pilot	10
Gebruikte werkvormen	10
Leerproces.....	11
Nieuwe werkwijze kaderstelling/ voorkantsturing	11
Organisatie van de pilot.....	12
Aanbevelingen	13
Bijlagen.....	17

Voorwoord

17 februari 2021 hebben Provinciale Staten met het vaststellen van de startnotitie *Bestuurlijke vernieuwing; Ontwikkelen van een beleidsvormend proces met voorkantsturing en kaderstelling tijdens het opstellen van nieuw economisch beleid* besloten om in een pilot hun beleidsvormende rol meer vorm te geven. In een lerend proces hebben Provinciale Staten een opdracht voor Gedeputeerde Staten geformuleerd voor de ontwikkeling van nieuw economisch beleid. Deze pilot was een van de activiteiten voor bestuurlijke vernieuwing, in het spoor ‘relatie provinciale staten en gedeputeerde staten’. De pilot heeft ongeveer 9 maanden geduurd en is 13 oktober 2021 afgerond met de vaststelling van het Kaderdocument Nieuw Economisch Beleid door de Staten. Tijdens de pilot hebben Provinciale Staten regelmatig in interactieve sessies aan de kaders en opdracht gewerkt onder begeleiding van een werkgroep en een aantal betrokken ambtenaren.

Om te leren van de opgedane ervaringen was afgesproken de pilot af te ronden met een evaluatie. Deze evaluatie heeft vorm gekregen in gesprekken met de fracties, de werkgroep, de griffie, de ambtenaren economisch beleid en de portefeuillehouder bestuurlijke vernieuwing. De gesprekken zijn voorbereid en begeleid door de ambtelijke kerngroep, de groep ambtenaren die het meest betrokken zijn geweest bij de opzet en uitvoering van de pilot.

In dit document zijn de belangrijkste ervaringen en lessen beschreven. Deze rapportage wordt afgesloten met aanbevelingen voor alle betrokkenen.

Korte beschrijving van de pilot

Eerst geven we een korte beschrijving van de pilot zelf, daarna de beschrijving van het evaluatieproces.

In de aanleiding voor deze pilot zijn drie zaken bij elkaar gekomen. Als eerste was er de wens van Provinciale Staten (PS) om meer aan de voorkant te sturen op de ontwikkeling van beleid en als tweede de wens van zowel PS als Gedeputeerde Staten (GS) om de onderlinge relatie te verbeteren. Gecombineerd met de derde aanleiding; de geplande actualisatie van het economisch programma gaf dit de mogelijkheid om te leren door te doen.

Bij het vormgeven van de pilot is de motie van PS van 24 juni 2020 (nr. 2633756) betrokken. De duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (Sustainable Development goals (SDG)) en brede welvaart indicatoren (BWI) hebben gediend als basis in de verkenning van nieuw economisch beleid.

In deze pilot zijn het werken aan (economische) inhoud en het begeleiden van het lerende proces gescheiden:

- De Werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing heeft de legitimiteit, de kwaliteit van de werkvormen en stukken en de voortgang van het proces bewaakt. Waar nodig hebben zij bijgestuurd op het proces.
- De commissie EMS heeft zich gericht op de economische beleidsinhoud; in 6 werksessies, hebben zij het economisch vraagstuk vanuit de brede kaders van de SDG, de BWI en de huidige economische praktijk afgepeld om tot de kaderstelling in deze opdracht te komen.

Tijdens de pilot is aandacht gegeven aan de rolverdeling tussen PS en GS, waarbij de focus van PS is gelegd op de WAAROM en de WAT en de verdere uitwerking van de WAT en de HOE bij GS ligt. De pilot heeft voornamelijk plaatsgevonden in de commissie EMS. Om de democratische legitimering van de opdracht aan GS te borgen, is deze ter besluitvorming aan PS voorgelegd.

Concreet heeft EMS in 6 sessies gesproken over de achterliggende waarden voor het nieuwe economisch beleid en de daaraan verbonden thema's. EMS heeft de thema's geprioriteerd en de beoogde rol van de provincie op die thema's gekozen. Tot slot heeft EMS de looptijd van het beleid en de financiële kaders besproken.

Het doorlopen proces bestond uit de volgende stappen:

Tijdens de EMS – bijeenkomsten 3 en 24 maart is:

- Een selectie gemaakt van de voor Flevoland relevante SDG's, BWI's en economische onderwerpen (technische keuze) en geclusterd naar 22 thema's voor het nieuwe beleid
- De achterliggende bedoeling (WAAROM/ waarden) voor het economische beleid bepaald

Tijdens de EMS – bijeenkomst 14 april is:

- De betekenis van de thema's verdiept door het bestuderen van een uitgebreid informatiepakket
- Met elkaar de betekenis van de thema's en waarden verdiept door het bespreken van concrete voorbeelden uit de praktijk
- Bepaald op welke thema's input vanuit de samenleving/ experts gewenst is

In de maand juni hebben we:

- Een interactieve sessie met een deskundige op de aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt en trekker van het innovatiecluster metaal georganiseerd (beide afgelast wegens te weinig belangstelling)

Tijdens de EMS – bijeenkomsten 2 en 16 juni hebben we:

- Gepeild per thema, hoe belangrijk de commissieleden het vinden voor Flevoland en in welke mate het in het economisch beleid moet komen
- Op basis van de resultaten van de peiling tweemaal dialoog/ debat gevoerd over een aantal aangedragen thema's
- Met een tweede peiling de prioritering bepaald voor in het concept (80% versie) van de opdracht van PS aan GS voor het opstellen van nieuw beleid
- Per thema bepaald wat de rol (keuze tussen wortel/ stok/ beiden) van de provincie op de geselecteerde thema's zou moeten zijn

Tijdens en direct na de EMS – bijeenkomst 1 september hebben we:

- Het concept van de opdracht (de 80% versie) van PS aan GS besproken en is besloten over de door commissieleden aangedragen wijzigingen daarop.
- De 3^e (laatste) peiling gedaan om de prioritering van de inhoudelijke thema's (het belang voor Flevoland, en de mate waarin het in het economisch beleid moet worden opgenomen) en de gewenste rol van de provincie te bepalen voor in de definitieve opdracht van PS aan GS.

Op 22 en 29 september hebben de beeldvorming en oordeelsvorming in de commissie EMS plaatsgevonden, met een kortere doorlooptijd daartussen (verkorte BOB).

Besluitvorming door PS heeft op 13 oktober plaatsgevonden.

Evaluatieproces

De evaluatie bestond uit een reeks gesprekken van de kerngroep van meest betrokken ambtenaren met alle betrokken gremia: de fracties, de werkgroep, de griffie, de ambtenaren economisch beleid en portefeuillehouder bestuurlijke vernieuwing. De gesprekken werden losjes gevoerd aan de hand van een schriftelijke leidraad die vooraf was toegestuurd. Hoofdonderwerpen op de leidraad waren: beleidsinhoud (resultaat, bouwstenen opdracht, kennis en informatie), beleidsproces (dynamiek, besluitvorming, tijdsfad, werkvormen) en leerproces (nieuwe werkwijze, organisatie van de pilot). Elk van deze onderwerpen werd nog iets concreter uitgewerkt in de leidraad (zie bijlage).

Tussen eind oktober 2021 en december 2021 zijn gesprekken gevoerd met:

- Fracties SGP, PvdD, GL, D66, JA21, SP, CU, VVD, PvdA,
- Statenwerkgroep Bestuurlijke vernieuwing, ambtelijk kernteam, team economie, griffie.
- Betrokken gedeputeerde: bestuurlijke vernieuwing

Helaas is het niet gelukt gesprekken te voeren met de fracties CDA, DENK, 50+, PVV, FvD, van de Starre en GO. De laatste 4 hebben tijdens de pilot niet deelgenomen aan de sessies in EMS.

Alle gesprekken werden online gevoerd waarbij tijdens het gesprek genotuleerd op een gedeeld Mirobord. Door deze opzet kon een open en verdiepend gesprek gevoerd worden waarbij zowel aandacht was voor de beoogde evaluatieonderwerpen als voor niet voorziene inzichten en ervaringen bij betrokkenen.

De kerngroep heeft alle Miro aantekeningen doorgenomen, gemarkeerd en geordend naar de eerdergenoemde (hoofd)onderwerpen van de leidraad. Vervolgens zijn voor elk van deze onderwerpen de belangrijkste bevindingen genoteerd door een van de kerngroep leden en vervolgens gecheckt door de andere kerngroep leden. Na bespreking van de bevindingen heeft de kerngroep aanbevelingen opgesteld voor de verschillende betrokken gremia.

De resultaten van de evaluatie en de aanbevelingen zijn in deze conceptrapportage opgenomen. Deze is besproken in de werkgroep bestuurlijke vernieuwing op 2 maart 2022.

Bevindingen

Om deze rapportage als zelfstandig document te kunnen lezen wordt elk evaluatieonderwerp kort feitelijk toegelicht voordat de ervaringen en lessen ten aanzien van het onderwerp worden geschetst. De opbouw volgt de gespreksleidraad, waarbij achtereenvolgens het resultaat c.q. de beleidsinhoud, het gevolgde proces en de leerervaringen worden besproken.

Uit de gesprekken die gevoerd zijn kunnen moeilijk harde conclusies getrokken worden. De reacties op de vragen zijn zeer verschillend van aard. Om die reden spreken we over bevindingen, die stof tot nadenken geven. Er is uit de verschillende evaluatie gesprekken slechts een algemene conclusie te trekken: alle respondenten vinden het belangrijk om in een of andere vorm door te gaan met voorkantsturing door Provinciale Staten en te blijven oefenen om de kaderstellende rol bewuster invulling te geven. Beleidsinhoud

De opdracht

Resultaat van de pilot is een kaderdocument nieuw economisch beleid. Het document schetst de kaders waarbinnen GS wordt gevraagd het nieuwe beleid te ontwikkelen en is als zodanig het startpunt voor het beleidsvormende proces van GS en ambtelijke organisatie. Kern van de opdracht is een lijst van 22 geprioriteerde thema's voor beleid. De opdracht is in de bijlage opgenomen.

Tijdens de verkorte BOB werd duidelijk dat veel PS leden de opdracht nog breed en onvoldoende scherp vonden¹. Dat beeld werd tijdens de evaluatiegesprekken bevestigd. Daarbij wordt erkend dat de breedte ook past bij het beleidsveld economie en dat dit werd versterkt door de SDG's en BWI als uitgangspunten voor het nieuwe beleid te kiezen. Daarnaast is ervoor gekozen te werken met een prioritering van de economische thema's in plaats van een keuze van een beperkt aantal thema's. De prioritering zorgt ervoor dat de hoog geprioriteerde thema's met focus en prioriteit zullen worden opgepakt. Daarnaast biedt het ook de lager geprioriteerde thema's die in het kielzog hiervan makkelijk meegenomen kunnen worden of opgepakt kunnen worden zonder veel extra inspanning of kosten ook te adresseren. Een deel van PS had het kader liever scherper gemaakt door een deel van de thema's af te laten vallen. Groot voordeel van het (brede) geformuleerde kader is dat er voor iedereen herkenbare elementen in zitten.

Bouwstenen van de opdracht

Het kaderdocument waarmee PS de opdracht geeft aan GS is een nieuw type document. Het kader bevat de volgende bouwstenen:

- Inleiding – verzoek opstellen beleid;
- Doorlopen proces tot kaderstelling;
- Economische thema's – prioritering en rolopvatting;

¹ Tijdens de BOB procedure werden zorgen geuit of dit brede kader niet te lastig was om uit te werken. Die zorg is even expliciet aan de orde geweest in de gesprekken met de betreffende ambtenaren en kan worden weggelaten. De betrokken ambtenaren geven aan dat de breedte in de opdracht voordeel geeft voor de beoogde integraliteit en samenhang tussen verschillende thema's en beleidsvelden.

- Bredere kaders – waarden, werkingsduur en financiën.

Tijdens de evaluatiegesprekken bleek dat deze bouwstenen in het algemeen als de juiste worden beschouwd. Bouwstenen als waarden, werkingsduur, financieel kader en rol van de provincie waren nieuw en niet altijd gemakkelijk in te vullen. Met name over de werkingsduur waren er vragen over de mate waarin PS een duur kan stellen die over de eigen bestuursperiode heen gaat. Een extra en relevante vraag die tijdens de evaluatie gesteld werd is op welke manier we ervoor zorgen dat het beleid ook voor de lange termijn actueel gehouden wordt.

Kennis en informatie over beleidsveld

Voorkantsturing en het opstellen van een opdracht vraagt stevige kennis van het beleidsdomein. Kennis die niet als vanzelfsprekend kan worden verondersteld (bijvoorbeeld vanwege de omvang van de fracties en wisselingen van statenleden). In de pilot is daar op ingespeeld door informatie aan te bieden over de SDG's, BWI's en de stand van zaken over de thema's in Flevoland. De werkgroep streefde er zo naar een gelijk(er) speelveld te creëren en de interactie en dialoog te vergemakkelijken.

Het verschil in kennisniveau tussen statenleden en fracties en de impact ervan werd in de evaluatiegesprekken herkend. Een deel van respondenten voelde zich voldoende geïnformeerd om goed mee te kunnen doen met de interactieve sessies, een deel gaf echter aan het beleidsveld moeilijk te kunnen overzien. Meerdere respondenten gaven aan dat zij ook graag, voor de start van de pilot, basiskennis over het beleidsveld economie en de rol van de provincie daarin hadden gekregen. Naast de breedte en hoeveelheid van benodigde informatie speelde ook het gevraagde abstractieniveau een rol. Veel respondenten vonden het moeilijk om de waarden en thema's te koppelen aan herkenbare voorbeelden uit de dagelijkse praktijk.

De informatievoorziening werd door velen op prijs gesteld. Er werd ook aangegeven het onderling elkaar informeren en bijpraten door de maatregelen rondom Corona werd bemoeilijkt. Verder bleek uit de evaluatiegesprekken dat de fracties verschillen van mening over waar de informerende rol c.q. het opdoen en bijhouden van kennis over het beleidsveld ligt. Een deel is van mening dat dat expliciet taak is van de fracties. Een ander deel vindt het heel wenselijk dat de Staten via de griffie, statenacademie en/of via betrokken ambtenaren gefaciliteerd worden in het opdoen en bijhouden van relevante kennis.

Beleidsproces

Dynamiek in de interactie

De pilot vroeg van alle betrokkenen een ander soort rol en betrokkenheid bij bijeenkomsten dan gebruikelijk. Er zijn verschillende EMS-bijeenkomsten geweest zonder de aanwezigheid van GS en er is veel in kleine groepjes gewerkt. Dit leidde ook tot een andere soort dynamiek dan gebruikelijk.

De eerste kanttekening bij de bespreking van de dynamiek is dat de gehele pilot tijdens de Coronapandemie plaatsvond en alle bijeenkomsten online moesten plaatsvinden. Respondenten gaven aan dat dit, losstaand van de pilot zelf, de dialoog heeft verarmd en relatie heeft verhard. De non-verbale communicatie en de informele interactie in de wandelgangen werd gemist. Tegelijkertijd heeft het vele werken in kleine groepjes positief uitgepakt. Ook de gestructureerde werkvormen waarin alle deelnemers konden bijdragen heeft de stillere commissieleden uitgenodigd

zich uit te spreken en de inhoudelijke meningsuitwisseling tussen individuele statenleden verbreed. De (inhoudelijke) afwezigheid van GS/portefeuillehouder heeft benadrukt dat PS aan zet was. Benoemd werd dat de pilot voorkantsturing zelf nog wel een initiatief van GS en niet van PS is geweest. Meerdere respondenten gaven aan het onwennig te vinden dat het proces van en voor henzelf was in plaats van dat zij zich tot GS konden richten. Opvallend is dat werd aangegeven dat de relatie oppositie - coalitie niet zozeer speelde, maar dat er een ander wij-zij gevoel is ontstaan: de actieve deelnemers aan het proces tegenover de niet actieve deelnemers/de statenleden die pas aan het eind van de pilot in de formele BOB van zich lieten horen.

Besluitvorming

Tijdens de pilot heeft EMS/PS zelf een opdracht geformuleerd. Dit is een ander soort proces dan een regulier besluitvormingsproces waar PS reageert op voorstellen van GS. Tijdens die opdrachtformulering is vanuit een brede verkenning van het brede economisch beleidsveld (gedefinieerd door SDG, BWI en de reguliere economische thema's) toegewerkt naar een specifieke opdracht en zijn tussentijds keuzes gemaakt, vaak met hulp van een Mentimeter peiling. Door middel van uitgebreide verslaglegging, de mogelijkheid te reageren op de verslagen, het herhalen van de peilingen en de openstelling van de peilingen voor alle Staten en burgerleden is gestreefd naar transparante en gedragen besluitvorming. Over de uiteindelijke kaderstelling is met een verkorte BOB door PS besloten.

Er waren niet veel op- of aanmerkingen over de transparantie en gedragen besluitvorming tijdens de evaluatiegesprekken. Dat de peilingen door alle Staten en burgerleden, ook buiten de werksessies om, ingevuld konden worden bood de mogelijkheid voor een bredere betrokkenheid vanuit de fracties en betere afspiegeling van de gehele staten. Fracties hebben daarin verschillende werkwijzen gehanteerd. De peilingen werden geaccepteerd als een afspiegeling van de gehele staten waarmee fracties eerder geneigd waren de prioritering van de thema's te accepteren. Er werd tegelijkertijd ook geconstateerd dat weinig gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om elkaar op basis van de tussentijdse peilingen van extra informatie te voorzien of in debat te overtuigen. Het karakter van de interactie was meer duiding geven aan de inhoudelijke informatie en standpunten naast elkaar zetten.

Voor veel respondenten is deelname van zoveel mogelijk/alle fracties een belangrijke voorwaarde om de legitimiteit van de tussentijdse peilingen en de inhoud van de opdracht aan GS als product van voorkantsturing te borgen. Veel respondenten spreken hun zorg uit dat dit kwetsbaar is.

In de pilot is volgens veel respondenten ambtelijk wel geprobeerd de legitimiteit van tussentijdse peilingen te bewaken. Veel respondenten geven ook dat daar ambtelijk eigenlijk niet op gestuurd kan worden. Er is namelijk geen opkomst of meedoe verplichting voor Statenleden.

De organisatie van de commissievergaderingen, EMS en RND, op dezelfde tijd maakt dat sommige kleinere fracties gedwongen worden te kiezen aan welke commissie zij deelnemen. Dit komt de deelname aan werksessies en de legitimiteit niet ten goede.

Legitimiteit is door een aantal respondenten ook gekoppeld aan de mate waarin uitwisseling met de samenleving heeft plaatsgevonden. Uit de gesprekken bleek dat de rol als volksvertegenwoordiger verschillend wordt geïnterpreteerd en dat de mate waarin door fracties wordt geïnvesteerd in uitwisseling met de samenleving sterk verschilt. Bij sommige fracties is die uitwisseling met de samenleving intensiever in aanloop naar de verkiezingen, voor andere fracties is het ook een bron

van informatie en inspiratie tijdens de Statenperiode. Uit een aantal gesprekken blijkt dat de invulling van de volksvertegenwoordigende rol zelden onderwerp van gesprek is binnen PS tijdens een Statenperiode.

Tijdsbesteding en tijdspad pilot

Dit proces was gericht op 'voorkantsturing', op de invulling van de kader stellende, opdracht gevende rol van PS. Het goed invullen van deze rol en taak kost tijd, capaciteit en doorlooptijd. Concreet heeft de pilot in de periode van februari 2021 tot aan het zomerreces, 5 keer op de EMS-agenda gestaan, voor 1 á 1,5 uur per sessie. Na het zomerreces is de beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming doorlopen, met een kortere doorlooptijd tussen de beeld- en oordeelsvorming. De vergaderduur van de sessies waren normaal.

De werkgroep bestuurlijke vernieuwing, die het proces begeleidde is vrijwel tweewekelijks bij elkaar geweest in ongeveer 20 bijeenkomsten van gemiddeld 1,5 uur. De kerngroep van betrokken ambtenaren is wekelijks een dagdeel bij elkaar geweest om de bijeenkomsten voor te bereiden en uit te werken en de formele stukken te produceren. Daarnaast zijn de betrokken portefeuillehouders regelmatig geïnformeerd en hebben collega's van de kerngroep meegewerkt de bijeenkomsten te begeleiden en informatiepakketten samen te stellen.

Veel respondenten gaven aan dat het gehele traject van de pilot erg lang te vinden. Daarbij werden twee kanttekeningen gemaakt. Ten eerste dat de benodigde tijd en het tijdspad waarschijnlijk passend is bij de breedte van het economisch dossier. Daarnaast dat de nieuwheid van het proces ook extra tijd heeft gekost. Er is een breed besef dat kaderstelling tijdsintensiever (en kennisintensiever) is dan een regulier proces. Voor de grotere fracties is een dergelijke tijdsinvestering makkelijker te bemensen dan voor de kleinere fracties.

De tijdsbesteding voor de werkgroep leden was aanzienlijk, evenals de tijd van de kerngroep ambtenaren. Naar verwachting zal de benodigde tijd een volgende keer aanmerkelijk minder kunnen zijn.

Gebruikte werkvormen

Tijdens het proces van voorkantsturing zijn veel nieuwe werkvormen gebruikt. Dit was deels noodzaak, omdat vanwege de Coronamaatregelen, het proces geheel online doorlopen is. Veel van de werkvormen zijn echter niet voorbehouden aan het digitaal vergaderen.

Als (beperkte) opsomming hiervan:

- Werken met visuele weergaven van bijvoorbeeld het proces en de relatie tussen waarden en thema's;
- Technisch vragenuurtje met betrokken ambtenaren;
- Dialoog in subgroepen bijvoorbeeld over de samenhang tussen thema's en de concrete praktijk achter de thema's;
- Informatiepakket op beleidsthema's;
- Organiseren van contact met samenleving/ experts;
- Inzet van online tools als Mentimeter en Miro om het gesprek te mediëren en peilingen te doen.

Ook is er taal en zijn er formats ontwikkeld zoals over de rollen van de provincie en de bouwstenen voor een kaderstelling.

Tijdens de pilot was merkbaar dat de betrokkenen over het algemeen open stonden voor het uitproberen van nieuwe media en werkvormen. Dit beeld is in de evaluatie bevestigd. Opvallend is daarbij dat de griffie zich wat beschermend opstelt ten opzichte van de Staten. De vaardigheid van de Statenleden in het hanteren van nieuwe werkvormen wisselt sterk, maar men leerde snel. Tijdens het proces zijn meerdere werkvormen herhaald. Deze wisselende vaardigheid lijkt in de pilot geen negatief effect te hebben gehad.

Opmerkingen die tijdens de evaluatiegesprekken ten aanzien van specifieke werkvormen zijn gemaakt zijn:

- Het werken met post-its en het Miro bord hielp om op een andere manier aan het werk te gaan met de grote hoeveelheid onderwerpen vanuit de SDG's en BWI's
- De gesprekken in kleinere groepen gaven ruimte voor dialoog, onderlinge verkenning van standpunten en verdieping van kennis;
- Het gesprek voeren aan de hand van de peilingen en stellingen vanuit mentimeter gaf de mogelijkheid verschillende zienswijzen gestructureerd aan bod te laten komen
- De technisch vragenuurtjes hielpen om respectievelijk beter begrip te krijgen van het pilot-proces en de inhoudelijke informatie over economie beter te begrijpen
- De informatiepakketten hielpen om een beter beeld te krijgen van de huidige stand van zaken van de economie in Flevoland en creëren een gelijk speelveld in de politieke arena
- Input van inhoudelijke experts en vanuit de samenleving (participatie) zijn door velen gemist. De mogelijkheden die geboden zijn, zijn door de fasering rond het zomerreces en de volle PS-agenda niet benut. Gestelde vragen hierbij zijn wanneer in het proces (voorkeur voor meer aan de start van het voorkantsturingsproces) en wanneer in het jaar (niet vlak voor de zomer wanneer ook de begroting speelt) deze input in een volgend proces te organiseren.
- Een peiling wordt alleen goed ingevuld als die niet te complex is. De differentiatie in rollen van de provincie bleek te complex om goed te kunnen peilen. Op verzoek van de werkgroep is dit vereenvoudigd (wortel/stok/beiden). De peiling over de rollen verliep vervolgens prima.

Leerproces

Nieuwe werkwijze kaderstelling/ voorkantsturing

De pilot was opgezet als een lerend proces waarin iedereen heeft geëxperimenteerd met nieuwe rollen, een nieuw proces/ werkwijze, nieuwe werkvormen, nieuwe omgangsvormen. Dit proces was op hoofdlijnen vooraf uitgedacht met de fases 'evalueren en verkennen', 'waarderen en visievormen' en 'kaderen'. Deze fases zijn gaandeweg steeds verder ingevuld en geïnstrumenteerd. Zo'n leerproces heeft aan het begin altijd iets lastigs en ongemakkelijks en wordt gaandeweg meer vertrouwd.

In de evaluatie werd bevestigd wat tijdens het begin van de pilot merkbaar was: men moest wennen aan het nieuwe proces en vond het soms best spannend. Toch is vrijwel iedereen er met open en positieve insteek en welwillendheid ingestapt en heeft men actief geparticipeerd. Ook voor de evaluatie werd door de meeste betrokkenen ruim tijd vrijgemaakt. Een aantal geïnterviewden geeft aan het zelfs een erg leuk proces te vinden.

Belangrijke lessen en inzichten die worden genoemd ten aanzien van het leerproces zijn:

- Kaders stellen is best moeilijk, het vraagt meer kennis van- en uitwisseling tussen statenleden;
- Inzicht in- en zuiverheid van uitvoering van rollen van PS, GS en ambtenaren is belangrijk in een dergelijk proces. De teruggetrokken houding van GS en de inzet van de ambtenaren werd zeer gewaardeerd;
- (Herhaling van) het overzicht van het gehele proces was behulpzaam om goed te begrijpen hoe de kaderstelling en opdrachtformulering is/ zou verlopen;
- strakke regie op het proces en de agenda is behulpzaam in het leerproces van de commissie
- het proces gaf binnen de commissie een prettiger manier van met elkaar omgaan en meer inzichten in elkaars motieven;
- het leerproces heeft de relaties binnen de Staten, tussen PS en ambtenaren en tussen werkgroep en griffie versterkt.

In dit onderdeel van de evaluatie ontstond regelmatig een gesprek over het soort onderwerpen waarover PS-kaders zou (moeten) willen stellen. Een deel van de betrokkenen vindt dat kaderstelling juist nodig is/ geschikt is voor bredere onderwerpen, anderen juist voor smallere concretere onderwerpen. Generiek lijken zowel PS en GS ervan uit te gaan dat voorkantsturing vaker zal worden toegepast. De respondenten geven aan open te staan voor een volgend proces van kaderstelling. Veel respondenten geven aan dat het wel zinvol is vooraf een goed gesprek te voeren en afspraken te maken over:

- breedte van het onderwerp waarop voorkantsturing gepast is;
- haalbaar tijdspad en benodigde tijdinvestering;
- kennisniveau van en informatievoorziening naar de Statenleden.

Organisatie van de pilot

De commissie EMS heeft zich beziggehouden met de economische inhoud en de kaders voor het nieuwe beleid opgesteld. Het proces waarlangs dit is gebeurd is vormgegeven door een werkgroep (Statenwerkgroep bestuurlijke vernieuwing) en voorbereid door een kerngroep van nauw betrokken ambtenaren. Het proces is zoveel mogelijk binnen de gebruikelijke werkwijzen en hulpmiddelen van de griffie en Procedurecommissie vormgegeven.

Hoewel de rol van de werkgroep niet voor alle respondenten duidelijk was heeft de kerngroep zeker ervaren dat een werkgroep met procesmandaat en kennis van de Staten noodzakelijk was voor een goede inrichting en vlot verloop van het pilotproces. De wens en keuze om binnen de gebruikelijke werkwijzen en hulpmiddelen te werken heeft wel enigszins beperkend gewerkt. De iteratieve leerstappen van de pilot stonden op spanning met de gebruikelijke aanlevertermijnen en verplichte documenten en formats.

De online vergaderomgeving van PS (Pexip) is niet de meest geschikte om online dialoog en samenwerking te faciliteren en organiseren. Het informatiearchief van de Staten maakt het lastig specifieke dossiers of thema's terug te vinden.

De directe betrokkenheid van relevante beleidsambtenaren gaf inhoudelijke verdieping en werd gewaardeerd. In deze pilot werd het proces door een kerngroep van ambtenaren getrokken. De vraag is of deze procesrol bij de ambtelijke organisatie of eerder bij de griffie past.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit de evaluatiegesprekken kunnen aanbevelingen voor een eventueel vervolg worden gehaald. Onderstaand zijn de aanbevelingen geordend naar de verschillende betrokken gremia.

Aanbevelingen voor PS, GS en de werkgroep:

- Ga met elkaar, GS en de ambtenaren in gesprek over de voor- en nadelen van een brede opdrachtformulering c.q. het prioriteren versus aftoppen van een themalijst;
- Houdt het format met de 5 bouwstenen (waarden, inhoudelijke thema's, rolopvatting, werkingsduur/tijdshorizon en financieel kader) voor de opdrachtformulering aan als leidraad voor een volgende kaderstelling.

Aanbevelingen voor PS:

- Aanbevelingen ten aanzien van kennisniveau van de Staten:
 - Versterk de besluiten en besluitvorming door te investeren in een gelijker en hoger informatieniveau binnen PS (buit een informatietekort niet politiek uit)
 - Investeer in goede basiskennis van PS over de eigen rollen en de rollen van de provincie. Dit kan bijvoorbeeld aan het begin van een Statenperiode en/of via een toegespitst programma in de Statenacademie.
 - Maak per traject expliciet welke kennis nodig is voor een goede taakinvulling, zeker bij de meer kennis vragende rol van kaderstelling
 - Maak afspraken over de rollen van de fracties, de griffie en de ambtelijke organisatie ten aanzien van informatievoorziening c.q. kennisontwikkeling over de belangrijke opgaven voor Flevoland
 - Maak afspraken over hoe het niet politieke deel van de volksvertegenwoordigende rol c.q. de uitwisseling met de samenleving als bron van informatie en inspiratie ingevuld kan worden zodat deze daadwerkelijk plaatsvindt. Dit kan een onderdeel zijn van het proces voor de participatieverordening.
- Aanbevelingen ten aanzien van vervolg kaderstellingen:
 - Onderzoek/ bepaal met elkaar en GS op welke (typen) onderwerpen kaderstelling wenselijk is en op welk moment in de Staten/bestuursperiode dat het beste georganiseerd kan worden gezien de benodigde tijdsinvestering
 - Richt de organisatie van het volgende proces van kaderstelling goed in. De scheiding tussen de inhoudelijke en procesmatige rol heeft goed gewerkt. Maak een keuze voor de trekkende procesrol bij de ambtelijke organisatie of de griffie.
- Aanbevelingen ten aanzien van de wijze van werken binnen PS:
 - Bouw bij belangrijke thema's dialoog sessies in, met kleine groepjes. Wees helder wat de dialoog moet opleveren zodat er niet "in het wilde weg wordt gepraat", maar er een gerichte gedachtenvorming en uitwisseling plaatsvindt tussen Statenleden.
 - Blijf investeren in competenties en vaardigheden voor de dialoog en blijf openstaan voor andersoortige werkvormen.
 - Zorg ervoor dat de manier waarop een proces van voorkantsturing georganiseerd wordt, het meedoen voor alle fracties mogelijk maakt om legitimiteit te borgen.

- Aanbeveling ten aanzien van de opvolging van bovenstaande aanbevelingen
 - Bepaal met elkaar hoe de opvolging/ borging van de aanbevelingen het beste georganiseerd kan worden. Bepaal of het eigenaarschap bij PS moet blijven liggen en opvolging via de griffie, de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing en/of ambtelijke ondersteuning moet plaatsvinden of dat GS gevraagd wordt om met voorstellen te komen om de opvolging te organiseren.

Aanbevelingen voor GS:

- Blijf zuiver in de rollen. Blijf afstand houden om PS de ruimte te geven om zelf met de materie aan de slag te gaan.
- Benut vaker de mogelijkheden van werkvormen als een (mentimeter) peiling om een goed en gedeeld beeld van de gehele staten te krijgen. Doe dit bijvoorbeeld als laagdrempelige aanvulling op de gebruikelijke wensen en bedenkingen sessies of proactief om de visies op te halen.
- Onderzoek/ bepaal met elkaar en PS wanneer in de Staten- en Bestuursperiode en op welke (typen) onderwerpen kaderstelling wenselijk is.

Aanbevelingen voor de werkgroep bestuurlijke vernieuwing:

- Aanbevelingen ten aanzien van de organisatie van voorkantsturing
 - Organiseer ook de komende keren een werkgroep met 'procesmandaat' om het proces van PS voor PS te organiseren.
 - Neem als werkgroep een zichtbaardere rol in naar de commissies/PS.
 - Onderhoud nauw contact met de griffie ten aanzien van de formele procedures en mogelijkheden zoals online faciliteiten en werkvormen. Laat daarbij de inhoudelijke noodzaak voorgaan op de historische gebruiken.
 - Ontwikkel een voorstel voor de invulling van de initiatiefrol voor toekomstige trajecten van voorkantsturing.
 - Let bij de organisatie van het proces op het verschil in mogelijkheden van grote en kleine fracties. Benut zo mogelijk de integrale commissievergaderingen.
- Aanbevelingen ten aanzien van het proces van voorkantsturing:
 - Geef PS en GS zoveel mogelijk informatie over de benodigde tijdsinvestering (vooraf), het procesverloop en de actuele stap in het proces. Dat vermindert de spanning van het nieuwe en vergroot betrokkenheid.
 - Laat ambtenaren fictieve inhoudelijke praktijkvoorbeelden geven zodat de vertaalslag tussen concrete dagelijkse praktijk en de abstractere beleidsthema's helderder wordt
 - Kies werkvormen die helpend zijn voor dialoog en/of inhoudelijk debat. Onderzoek werkvormen en mogelijkheden om efficiënt Staten breed te werken/ input op te halen (zoals de mentimeter peilingen)
 - Overweeg om voor voorkantsturing voor echt grote opgaven te werken met werkconferenties (een aantal dagen/middagen/avonden) waarin in fase 1 de inhoud in theorie en praktijk wordt aangereikt en wordt uitgediept, de 2e fase veel dialoog en debat wordt gevoerd, fase 3 keuzes worden gemaakt en de 4e fase consoliderend is. Dit is een intense tijdsinvestering, maar verkort de doorlooptijd aanzienlijk.

Aanbevelingen voor de griffie:

- Aanbevelingen ten aanzien van informatiepositie van de staten:
 - Stel een basis informatiepakket beschikbaar bij de start van een nieuwe Statenperiode. Zorg dat deze ook tussentijds beschikbaar is voor 'zij instromers'
 - Richt een mogelijkheid voor kennisdeling c.q. mogelijkheden voor het verwerven van kennis in
 - Maak het archief beter toegankelijk voor PS. Documenten zijn nu op datum geordend. Een aanvullende ordening op dossier/thema maakt het makkelijker om stukken terug te kunnen vinden.
- Aanbevelingen ten aanzien van gebruikte werkvormen en hulpmiddelen tijdens Statenbijeenkomsten:
 - Kies werkvormen die helpend zijn voor dialoog en/of inhoudelijk debat. Maak gebruik van werkwijzen die ook de doorgaans wat stillere statenleden de kans geven om mee te doen.
 - Investeer in mogelijkheden die break out sessies en samenwerken tijdens digitale vergaderingen/bijeenkomsten faciliteren.
 - Investeer in kennis en ervaring van andersoortige werkvormen zodat je de Staten hierin kan begeleiden
 - Houdt het format met de 5 bouwstenen voor de opdrachtformulering aan als leidraad voor een volgende kaderstelling
- Aanbevelingen ten aanzien de eigen rolinvulling:
 - Onderzoek hoe je naast de gebruikelijke ondersteuning van de controlerende rol van de Staten, ook de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rollen van de Staten kunt ondersteunen.
 - Onderhoud nauw contact met de werkgroep tijdens pilots en sta open voor (tijdelijke) aanpassingen van de procedures en het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen

Aanbevelingen voor de fracties:

- Ga na of alle fractieleden beschikken over voldoende kennis en informatie om mee te kunnen doen aan een traject van voorkantsturing zodat wanneer nodig geïnvesteerd kan worden in het kennisniveau van de fractieleden.

Aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie

- Richt een proces in om PS te helpen bepalen welke onderwerpen geschikt of nodig zijn voor voorkantsturing
- Wees bewust dat PS een lekenbestuur is, denk na over hoe je informatie en kennis overdraagt. Complexiteit van vraagstukken en kennisniveau van ambtenaren is niet altijd behapbaar voor statenleden.
- Integratie en complexiteit van vraagstukken vraagt meer afstemming tussen verschillende beleidsvelden
- Heb oog voor de organisatie van de procesontwerp kant. Dit vraagt andere vaardigheden van beleidsmedewerkers dan het hebben van inhoudelijke vakkennis. Kies aan de voorkant hoe die rol wordt ingevuld. Is niet per se de inhoudsdeskundige die dat moet doen.

Procesvaardigheden kunnen ook in een ander persoon belegd zijn. Stel een team samen waarin die verschillende vaardigheden belegd zijn.

- Elementen en werkwijzen, werkvormen die in het proces voor voorkantsturing gebruikt worden kunnen ook op andere momenten in interactie met PS gebruikt worden
- Overweeg om voor belangrijke dossiers met regelmaat technische vragenuurtjes te organiseren
- Houd rekening met de doorlooptijd van kaderstelling door PS en het tijdig starten in relatie tot de beleidscyclus. Betrek op tijd collega's die de inhoud moeten leveren.
- Het inrichten en ontwerpen van een begeleidend proces voor PS kost tijd en vraagt systemisch en systematisch werken.