

Discussienotitie democratische vernieuwing

Fernijing yn Fryslân: in bestjoer dat past by dizze tiid

1 Intro

Een Fryslân waarin samenwerking vanzelfsprekend is en waarin de overheid als één opereert: de stip op de horizon voor bestuurlijk Fryslân¹. Bestuurlijke vernieuwing, van groot tot klein, van snel realiseerbaar tot een toekomstvisie. Van digitale raadpleging tot bestuurlijke samenwerking. Van zakencollege tot één ambtelijk apparaat voor Fryslân. Van regie bij de samenleving tot het aanpassen van vergaderstructuren van bestuur en raden en staten.

Bij bestuurlijke vernieuwing denkt iedereen aan iets anders. In deze notitie verstaan we onder bestuurlijke vernieuwing *‘Veranderingen in de werkwijzen, processen en cultuur van het openbaar bestuur om daarmee beter aan te sluiten op maatschappelijke vragen en ontwikkelingen’*. In onze visie moet bestuurlijke vernieuwing altijd ten dienste staan van versterking van de kwaliteit van het openbaar bestuur, van de kwaliteit van de democratische processen in Fryslân. Het gevoel van vertrouwen van mensen in de betrokken instituties speelt een belangrijke rol bij *‘brede welvaart’* en de waardering voor het leven in Fryslân.

Doel van deze notitie

Met deze notitie, die dient als discussiestuk, wil de provincie Fryslân stappen zetten op weg naar vernieuwing in het Friese openbaar bestuur. Het vormt een uitnodiging aan overheden en andere partijen om in gesprek te gaan over hoe we in Fryslân gezamenlijk beter kunnen omgaan met een veranderende wereld. Hoe geven we in Fryslân invulling aan nieuwe vormen van samenwerking en democratische processen die passen bij de huidige tijd, waar willen wij naartoe?

Vernieuwing democratie

We leven in een tijd waarin de overheid niet meer de enige is die activiteiten ‘in het algemeen belang’ uitvoert. Een tijd waarin de samenleving meer dan ooit invloed wil hebben en heeft op wat er in de leefomgeving gebeurt. Een tijd waarin vraagstukken vaak zo ingewikkeld en integraal zijn, dat ze niet door de overheid alleen, laat staan één overheid kunnen worden opgelost. De term ‘doe-democratie’ verwijst naar de ontwikkeling waarbij inwoners publieke vraagstukken zelf of samen met overheden en andere partijen oppakken. Kenmerk hiervan is dat uitkomsten van een dergelijk proces ook worden overgenomen door de politiek. Het is meer dan een advies. Dit vraagt om meer samenwerking, luisteren, vertrouwen en loslaten. Traditionele werkwijzen volstaan niet meer.

Het ‘korset van Thorbecke’, dat het openbaar bestuur in Nederland lange tijd goed gediend heeft, begint daarbij te knellen. Dat korset losmaken kan via formele wijzigingen, maar sneller en effectiever via nieuwe manieren van (samen)werken.

¹ Een nabije horizon, ook, omdat de nieuwe omgevingswet dit van overheden vereist.

Bestuurlijke vernieuwing draait niet zozeer om een verschuiving van een representatieve democratie met gekozen volksvertegenwoordigers naar een doe-democratie, het gaat veel meer om het *opnieuw uitvinden van democratische processen die passen bij de huidige tijd*. We zijn bezig met een zoektocht naar een nieuwe democratie, naar een manier om ons als samenleving te organiseren. Belangrijkste daarbij is niet dat bestuurders of politici een stap terug doen, maar dat we samen stappen vooruit zetten.

Wetgeving speelt hier ook op in. De nieuwe Omgevingswet moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat we participatie verankeren in omgevingsprocessen. Het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' beoogt de participatie van inwoners en organisaties bij de uitvoering en evaluatie van beleid te versterken en creëert een regeling voor het uitdaagrecht (*Right to Challenge, Rjocht om út te Daagjen*). Door te experimenteren kunnen we leren hoe democratische waarden zich ontwikkelen nu informele en formele structuren vervagen. Op die manier kunnen we ook in de toekomst democratische principes als vrijheid en gelijkheid waarborgen.

Een Fries bestuur dat past bij deze tijd

Deze notitie schetst een ontwikkeling die al gestart is. In Fryslân zijn de lijnen kort en is samenwerking en het betrekken van partners en betrokkenen een vanzelfsprekendheid. Bestuurlijk en ambtelijk weten de Friese overheden elkaar goed te vinden en ook aan initiatiefvoorstellen op dit terrein in raden en Staten zien we dat bestuurlijke vernieuwing een belangrijk thema in deze tijd is. Mooie aanknopingspunten voor vernieuwing in ons openbaar bestuur.

In de hoofdstukken hierna schetsen wij een aantal ontwikkelingen en doelen en doen we een aanzet voor het vervolg. We hopen dat deze notitie uitnodigt tot verder nadenken over nieuwe democratie in Fryslân en wat dat in de toekomst kan betekenen. Het schetst onze visie op dit moment, die we graag ter discussie stellen en samen verder inkleuren!



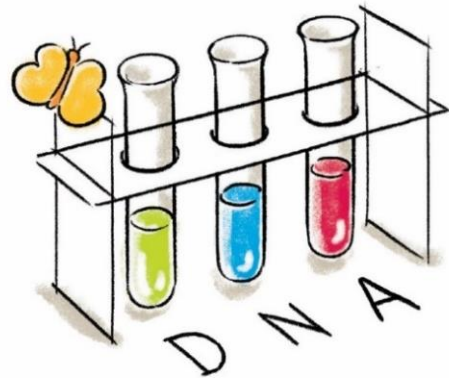
2 Ontwikkelingen: Fryslân durft voorop te lopen

Het vraagt lef en doorzettingsvermogen om werk te maken van bestuurlijke vernieuwing en vertrouwde rollen en werkwijzen ter discussie te stellen. Gelukkig durven we in de provincie Fryslân voorop te lopen. We zetten een aantal ontwikkelingen op een rij die dit laten zien.

Als provincie kennen we een lange egalitaire en op samenwerking gerichte geschiedenis. Rond 1100 begon de periode die bekend staat als de Friese Vrijheid. Kern daarvan was het ontbreken van een landsheer en centraal bestuur. Bestuur en rechtspraak vonden plaats op lokaal niveau door de vrije boeren. Samenwerking was in deze periode essentieel en soms zelfs letterlijk noodzaak om te overleven, denk bijvoorbeeld aan de strijd tegen het water.

Uit het recentere verleden is *Fryslân Fernijt* een interessant voorbeeld. In de jaren 90 werd onder deze naam onderzoek gedaan naar een herverdeling van taken tussen gemeenten, provincie en het Rijk evenals onderzoek naar een nieuwe, minder bureaucratische stijl van besturen. Voor het resulterende voorstel bleek de tijd nog niet rijp. Maar die open blik, wat betreft wie waarvoor het meest geschikt is, heeft ook nu nog veel waarde.

In Fryslân is dus een goede uitgangspositie om bestuurlijk te vernieuwen. Samenwerking zit als het ware in ons DNA, er kan teruggerepen worden op een lange traditie. Waar we nu naar zoeken is de juiste mate van flexibiliteit in rol- en taakinvulling van politiek en bestuur. Naast maatschappelijke initiatieven zijn heldere politieke kaders nodig. Flexibel zijn en leren loslaten vraagt, hoe gek dat misschien ook klinkt, intensieve bestuurlijke afstemming en dialoog met inwoners en organisaties.



Bestuurlijke samenwerking

In de afgelopen jaren zijn mooie stappen gezet op het vlak van bestuurlijke samenwerking. Zo is het *bestuurlijk overleg Friese samenwerking* opgestart. Meerdere malen per jaar komen bestuurders van de provincie Fryslân, vereniging van Friese gemeenten (VFG), gemeente Leeuwarden en Wetterskip Fryslân bijeen. Het overleg is gericht op zowel effectief samenwerken op bestuurlijke thema's als samenwerken in bedrijfsvoering door diensten te koppelen. Wat de samenwerking tussen de bestuurslagen vergemakkelijkt is het feit dat Wetterskip Fryslân, als een van de weinige in Nederland, (vrijwel) dezelfde schaal kent als de totale provincie.

De *Friese bestuurdersdag*, die sinds 2018 jaarlijks georganiseerd wordt, is een concrete uitwerking van dit bestuurlijke overleg. Het bijeenbrengen van Friese bestuurders en politici helpt de onderlinge verbinding en die tussen de overheden en samenleving te bevorderen. Om daarnaast de uitvoering van brede programma's te faciliteren en de kennis van ambtenaren provincie-breed in te zetten, worden de mogelijkheden van een gezamenlijke 'arbeidspool' voor de Friese overheden onderzocht.

Vanwege de brede scope van het bestuurlijk overleg Friese samenwerking stellen we voor om onder de vlag van deze samenwerking de vernieuwing in het openbaar bestuur in Fryslân verder uit te werken in een gezamenlijke visie. Daarmee kunnen we de dialoog en ideevorming over bestuurlijke vernieuwing in Fryslân faciliteren en de praktische uitwerking ervan bevorderen.

Friese Burgertop en ‘right to challenge’

Naast een kritische blik naar binnen, hoort een open blik naar buiten. De Friese Burgertop, voortkomend uit de Friese Dorpentop, is een voorbeeld van bestuurlijke vernieuwing waardoor inwoners van Fryslân op eigen initiatief vraagstukken en voorstellen op de politieke agenda kunnen zetten. Het proces van democratische besluitvorming door volksvertegenwoordigers wordt zo aangevuld met de kennis en ervaring uit de mienskip.

Een ander initiatief op het vlak van bestuurlijke vernieuwing in Fryslân is ruimte bieden voor het ‘uitdaagrecht’, *right to challenge*. Hierbij kijken enthousiaste groepen inwoners en organisaties of zij taken, die de overheid nu uitvoert, anders, beter, slimmer of goedkoper kunnen doen. Zo is er ‘Natuer mei de Mienskip’, waarbij negen natuur-, milieu- en landbouworganisaties in partnerschap met de provincie werken aan het realiseren van afgesproken natuurdoelen. Dit initiatief, dat vorm krijgt op basis van de kaders van het uitdaagrecht, wordt door het Rijk en andere provincies met veel interesse gevolgd.

Door dit soort experimenten en vormen van dialoog krijgen we inzicht in de werking van onze hedendaagse Friese netwerksamenleving. De behoefte om ook het democratische proces hierop aan te passen, wordt geïllustreerd door de breed gedragen motie van Provinciale Staten voor een digitaal raadgevingsplatform, als ondersteunend middel. Fundamentele keuzes zijn echter ook nodig: binnen welke kaders willen we als overheid de voorbereiding en uitvoering van beleid loslaten, wat betekent dit voor rollen en besluitvormingsprocessen? Hierover gaan de volgende paragrafen.

3 Doelen bestuurlijke vernieuwing

Wat is precies het doel van het aanzwengelen van de discussie rond bestuurlijke vernieuwing, wat willen we bereiken? Democratische vernieuwing is nodig om als overheden aan te blijven sluiten bij de uiteenlopende veranderingen in de maatschappij. In deze notitie onderscheiden wij drie belangrijke doelen van bestuurlijke vernieuwing:

1. Krachtig Fries bestuur dat het verschil blijft maken

Het vertrouwen in de politiek wordt bevorderd door een rolinvulling van bestuurders en politici die past bij de huidige tijd. Dit vertrouwen versterkt de positie van onze gekozen volksvertegenwoordigers en draagt zo bij aan een krachtig Fries bestuur.

De belangrijkste verhouding *binnen* een overheid is die tussen politiek en bestuur. Het is niet mogelijk echt te vernieuwen als overheid als niet ook op de politiek-bestuurlijke lijn verandering plaatsvindt. Denk aan een verschuiving van besluiten achteraf naar scherpere kaders vooraf, van een scherpe scheidslijn tussen coalitie en oppositie naar veel meer coalities per onderwerp. En aan een verschuiving van formele invloed naar inhoudelijke invloed door politici die meer in verbinding staan met inwoners en maatschappelijke partijen. Dit vraagt naast een andere rol ook een andere houding en vaardigheden van politici en bestuurders. Lees hierover meer op pagina's 7 en 8.

2. Omgevingsgericht en integraal werken

Door met de omgeving vraagstukken van alle kanten te bekijken en de juiste partners en expertise bij elkaar te brengen bereiken we maximaal resultaat. Dat is waar integraal werken over gaat. Belangrijk is de manier waarop overheden aansluiten bij vraagstukken en initiatieven vanuit de Friese samenleving, en bij ontwikkelingen die spelen in de omgeving. Dit vraagt soms een ander democratisch proces. Het betekent vooraf als bestuur vraagstukken goed en diepgaand bediscussiëren en vaststellen waar bij een vraagstuk de inhoudelijke en procesmatige grenzen liggen. Aan welke criteria mogelijke oplossingen moeten voldoen.

Dit vraagt ook vernieuwing in de ambtelijke organisaties en griffies. Dat gaat bijvoorbeeld om ambtelijke cultuur en mentaliteit, maar ook om werkwijzen en procedures (minder, simpeler en sneller), bredere budgetten of ambtenaren die een actieve rol spelen in de nieuwe netwerken die ontstaan. De rol van ambtenaren zal minder gaan om inhoudelijke kennis inbrengen, problemen analyseren en oplossingen uitwerken (al blijft dat ook van belang) en meer om het ondersteunen van initiatieven, doelen en ideeën uit de maatschappij. Een 'civil servant' in de ware betekenis van het woord.

Integraal werken krijgt vaak vorm via *gebiedsgericht werken*. Want vraagstukken en kansen hebben bijna altijd een plaats waar ze spelen, een geografisch niveau waarop ze het beste kunnen worden aangepakt. Soms is dat de schaal van de provincie Fryslân, vaak een nog grotere of juist kleinere (regionale) schaal.

Als Fryslân spelen wij landelijk een voorbeeldrol als het gaat om gebiedsgericht werken. Vanuit al onze ervaringen op dit gebied liggen er vele kansen die wij samen kunnen verzilveren. Denk aan de aanpak van het Veenweidevraagstuk, het Waddenoverleg, de ontwikkeling van de Afsluitdijk of aan het IJsselmeerpact.



3. Werken als 1 overheid

Bestuurlijke vernieuwing draait ook om een betere samenwerking *tussen* overheden. Doel van werken als 1 overheid is vooral een effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen en een goede serviceverlening aan inwoners. Denk aan het bundelen van informatie, open data, (digitale) diensten en faciliteiten. Inwoners en maatschappelijke partijen zijn niet geïnteresseerd in de bestaande verschillen tussen overheden: zij willen dat ‘de overheid’ vragen snel beantwoordt en hen helpt. Bij werken als 1 overheid past ook intensieve samenwerking tussen overheden op het terrein van personeel, organisatie en bedrijfsvoering.

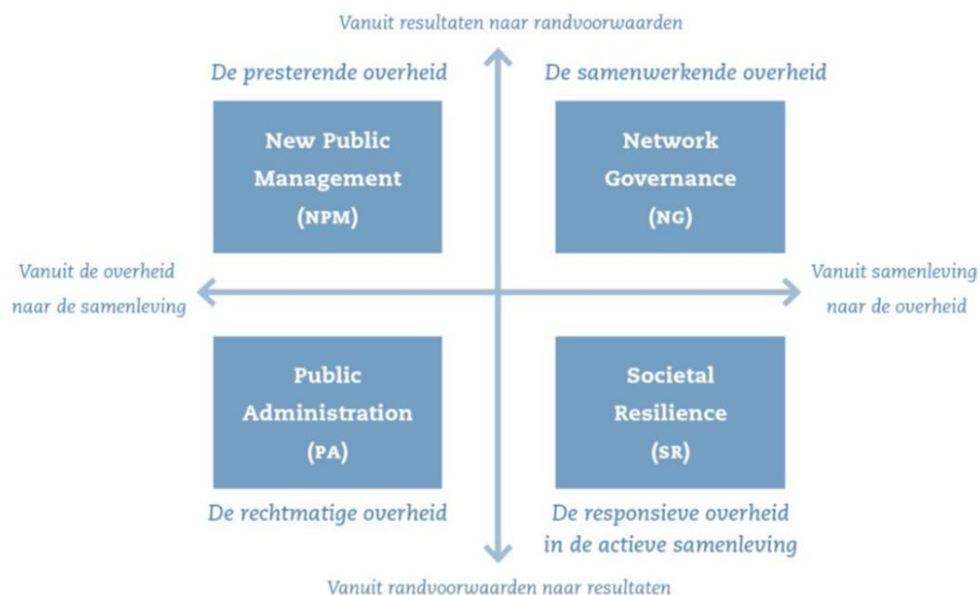
4 Nieuwe rollen en werkwijzen

In de geschetste ontwikkeling waarbij inwoners en andere partijen steeds vaker zelf met oplossingen komen voor maatschappelijke kwesties is de uitdaging het optimaal profiteren van elkaars kracht en expertise. Dit betekent steeds vaker dat overheden een andere rol innemen dan voorheen. De overheidsrollen in de huidige netwerksamenleving zijn sterk afhankelijk van de context, de omstandigheden.

Model overheidssturing NSOB

De Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) heeft een model ontwikkeld dat bestaat uit vier situaties waarin een moderne overheid zich tegenwoordig kan bevinden, op basis waarvan zij rollen kan innemen. Van belang is dat overheden flexibel zijn in hun rolkeuze en dat zij duidelijk zijn over de rol die zij innemen richting partners en initiatiefnemers.

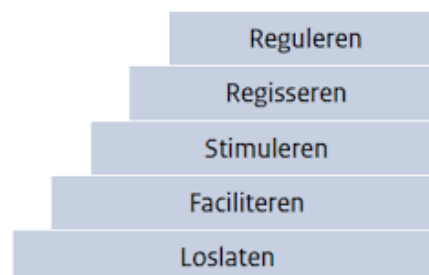
Vier benaderingen van overheidssturing (naar Van der Steen et al).



De vier kwadranten onderscheiden zich door de mate waarin de overheid zelf het voortouw neemt (horizontale as) en het uitgangspunt voor overheidshandelen: gaat het vooral om correcte procedures, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en dergelijke of vooral om resultaten? (verticale as) (zie bijlage 2 voor een verdere toelichting van dit model).

Overheidsparticipatielap

Het is van belang dat elke situatie eigen passende rollen voor de overheid meebrengt en een andere mate en manier van samenwerken. Voor die rollen zelf biedt de 'overheidsparticipatielap' van de Raad voor het Openbaar Bestuur een handig hulpmiddel.



Afhankelijk van de situatie waarin je je als overheid bevindt valt de keuze op een of meer treden van deze trap. Het uitgangspunt daarbij is onderaan beginnen. Alleen als loslaten problemen oplevert gaan we als overheid omhoog op de trap en altijd zo weinig als mogelijk. In samenwerking zijn complicaties dan onder meer of de rollen die je als overheid voor jezelf ziet sporen met degene die anderen voor je zien en of ze passen bij de rollen die die anderen voor zichzelf zien.

Wat betreft de rollen van de provinciale overheid is in het bestuursakkoord voor elk resultaat aangegeven welke rol past bij dat resultaat. Daarvoor is een vijftal icoontjes ontwikkeld, elk passend bij een van de treden op bovenstaande trap (in bijlage 5 van het akkoord). Ook heeft de provincie een eerste uitwerking gemaakt van welke verantwoordelijkheden en instrumenten horen bij de diverse treden op de trap. Want uit een keuze voor een of meerdere rollen bij een vraagstuk komen ook keuzes voort over de verantwoordelijkheden die een overheid wel of niet op zich neemt en keuzes over de in te zetten instrumenten.

Tot welke veranderingen in werkwijzen van de overheid kan dit leiden?

Bestuurlijke vernieuwing in de huidige tijd heeft consequenties voor rollen en werkwijzen van overheden en voor de samenwerking met andere partijen. Een aantal mogelijke veranderingen op een rij:

1. Anders omgaan met beleid. Serieus samenwerken met anderen en ruimte bieden voor leren van anderen, houdt ook in dat gezamenlijk koers wordt bepaald. Dat betekent in de praktijk vaker streven naar gezamenlijke, met anderen geformuleerde en vastgestelde doelen. Het betekent ook accepteren dat geformuleerd beleid soms onvoorziene beperkingen of zelf ongewenst gevolgen meebrengt en dus deels tijdelijk buiten werking zou moeten kunnen worden gesteld of snel (gedeeltelijk) aangepast.

2. Andere mindset en profiel politiek & bestuur. Vernieuwing van democratische processen vraagt ook een andere 'mindset' van bestuurders en politici. Het vraagt een andere houding, een andere invulling van de politieke rol. Het persoonlijk profiel verandert in die zin, dat gekozen volksvertegenwoordigers moeten opereren in het geheel van alle participatieprocessen die gaande zijn. Het is belangrijk dat zij kunnen verbinden. Dat betekent dat overzicht houden in de maatschappelijke dynamiek wellicht belangrijker is dan uitgeroepen worden als 'beste debater'.

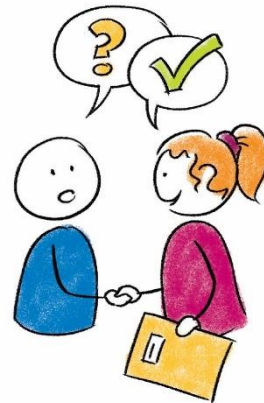
3. Verandering van de provinciale rol. Enerzijds omdat de provinciale middelen afnemen, maar ook omdat de verwachtingen van onze partners over onze rol verschuiven, is het belangrijk om als provincie onze rol te verbreden. Van een partij die in belangrijke mate geldschieter is naar een partij die dat minder doet en in plaats daarvan meer nadruk legt op het helpen met processen begeleiden, verbinden en ondersteunen van innovatie. Daarnaast is het, om flexibel in te kunnen spelen op complexe ontwikkelingen, belangrijk om snel ruimte te kunnen vinden binnen bestaande middelen. Dat vereist grotere en vooral bredere budgetten waarvan de inzet kan meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen en initiatieven. Dit als vervanging van de huidige kleine, strak omschreven en grotendeels toegekende budgetten

4. Vaker verkennend in plaats van besluitvormend debatteren. Meer samenwerking en gebruikmaken van de ideeën van 'buiten' houdt ook in dat vraagstukken, op het moment dat de politiek zich erover buigt, nog niet altijd volledig zijn uitgewerkt. Dit vraagt meer verkennende debatten. Gezamenlijk met maatschappelijke partijen en experts een vraagstuk ontrafelen en de eerste contouren helder

krijgen. Dit vergt bereidwilligheid van politiek en bestuur om te werken met informatie op hoofdlijnen en meer verkennende discussies te voeren dan gewoonlijk.

5. Van besluiten achteraf naar sturen vooraf en tijdens.

De meer open en meer verkennende werkwijze die hierboven geschetst is, betekent niet dat er voor de politiek niets meer te besluiten of sturen is. Integendeel. Het betekent vooral dat de aard en het tijdstip van die sturing verandert. Een gezamenlijk traject met anderen serieus nemen betekent niet het traject geheel open laten en achteraf maar bekijken of de uitkomsten passen. Het betekent van tevoren goed bepalen en aangeven welke invloed een ieder heeft in het proces. Dit kan worden aangevuld met meer tussentijdse sturing, door gedurende een proces tussentijdse uitkomsten te bespreken.



6. Actieve rol van de politiek in de ontwikkeling van initiatieven. Een andere vorm van tussentijdse sturing zou betrokkenheid van volksvertegenwoordigers in de ontwikkeling van initiatieven zelf kunnen zijn. Vanzelfsprekend spelen rolzuiverheid en verwachtingenmanagement hierbij een rol. Een mogelijk vorm is bijvoorbeeld een tussentijdse klankbordrol.

7. Flexibel omgaan met agenda's van raden en staten. Meer samen met anderen tot beleid en acties komen vergt ook meer flexibiliteit en snelheid. De ambtelijke organisatie kan haar bijdrage leveren aan het terugbrengen van de reactietijd. Om aan te sluiten bij het tempo van de maatschappelijke dynamiek zouden ook versnelde procedures kunnen worden ontwikkeld om voorstellen en initiatieven snel in raden en staten te agenderen.

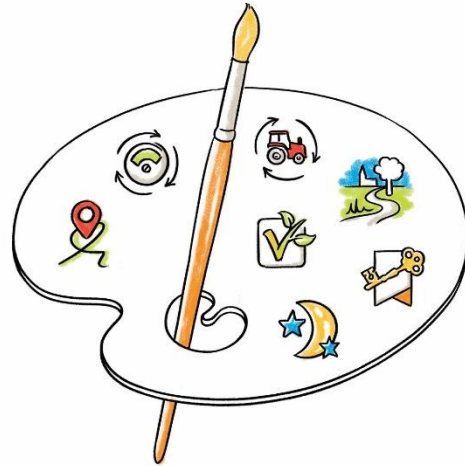
8. Consequenties voor het dagelijks bestuur. Bestuurlijke vernieuwing heeft naast invloed op raden en staten ook invloed op de rol van het dagelijks bestuur (burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten, bestuur waterschap). Het vraagt ook hier meer flexibiliteit rond beleid en middelen, en meer interactiviteit in de processen om te komen tot het beleid. Meer flexibiliteit in beleid kan paradoxaal genoeg bereikt worden door beleid, naar voorbeeld van de Omgevingsvisie, vaker of zelfs altijd zonder einddatum voor te leggen maar daarnaast veel frequenter gedeeltelijk aan te passen. Door het werken met startnotities (aangevuld met expertmeetings of werkbezoeken) kunnen externe partijen al in een vroeg stadium worden betrokken.

5 Dialoog & experiment

Hoe kunnen we gezamenlijk concreet invulling geven aan bestuurlijke vernieuwing in Fryslân?

Hoe kunnen we als overheden, maatschappelijke partijen en inwoners elkaars kracht en ideeën meer benutten bij het werken aan de complexe vraagstukken van deze tijd, waarbij alles met alles samenhangt?

Hieronder wordt een aantal ideeën geschetst om het debat te stimuleren en in de praktijk aan de slag te gaan met democratische vernieuwing. Wij stellen Provinciale Staten voor de andere overheden en maatschappelijke partijen in Fryslân uit te nodigen een aantal gezamenlijke experimenten uit te voeren.



1. **Dialoog *Fernijing yn Fryslân***: voorstel is deze notitie in 2020 te benutten als start voor de discussie over democratische vernieuwing met Friese overheden en andere betrokkenen. Doel is samen tot ideeën, acties en experimenten te komen op het vlak van bestuurlijke vernieuwing. Een gezamenlijke visie of samenwerkingsmanifest (met concrete afspraken) zou een mooi resultaat kunnen vormen van deze dialoog. De bestaande Friese bestuurlijke samenwerking biedt hiervoor een goed kanaal. Wij zien een belangrijke rol voor raden en staten in deze dialoog, onder meer bij het formuleren van de dilemma's en kansen op het gebied van bestuurlijke vernieuwing en het zelf deelnemen aan discussiebijeenkomsten.
2. **Gezamenlijke participatieverordening**: als onderdeel van de dialoog kunnen wij in Fryslân wellicht direct invulling geven aan de participatieverordening die alle overheden moeten maken (op basis van nieuwe wetgeving die op komst is, zie bijlage 3). Zo kunnen we als eerste regio in Nederland een *gezamenlijke* concept-participatieverordening opstellen.
3. **Inrichten digitaal platform**: hiervoor is een concreet voorstel ontwikkeld dat bij deze discussienotitie is gevoegd (bijlage 4). Doel is inwoners van Fryslân een nieuwe mogelijkheid te bieden voor directe inspraak bij politieke thema's en ontwikkelingen. Een digitaal platform gaat verder dan alleen een mening vragen, het biedt ook mogelijkheden voor maatschappelijk debat. Het voorstel is een uitwerking van een motie over digitale raadpleging die Provinciale Staten op 27 februari 2019 aannamen. Een interessante variant zou kunnen zijn om te streven naar een gezamenlijk digitaal platform van de Friese overheden.
4. **'Senaat van Fryslân'**: om beter gebruik te maken van de kennis en ideeën in Fryslân is een idee een 'Senaat van Fryslân' in te stellen. Een gezelschap Friezen uit een breed veld dat periodiek (denk aan twee keer per jaar) bijeenkomt om gezamenlijk adviezen te geven. De adviesvragers aan deze Senaat zouden in principe alle Friese overheden kunnen zijn en eventueel ook andere maatschappelijke partijen. De Friese bestuurlijke samenwerking of de VFG zouden een rol kunnen spelen in het verzamelen en selecteren van de adviesvragen. De status van het advies wordt vooraf bepaald en kan variëren per onderwerp.

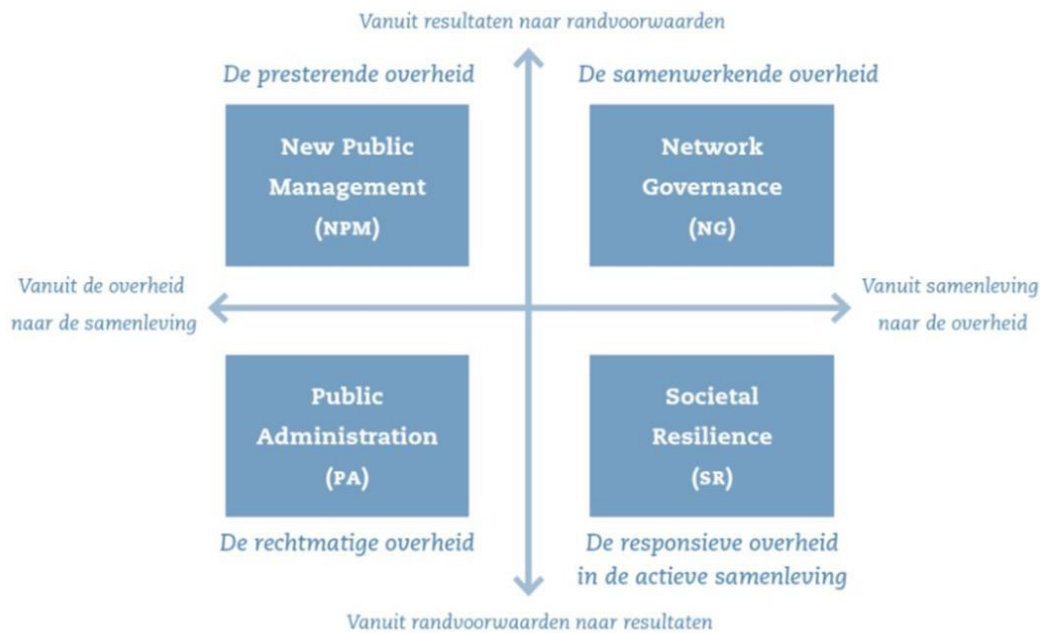
Tenslotte is onderstaand een aantal voorstellen opgenomen die meer specifiek voor de provincie zelf bedoeld zijn. Dat laat onverlet dat ook bij deze voorstellen samenwerking met gemeenten of andere partijen volgt.

5. **Nieuwe opzet coalitievorming verkiezingen:** aan het einde van de vorige periode behandelden Provinciale Staten voorstellen om te komen tot een andere opzet van de coalitievorming na de verkiezingen. Het voorstel is om in 2020/2021 een aantal van deze ideeën verder uit te werken (zoals een minder gedetailleerd bestuursakkoord of een Statenakkoord/opgavenprogramma, het aanstellen van bestuurders op persoonlijke titel), zodat dit ruim voor de komende provinciale verkiezingen klaar is. De griffie zou het voortouw kunnen nemen in het uitwerken van een geschikte vorm voor Provinciale Staten om hiermee aan de slag te gaan (denk aan plenaire bijeenkomsten of werkgroepen).
6. **Zero based budgetting en experiment burgerbegroting:** voorafgaand aan de tussenbalans van het provinciale bestuursakkoord in 2021 gaat een proces van *zero based budgetting* inzichtelijk maken welke provinciale activiteiten effectief zijn en welke minder (zie ook de ambitie van hoofdstuk 10 van het provinciale bestuursakkoord). Op basis van de resultaten van *zero based budgetting* en de tussenbalans kunnen Provinciale Staten voorstellen ontwikkelen over een andere besteding van provinciale middelen. Een interessant experiment daarbij kan zijn om een *burgerbegroting* te laten opstellen door een doorsnee van de Friese bevolking, om een beeld te krijgen van de voorkeuren van de Friese bevolking bij het ontwikkelen van de nieuwe voorstellen.
7. **Budget voor burgervoorstellen:** een stap verder gaat de mogelijkheid om een bepaald budget vrij te maken en de maatschappij uit te nodigen voorstellen te ontwikkelen voor dat budget. De beste drie voorstellen worden voorgelegd (bijvoorbeeld gelijktijdig met de komende verkiezingen) om te bepalen welke voorstellen moeten worden uitgevoerd. Dit kan leiden tot een hogere verkiezingsopkomst en meer aandacht voor provinciale thema's. Om deze effecten te bereiken zou het om een substantieel budget moeten gaan.

Bijlage 1: kosten van de voorstellen

1. Dialoog *Fernijing yn Fryslân*: kosten eenmalig 100.000
2. Gezamenlijke participatieverordening maken: kosten eenmalig 75.000
3. Inrichten en onderhouden digitaal platform: kosten eenmalig 90.000 en structureel 100.000 jaarlijks
4. Senaat Fryslân: kosten jaarlijks 150.000
5. Andere opzet coalitievorming: kostenneutraal
6. Burgerbegroting: 90.000
7. Budget voor burgerkeuze voorstellen: sterk afhankelijk van te kiezen vorm, plus bedrag ter beschikking gesteld voor de voorstellen zelf

Bijlage 2: toelichting model Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



De vier situaties onderscheiden zich door de mate waarin de overheid zelf het voortouw neemt (horizontale as) en het uitgangspunt voor overheidshandelen: gaat het vooral om correcte procedures, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en dergelijke, of vooral om resultaten? (verticale as)

Rechtmatige overheid

'Linksonder' levert dat een situatie op waarin de overheid nog grotendeels zelf dingen kan sturen en waarbij rechtszekerheid en regels belangrijk zijn: *de rechtmatige overheid*. Voorbeelden hiervan zijn vergunningverlening en toezicht, verordeningen.

Presterende overheid

Linksboven bevindt zich de situatie waarin eveneens de overheid nog grotendeels zelf zaken kan realiseren, maar daarbij vooral belang hecht aan resultaten: *de presterende overheid*. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het aanleggen, verbeteren of onderhouden van infrastructuur (bijvoorbeeld het Friese Meren-project of de aanleg van de Centrale As).

Samenwerkende overheid

Rechtsboven bevindt zich de *samenwerkende overheid*. Die overheid bevindt zich in een situatie waarin problemen alleen op te lossen zijn door een samenwerking van meerdere, vaak vele partijen. De oplossing is niet eenzijdig door een overheid op te leggen of door te voeren en de overheid is daarmee dan ook veel meer partner dan een bovenliggende partij. Ook komen initiatieven en oplossingen lang niet altijd vanuit de overheid, maar vaak ook van anderen in het netwerk. De resultaten van de samenwerking staan voorop. Voorbeelden hiervan zijn legio, onder andere op het vlak van landbouw (landbouwdeals of -agenda), cultuur (culturele hoofdstad 2018), duurzaamheid (Regionale Energie Strategie) of economie (clusters).

Responsieve overheid

Rechtsonder, ten slotte, bevindt zich de situatie waarin initiatieven en resultaten vanuit de maatschappij zelf komen en de overheid kiest voor het verschaffen van de randvoorwaarden daarvoor (in geld, procesondersteuning enzovoorts). Dit wordt genoemd *de responsieve overheid*. Friese voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld maatschappelijke initiatieven als Kening fan e greide, Holwerd aan zee en energiecollectieven.

Bijlage 3: wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau

Wet versterking participatie op decentraal niveau

Dit wetsvoorstel regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarvoor wordt de regeling over inspraak in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en WolBES uitgebreid naar participatie. Daarnaast wordt het uitdaagrecht wettelijk verankerd.

Publicatiedatum	09-12-2019
Einddatum consultatie	14-02-2020
Type consultatie	Wet
Organisatie	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Verwachte effecten van de regeling voor de doelgroepen

Dit wetsvoorstel regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarvoor wordt de regeling over de inspraakverordening in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en WolBES uitgebreid naar een participatieverordening. Voortaan regelen gemeenten, provincies, waterschappen en de BES-eilanden naast de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding van beleid ook de betrokkenheid van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid in hun participatieverordening.

Een specifieke vorm van participatie in de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht. Dit recht wordt met de wetswijziging wettelijk verankerd. De verwachting is dat met deze wetswijziging inwoners meer betrokken worden in verschillende beleidsfasen en de nabijheid tussen bestuur en inwoner wordt vergroot.

<https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening>

Bijlage 4: uitwerking motie digitaal raadplegingsstelsysteem

Aanleiding

In de PS-vergadering van 27 februari 2019 is een motie aangenomen om de mogelijkheid te onderzoeken voor het opzetten van een digitaal raadplegingsstelsysteem. De motivering achter deze motie is dat: "De democratie en het vertrouwen van de burgers in politiek en bestuur door integere digitale raadpleging verbeterd kan worden".

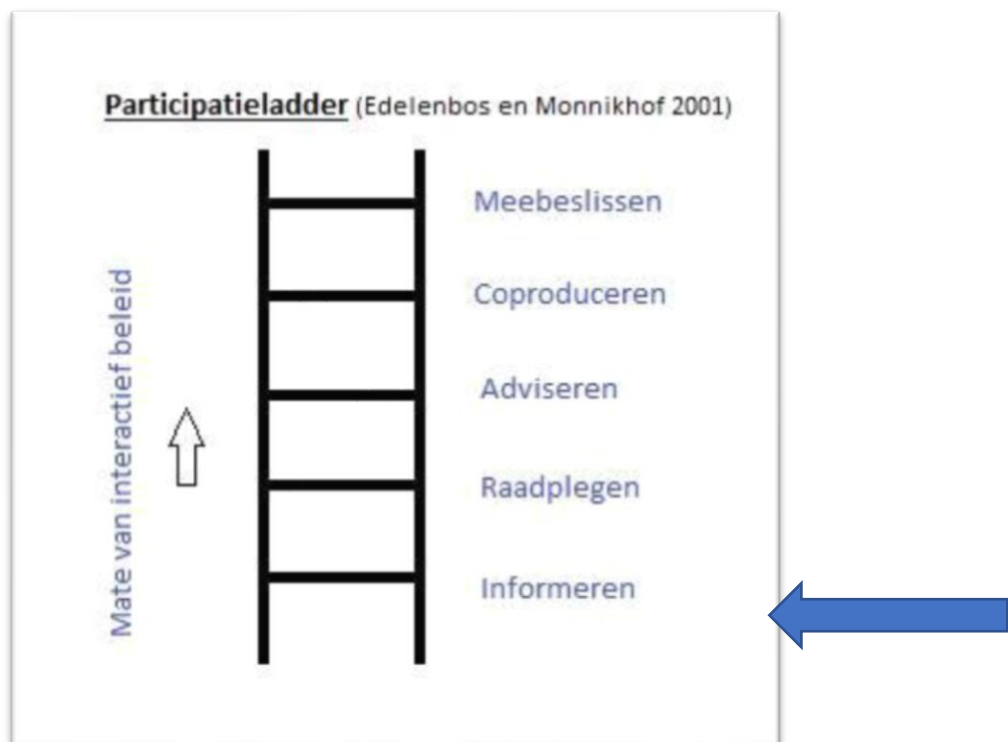
Doel van de motie

Het doel van de motie is "iedereen mee te laten doen in de nieuwe democratie", waarbij:

- burgers zich breed kunnen laten informeren.
 - en een manier hebben om directe inspraak te hebben bij relevante, politieke thema's en ontwikkelingen;
- Als middel om deze doelen te bereiken wordt gestreefd naar een online omgeving.

Mate van participatie

De precieze uitwerking van de motie is mede afhankelijk van de gewenste mate van burgerparticipatie die ermee wordt nagestreefd. Een gangbaar hulpmiddel om dit te bepalen is een zogenoemde 'participatieladder'. In dit advies hanteren we als referentiekader de gangbare participatieladder van Edelenbos en Monnikhof. De ladder loopt op van minder betrokken (onderaan de ladder) tot meer betrokken (bovenaan de ladder).



Figuur 1 Participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001)

In de motie wordt gesproken over een digitaal *raadpleeg*stelsysteem. Elke trede op de participatieladder kent zijn eigen bijbehorende methodieken. Voor het niveau *raadplegen* zijn veelgebruikte digitale methoden enquêtes, burgerpanels, polls en peilingen. Raadplegen houdt in dat het politieke bestuur zelf de thema's bepaalt. Betrokken burgers en organisaties worden als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid gezien waarbij gespreksresultaten mogelijk bouwstenen voor beleid vormen. Het bestuur is echter niet verplicht om de input uit een dergelijke raadpleging te gebruiken (zie voor een uitgebreidere toelichting op de participatieladder bijlage 1). In de opzet van het raadpleegstelsysteem kan op ook de mogelijkheid van verdergaande vormen van participatie open worden gehouden.

Ten behoeve van de gewenste raadpleging moeten burgers informatie kunnen vinden en vragen kunnen beantwoorden over de thema's en ontwikkelingen waarover hun mening gevraagd wordt. Iedere partij moet haar visie kunnen geven. Er zijn diverse "dossiers" met achtergrondinformatie te vinden en via links wordt doorverwezen naar (de standpunten van) maatschappelijke organisaties. Essentieel bij deze vragen én antwoorden is, dat deze objectief geformuleerd zijn: hieruit mag geen politieke voorkeur blijken. Dit met als doel dat alle partijen gebruik *kunnen* maken van de resultaten in de beeldvorming over een onderwerp.

Keuzes en vragen

Nu het gewenste niveau van participatie is bepaald is er nog een aantal aspecten van belang bij het vormgeven van de gewenste digitale raadpleegomgeving:

Open of besloten?

Mogen alle burgers en organisaties deelnemen of is er een besloten groep mensen die deelneemt?

- Het gaat in deze om een online omgeving waar iedere burger zich op elk moment bij kan aanmelden om een bijdrage te leveren. Essentieel is dat bij het beantwoorden van de vragen helderheid is over wie de antwoorden geeft. Een vorm van authenticatie is daarbij noodzakelijk, ook om te zorgen dat ieder maar 1 maal kan antwoorden.
- De wens is dat de reageerders op basis van kenmerken onderscheiden kunnen worden en eventueel ook gericht bevraagd worden. Dit kan zijn op basis van leeftijd, locatie, sexe, etc.
- Het gaat om reacties van individuele burgers. Er worden geen reacties van maatschappelijke organisaties gevraagd. Een variant kan zijn om te werken met een burgerpanel dat periodiek benaderd wordt.

Wie agendeert en stelt vragen op?

Wie bepaalt de agenda voor de raadpleging, de onderwerpen en bijbehorende vragen?

- De lijst met onderwerpen voor raadpleging wordt opgesteld en vastgesteld door PS. Maatschappelijke organisaties kunnen ook onderwerpen agenderen. Opname daarvan gebeurt als minimaal 1/3 van de Statenleden daarmee instemt (om blokkade van onderwerpen te voorkomen)
- De vragen per onderwerp worden ingediend per partij, waarbij van tevoren een limiet wordt vastgesteld (praktisch zal dit veelal 1 of 2 vragen zijn).
- Vanuit de griffie zal inventarisatie van en redactie op de vragen plaatsvinden.
- Na inventarisatie wordt in onderling overleg tussen de fracties bij overlap en doublures overeenstemming bereikt over de definitieve set vragen.
- De vragen worden zonder herleiding naar indienende partij gepresenteerd op de site.

Helderheid over het proces

Belangrijk is aan de voorkant helder te maken aan de mensen die een bijdrage leveren wat er zal gebeuren met hun input. Aangezien vooralsnog gestreefd wordt naar het niveau raadplegen zal geen sprake zijn van binding vooraf van PS aan de uitkomsten van de raadpleging. Dit dient duidelijk gecommuniceerd te worden. Daarnaast verdient het aanbeveling dat bij behandeling in PS van het onderwerp waarop de raadpleging heeft plaatsgevonden partijen in hun debat waar mogelijk traceerbaar gebruikmaken van de resultaten van de raadpleging. Tenslotte zou overwogen kunnen worden dat partijen zichzelf vooraf binden aan de resultaten van de raadpleging, waarbij opgemerkt wordt dat dit een andere "sport van de participatieladder" is.

Tijdelijk of permanent

Vindt de raadpleging periodiek plaats of is een plek waar burgers permanent input kunnen leveren?

- Uitgegaan wordt van een permanente online omgeving, waarbij specifieke raadplegingen aan een duidelijk termijn gebonden worden.
-

Zelf doen of laten doen?

Om invulling te geven aan een oplossingsrichting via een concreet product/systeem is er een principiële keuze te maken: zelf doen of laten doen? Hiervoor zien we de onderstaande drie opties.

Opties voor uitvoering

Er zijn drie kansrijke opties voor uitvoering van de motie:

Optie 1. Gebruik van voorzieningen van derden, bijvoorbeeld 'Panel Fryslân' van het Fries Sociaal Planbureau <https://www.fsp.nl/panelfryslan/>

Voordelen

- Er is al een bestaande groep, mogelijk zelfs een representatieve afspiegeling van de doelgroep. Raadpleging wordt uitgevoerd door een reeds bekende organisatie. Dit komt vermoedelijk de respons ten goede
- Kennis en kunde in het doen van onderzoek en verwerking van resultaten is aanwezig

Nadelen

- Door het gebruik van bestaande voorzieningen moet er rekening gehouden worden met bestaande werkwijze, frequentie en kaders qua werkwijze en onderzoek. De sturing op inhoud en werkwijze is minder direct
- De verbinding, ook in de beeldvorming, met provincie Fryslân is minder direct
- Het panel is niet in dezelfde vorm te gebruiken voor 'hogere' treden van de participatieladder.

Een andere optie is een dergelijk raadpleegplatform via andere kanalen van partners te laten verlopen. Denk aan NDC of Omrop Fryslân. Zij kunnen via de eigen website en social media aandacht vestigen op de vragen, de toegang regelen en de input verzamelen. Een onafhankelijke mediapartner (als waakhond van de democratie) wekt ook vertrouwen richting de mienskip. In communicatie over het platform kan de mediapartner zelf veel werk verzetten en samen met de provincie optrekken, wat het bereik enorm vergroot. Mochten zij niet in een dergelijk platform willen voorzien, is het in ieder geval wenselijk partners te betrekken in de communicatie.

Optie 2: Gebruik van een standaard marktproduct voor e-democracy

Er zijn verschillende andere marktalternatieven². De kosten hiervoor worden geraamd op initieel € 90.000 en structureel € 100.000. De provincie kiest er met deze optie voor om de voorzieningen uit de markt te gebruiken, maar het (inhoudelijk) beheer zelf te doen.

Voordelen

- Relatief snel in gebruik te nemen
- Bewezen oplossing van specialistische marktpartij
- Directe koppeling en mogelijke integratie met voorzieningen van live verslagen en Staten Informatie systeem
- Voorziening is toekomstvast: ook andere treden van de participatieladder kunnen worden ondersteund (via uitbreiding systeem)

Nadelen

- Standaard functionaliteit waarbij soms concessies gedaan moeten worden qua werkwijze

Optie 3: Eigen voorzieningen realiseren op basis van bij de provincie en bestaande leveranciers aanwezige functionaliteit en technologie.

De provincie Fryslân heeft diverse ICT-voorzieningen die gezamenlijk mogelijk in de gewenste functionaliteit kunnen voorzien. Denk hierbij aan het Content Management Systeem van de website en een samenwerkingsomgeving op basis van Sharepoint. De gewenste functionaliteit zal grotendeels ontwikkeld moeten worden, waarbij zoveel als mogelijk standaard "bouwblokken" gebruikt zullen moeten worden. De provincie kiest er hiermee voor om alles in eigen huis te ontwikkelen en beheren. De kosten hiervoor zijn initieel € 120.000 en structureel € 100.000.

² Zie o.a. <https://e-dem.nl/> en figuur 5 in de bijlage. Een voorbeeld is <http://consulproject.org/en/>

Voordelen

- Volledig op maat te maken
- Haalbaarheid moet verder onderzocht worden

Nadelen

- Lange aanlooptijd, mogelijk tegenvallende kosten

Aandachtspunten

Voor het vervolg is er een aantal aandachtspunten:

- Uit communicatie-oogpunt geven we mee dat een apart platform waar de vragen te vinden zijn en waarvoor men (vanwege de gewenste authenticatie) moet inloggen, naar alle waarschijnlijkheid weinig bezoekers en dus een lage input oplevert. Het zal voor de gemiddelde Fries zeker niet voor de hand liggen om uit eigen beweging het platform via een url op te zoeken en er speciaal inlognaam en wachtwoord voor aan te maken. Een eenvoudigere en toegankelijker oplossing, waarbij authenticatie in een klap is geregeld, is door gebruik te maken van een bestaand social media platform, bijvoorbeeld door het oprichten van een Facebook-community.
- Digitale democratieprojecten zijn het meest succesvol als er niet alleen op een onderwerp of tool wordt gefocust, maar ook op het proces rond projecten. Het verdient daarom aanbeveling om burgers en organisaties uit het maatschappelijk middenveld te betrekken bij het opzetten, vullen en beheren van de site.³
- Bij het gebruik van een platform als dit, is communicatie hierover essentieel. Het zorgen dat dit door de juiste mensen gevonden wordt is de succesfactor van een dergelijk initiatief. Daarom is het belangrijk dat er ruchtbaarheid wordt gegeven aan dit platform. Dit vraagt veel aandacht, inzet en uren. Het onderhouden en monitoren van vragen en reacties die binnenkomen op het platform zal namelijk een belasting op de werkzaamheden opleveren, iets om rekening mee te houden in de begroting en plannen.
- Ook benadrukt onderzoek het belang van goede feedback aan deelnemers om teleurstelling en doodbloeden van een initiatief te voorkomen. Er moet daarom bepaald worden over de wijze waarop over het verdere gebruik van de resultaten gecommuniceerd wordt aan deelnemers aan de raadplegingen.⁴

Voorstel: optie 2

Vanwege de beperkingen in opschaalbaarheid naar andere participatievormen bij gebruikmaking van het bestaande Fryslân panel, de geringere inhoudelijke grip en lossere verbondenheid aan de provincie in de beeldvorming, is het voorstel niet voor de eerste optie te kiezen. De ongewisheid, langere doorlooptijd en vermoedelijk hogere kosten pleiten tegen optie 3.

Het voorstel is daarom te kiezen voor optie 2: het selecteren en inrichten van een bestaande marktoplossing voor burgerparticipatie en -raadpleging. Hierbij wordt geadviseerd te starten met een experiment met 1 à 2 dossiers of onderwerpen en de hoogstnoodzakelijke functionaliteiten in plaats van eerst het gehele platform voor te bereiden en te lanceren. De kosten hiervan zijn, als gezegd, eenmalig € 90.000 en structureel € 100.000.

³ Handreiking Digitale Democratie, BZK, Den Haag,

<https://digitaledemocratie.pleio.nl/file/download/57979202/Handreiking%20Digitale%20Democratie.pdf>

⁴ Onderzoeksrapport Online meebeslissen Lessen uit onderzoek naar digitale burgerparticipatie voor het Europees Parlement, Rathenau Instituut, , <https://www.rathenau.nl/nl/kennisgedreven-democratie/online-meebeslissen>

Discussienotitie democratische vernieuwing in Fryslân

Uitgave provincie Fryslân

Opstellers: René Monnikhof en Siska van der Weij

April 2020