



BRABANTADVIES



Provinciale Staten, versterk uw positie!

Bestuurlijke vernieuwing in de Provinciale Staten
van Noord-Brabant

COLOFON

Auteurs

Henriëtte Rikkoert en **Alwin Groen**, **BrabantAdvies**.

Vormgeving

Attacom Textuur in samenwerking met **Noeste IJver**.

Illustraties Poster

Visual Marks.

Foto's

Provincie Noord-Brabant (pg 5), Melchert Meijer zu Schlochtern (pg 9 boven), Olaf Smit (pg 13 onder), Erik van der Burgt (pg 25 boven).

Uitgave

BrabantAdvies

BrabantAdvies adviseert over de belangrijkste thema's die in Brabant spelen. Van natuur tot economie, van gezondheid tot arbeidsmarkt. De adviezen helpen de politiek en het bestuur om keuzes te maken. Daarmee stimuleert BrabantAdvies de ontwikkeling van Brabant en haar inwoners.

www.brabantadvies.com

—

's-Hertogenbosch, januari 2019.

INHOUD

Provinciale Staten, versterk uw positie!	6
Totstandkoming van deze verkenning	10
Resultaten: Beperk de agenda en zoek verbinding	14
Aanbevelingen: Concrete handvatten voor vernieuwing	26

VOORWOORD

In het hedendaagse Huis van Thorbecke doet zich al langer een dilemma voor. In de publieke opinie is de aandacht vooral gericht op de rol van het Rijk en gemeenten, en veel minder op de provincies. Dit uit zich ook in lage vierjarige opkomstcijfers van de kiezers. En dat terwijl juist de provincie als middenbestuur, in het Europa van de regio's, bij uitstek een rol kan spelen in een maatschappij die op velerlei terreinen om vernieuwende concepten vraagt.

Met 'Beweging in Brabant' heeft het Brabantse provinciebestuur ook een ambitie gesteld ten aanzien van het eigen functioneren. Zo stond de heidag van Provinciale Staten in oktober 2017 in het teken van de (agenderende) rol van de Staten in de netwerksamenleving. Dwingende vraag daarbij was hoe de Staten, gezien de enorm snelle veranderingen in economie en maatschappij, in de nabije toekomst hun rol zouden moeten pakken. Waar ligt de ruimte voor een agenderende rol? En hoe geef je de rol van volksvertegenwoordigers goed vorm in die veranderende netwerksamenleving?

Als BrabantAdvies hebben wij de afgelopen periode een bijdrage mogen leveren aan de vernieuwingsdiscussie in de Staten. Henriëtte Rikkoert en Alwin Groen zijn als jonge talenten met de verschillende Statenleden, bestuurders en diverse andere deskundigen in gesprek gegaan. De inzichten zijn verzameld in dit advies, met de mobiliserende titel: 'Provinciale Staten, versterk uw positie'.

Een stevige positie van Provinciale Staten in deze snel veranderende tijden is immers van belang voor de zichtbaarheid, maar vooral ook voor de kwaliteit van het provinciaal bestuur. En daarin heeft Brabant een traditie hoog te houden.

Met de verkiezingen voor de deur dient zich daartoe voor Provinciale Staten weer een mooi momentum aan.

Ivka Orbon
Directeur BrabantAdvies



Provinciale Staten, versterk uw positie!

Over de staat van de democratie is veel gesproken en geschreven. Uit onderzoeken van de afgelopen jaren (bijv. de Legitimiteitsmonitor¹ en het CPB-onderzoek '*Meer democratie, minder politiek*'²) blijkt dat inwoners grote waarde hechten aan het democratisch proces, maar dat er in deze tijd een andere invulling aan zou moeten worden gegeven. Inwoners willen meer de ruimte krijgen en zich meer gehoord en vertegenwoordigd voelen door de politiek.

Recent heeft ook Commissie-Remkes gepleit voor aanpassingen in het parlementair stelsel die ertoe moeten leiden dat burgers die nu dreigen af te haken, zich weer gehoord voelen.³ Grote maatschappelijke en technologische veranderingen hebben er volgens de commissie toe geleid dat de regels en gebruiken van het parlementair stelsel niet meer in alle opzichten toereikend zijn. Ze acht het noodzakelijk om het stelsel toekomstbestendig te maken en de democratie, de rechtsstaat en het parlement te versterken.

De inrichtingsvraagstukken van de samenleving worden complexer. De klimaatopgave, de noodzakelijke energietransitie, de digitalisering: ze stellen de overheid en de samenleving voor grote sturingsvraagstukken. De oplossingen dienen gevonden te worden binnen de vele netwerkstructuren die onze samenleving, en misschien wel Brabant in het bijzonder, rijk is. Inwoners willen meer de ruimte krijgen en zich meer gehoord en vertegenwoordigd voelen door de politiek. En een deel van de inwoners neemt ook zelf het initiatief en daagt daarmee de overheid uit zich daartoe te verhouden. 'The Right to Challenge' is inmiddels in onze samenleving een gevestigd begrip.

In deze context zal ook de provincie zich ten dele opnieuw moeten richten. De uitgangspositie voor de provincie is daarin zeker niet slecht: als middenbestuur met de benoemde kerntaken is er ook veel ruimte om de toegevoegde waarde te zoeken in de realisatie van de maatschappelijke opgaven. De 'wat-vraag' gaat daarbij hand in hand met de 'hoe-vraag'.

De legitimatievraag blijft daarbij uiteraard aan de orde. Eens per 4 jaar dient deze vraag zich aan, bij de Statenverkiezingen. Maar wellicht nog belangrijker is de periode die daarop volgt. Want hoe vullen de Provinciale Staten in

een veranderende omgeving hun vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol in, wanneer de provincie zich meer als partner gaat opstellen, wanneer processen complex zijn en wanneer doelen en te behalen resultaten de uitkomst zijn van co-creatie met andere benodigde partners, inclusief burgerinitiatieven? Cruciaal daarbij is op welke momenten Provinciale Staten zich laten zien. De juiste timing, en dan met name de opstartfase, bepaalt een groot deel van de uiteindelijke effectiviteit.

Het is daarom de vraag hoe de Provinciale Staten de effectiviteit van hun rol bepalen in het licht van deze ontwikkelingen: [Hoe kunnen de Provinciale Staten hun positie versterken?](#)

Oproep: 'Beperk de agenda en zoek verbinding'

Om die vraag te beantwoorden, heeft BrabantAdvies relevante literatuur geraadpleegd en gesprekken gevoerd met verschillende personen: Statenleden, ambtenaren, professoren bestuurskunde, trainees en maatschappelijk initiatiefnemers. Op basis daarvan komt zij tot de volgende conclusie:

'Om haar positie te versterken dienen Provinciale Staten':

1. De agenda te beperken tot een select aantal prominente thema's



Zijn de Provinciale Staten bezig met de thema's die er echt toe doen? Welke zouden dat moeten zijn? En welke rol past daar het beste bij?

2. De verbinding te zoeken met Brabant



A. Inwonerinitiatieven, Netwerken en Regionalisering

Hoe houden Provinciale Staten toegevoegde waarde tussen opkomende inwonerinitiatieven, gemeenschappelijke regelingen en bestuurlijke netwerken?



B. Zichtbaarheid en betrokkenheid van de Brabantse inwoner

Hoe kan de zichtbaarheid van de Staten worden vergroot en hoe realiseren de Staten betrokkenheid van de Brabantse inwoner?

BrabantAdvies reikt hiervoor een lijst met concrete handvatten aan:

Via de [praatplaat](#) (de uitvouwbare poster achter in dit boekje) kunnen de Provinciale Staten samen in gesprek gaan over het versterken van hun positie.



Totstandkoming van deze verkenning

Het thema bestuurlijke vernieuwing is niet nieuw. Al jarenlang spreken politici van verschillende bestuurslagen over hun rol in de toekomst. Variërend van het referendum in de Tweede Kamer tot nieuwe vormen van inwonerparticipatie op gemeentelijk niveau.

Terugblik: Bestuurlijke vernieuwing in de Brabantse Staten

In de Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant kwam het thema de afgelopen jaren meerdere malen aan bod. In november 2016 werd de motie 'Maatwerkbeleid' aangenomen. De Staten gaven daarin aan dat zij inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen een grotere rol willen geven bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Tijdens de Statenbijeenkomst van 30 juni 2017 is deze ambitie verder uitgediept.

Als vervolg op de Statenbijeenkomst is BrabantAdvies gevraagd om tijdens de heidag van Provinciale Staten op 6 oktober 2017 - in samenwerking met BrabantKennis en de Zuidelijke Rekenkamer - een bijeenkomst te organiseren waarbij de Staten verder nadenken over hun eigen rol.

Tijdens de heidag heeft BrabantAdvies een werksessie geleid onder de noemer 'Provinciale Staten: blijven(d) relevant?' Hierbij gingen Statenleden met elkaar in gesprek over hun eigen rol en bespraken zij wat ze willen vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten. De inzichten uit deze gesprekken waren een belangrijke opmaat voor dit product.

Aanpak

Naast de inzichten uit deze heidagen, zijn relevante literatuur en beleidsstukken geraadpleegd en hebben interviews plaatsgevonden met onder andere

professoren van het *Tilburg Center for Regional Law and Governance (TiREG)* en de *Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)*, maatschappelijk initiatiefnemers, provinciale ambtenaren, Statenleden en trainees van het programma *De Toekomst van Brabant* (via een enquête). Een lijst van geïnterviewden is achter in deze publicatie te vinden.

Op basis van deze input brengt BrabantAdvies een beknopte verkenning uit met concrete suggesties en handvatten hoe Provinciale Staten op een vernieuwende manier kunnen gaan werken, inclusief praatplaten als instrument om dat gesprek vorm te geven. Het is uiteraard aan de Staten zelf of ze deze suggesties en handvatten benutten. Het is vooral van belang dát Provinciale Staten met elkaar verder in gesprek gaan en blijven over de wijze waarop ze hun rol invullen en hun positie kunnen versterken in een snel veranderende omgeving.





Resultaten: Beperk de agenda en zoek verbinding

Hoe kunnen de Provinciale Staten hun positie versterken? Op basis van die vraag is het gesprek gevoerd met verschillende stakeholders in en rond de provinciale politiek. Een vraag die men alleen kan beantwoorden als er inzicht is in de onderliggende ontwikkelingen. Wat maakt dat de rol van Provinciale Staten verandert? En wat betekent dat voor de rol van de Provinciale Staten?

Op basis van de gehouden interviews en geraadpleegde literatuur komt een belangrijk gegeven naar voren. Hoewel de aangedragen oplossingen verschillen, komen de ontwikkelingen die de respondenten opmerken nagenoeg overeen. Deze ontwikkelingen zijn steeds te vangen onder een tweetal hoofdvragen. Het zijn wezenlijke vragen die de toekomstwaarde van de Staten bepalen en waarover het debat zou moeten worden gevoerd:

1. De agenda van de Staten:



Zijn de Provinciale Staten bezig met de thema's die er echt toe doen? Welke zouden dat moeten zijn? En welke rol past daar het beste bij?

2. De verbinding te zoeken met Brabant



A. Inwonerinitiatieven, Netwerken en Regionalisering

Hoe houden Provinciale Staten toegevoegde waarde tussen opkomende inwonerinitiatieven, gemeenschappelijke regelingen en bestuurlijke netwerken?



B. Zichtbaarheid en betrokkenheid van de Brabantse inwoner

Hoe kan de zichtbaarheid van de Staten worden vergroot en hoe realiseren de Staten betrokkenheid van de Brabantse inwoner?

Wanneer de Provinciale Staten erin slagen om op deze twee hoofdlijnen gezamenlijke oplossingen te bedenken, kan de positie versterkt worden.

De praatplaat geeft praktische handvatten om de verandering concreet te maken. Het is aan de Statenleden zelf om op basis hiervan tot keuzes te komen.

Om een zo groot mogelijke meerwaarde te hebben voor dit proces, worden de ontwikkelingen hieronder verder uitgediept naar deelthema's, beknopt voorzien van citaten en literatuur. Zodat niet alleen duidelijk is wat de vraagstukken en veranderingen zijn, maar vooral ook waarom die gewenst zijn.

1. De agenda van de Staten



Zijn de Provinciale Staten bezig met de thema's die er echt toe doen? Welke zouden dat moeten zijn? En welke rol past daar het beste bij?

Focussen

Veel provinciale taken zijn in de loop der jaren gedecentraliseerd naar gemeentelijk niveau. Een logisch gevolg lijkt dat het werk van een Statenlid compacter en overzichtelijker is geworden. In de praktijk lijkt dit echter niet het geval. Het werk van de parttime volksvertegenwoordiger neemt veel tijd in beslag. Als we kijken naar de agenda voor Provinciale Staten staat deze vól met veel verschillende onderwerpen. Hebben Statenleden nog wel focus op waar het om gaat?

Om echt inhoudelijk van toegevoegde waarde te kunnen zijn, is het van belang om focuspunten te kiezen. Waar gaat de provincie over en waaraan kunnen Provinciale Staten echt iets bijdragen? Er zijn veel beleidsarme trajecten die sneller afgerond kunnen worden, waardoor er meer ruimte blijft om over de wezenlijke zaken te discussiëren. Uiteraard dient er op de agenda plek te zijn voor verschillende thema's, van groot tot klein, maar door een striktere selectie te maken, kan de effectiviteit aanzienlijk vergroot worden.

“Waar willen PS de aankomende tijd over nadenken en waar kunnen zij zich écht inzetten voor Brabant en kunnen ze het verschil maken?” < Ambtenaar provincie Noord-Brabant >

Agenderende rol

In de praktijk zetten Gedeputeerde Staten de grote lijnen uit en Provinciale Staten vullen dit aan. Hierdoor worden Gedeputeerde Staten leidend in het proces. Hoe kunnen Provinciale Staten hier zicht op houden en de juiste keuzes maken?

Julien van Ostaaijen geeft de politiek het advies om zich 'zacht op te stellen naar de samenleving', maar 'hard op te treden richting het college'. Hij stelt in zijn onderzoek dat gemeenteraden veel zaken overlaten aan het dagelijks bestuur, terwijl ze nog veel meer uit de agenderende rol kunnen halen. Meer 'spelen' en een flexibele aanpak loont.⁴ Over de positie van de Staten stelt hij: "Provinciale Staten zouden hard kunnen zijn richting Gedeputeerde Staten door een eigen agenda op te leggen en de samenwerking te zoeken. Daarnaast zijn er uitvoerende zaken die duidelijk overgelaten zouden moeten worden aan het dagelijks bestuur (overlaten en vervolgens achteraf toetsen)." Dit houdt in dat Provinciale Staten veel meer richting kunnen geven aan Gedeputeerde Staten en bepalen met welke onderwerpen en focuspunten Gedeputeerde Staten (naast hun eigen agenda) aan de slag moeten gaan. Timing is hierin zeer relevant. Juist in de eerste maanden na de verkiezingen hebben de Statenleden de mogelijkheid om samen te bedenken wat zij als belangrijkste thema's en momenten voor de komende periode zien. Door dit uit te spreken richting Gedeputeerde Staten kan een krachtige wisselwerking ontstaan.

"Er is behoefte aan een debat waarin je flexibel kunt zijn en meer ruimte creëert voor de agenderende rol. Het vraagt om een andere houding van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, waarin zij optimaal tot hun recht komen" <Statenlid PS Noord-Brabant>

Het idee van Van Ostaaijen lijkt in de praktijk nu nog lastig uitvoerbaar. Met name omdat Provinciale Staten bij het doen van voorstellen één blok dienen te vormen van verschillende politieke partijen met verschillende meningen. De centrale vraag luidt dan ook: wie is, alles bij elkaar genomen, verantwoordelijk voor de positie van de Provinciale Staten? Uiteindelijk is dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid, ten slotte gaat men samen over de finale besluitvorming. Hoe groter daarbij de bundeling van partijen, des te sterker het signaal dat aan Gedeputeerde Staten wordt afgegeven: "De gemeente Geldrop is een mooi voorbeeld. Daar bespreekt men samen, als geheel - coalitie en oppositie - welke thema's belangrijk zijn. Vervolgens worden er wethou-

ders bij gezocht die de thema's het beste kunnen oppakken. De kracht van deze aanpak zit 'm in de gezamenlijke inzet. Er wordt gekeken naar wat echt nodig is en veel minder vanuit 'politieke partij denken'".

Informatievoorziening

In de media is steeds vaker te lezen dat het werk van een volksvertegenwoordiger veel tijd in beslag neemt en het soms moeilijk te combineren is met andere werkzaamheden.⁵ Hoe blijft een Statenlid, in de beperkt beschikbare tijd, voldoende op de hoogte om goede, afgewogen beslissingen te kunnen nemen?

In de snel veranderende wereld is het een steeds grotere uitdaging om de juiste keuzes te maken op grote vraagstukken als digitalisering, klimaatverandering en veiligheid. Het is belangrijk dat Statenleden oog hebben voor deze ontwikkelingen en hier goed op kunnen inspelen. Door te focussen op deze ontwikkelingen, dit type vraagstukken te thematiseren ook in relatie tot de provinciale rol, en daartoe gezamenlijk de relevante info te verzamelen, kunnen Provinciale Staten hierin een explicietere rol nemen. De vaak beperkte tijdsinzet van Statenleden vraagt om prioritering en ondersteunende instrumenten. De respondenten geven aan dat dit op verschillende manieren mogelijk is, zoals het werken met een rapporteur (één of meerdere afgevaardigden die informatie ophalen en terugkoppelen), een externe expertgroep, of financieel-technische ondersteuning vanuit de griffie. De inzet van één of enkele rapporteurs op enkele thema's zorgt er niet alleen voor dat spaarzame tijd beter wordt besteed, maar tevens dat Provinciale Staten zichzelf beter in stelling brengen op prominente thema's. Huidige initiatieven zoals de Statenwerkgroep Omgevingsvisie tonen aan dat het nut heeft om deze focus uit te bouwen. Daarnaast blijft uiteraard ook de rol van Gedeputeerde Staten cruciaal om Provinciale Staten op de goede wijze in positie te brengen.

2. De verbinding met Brabant

A. Inwonerinitiatieven, netwerken en regionalisering

Hoe houden Provinciale Staten toegevoegde waarde tussen opkomende inwonerinitiatieven, gemeenschappelijke regelingen en bestuurlijke netwerken?

Initiatieven vanuit de maatschappij



Een sterk opkomende nieuwe vorm van democratie is de 'doe-democratie'. Hierbij wachten inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen de politieke besluitvorming niet af, maar gaan zij zelf aan de slag en proberen zelf de maatschappelijke kwesties op te lossen.⁶

Hoewel deze ontwikkeling vooralsnog veel sterker op het lokale politieke niveau wordt ervaren, dient zich ook voor Provinciale Staten de vraag aan of en hoe ze zich verhouden tot inwonerinitiatieven die doelen op een eigen manier willen realiseren.

De geïnterviewden geven aan dat de toegevoegde waarde van Provinciale Staten zit in het bewaken van het proces. Wanneer dit in orde is, dienen Provinciale Staten vooral ruimte te geven aan inwonerinitiatieven: "Als het merendeel van de inwoners het er mee eens is en er is aan het proces voldaan, dan is het ook gewoon goed". Wel is het belangrijk om het algemeen belang goed in de gaten te houden, ook daar zit de toegevoegde waarde van Provinciale Staten.

In dit samenspel tussen politiek en samenleving is een goede onderlinge afstemming van belang. Burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen van diverse gemeenten komen in het programma 'Lokale Democratie in Beweging' tot de conclusie dat verwachtingsmanagement cruciaal is in dit proces.⁷

Onder de geïnterviewden is dit een herkenbaar thema. Ze wijzen erop dat deze initiatiefnemers geen blauwdruk zijn van de totale bevolking: "Laten we vooral beseffen dat het niet om 'iedereen' gaat als we het hebben over inwoners die maatschappelijke initiatieven oppakken. We moeten als politiek vooral ook rekening houden met de rest van de bevolking".

Deze spanning tussen de representatieve democratie en de 'civil society' vraagt ook om goede bescherming van de grondrechten. Hoogleraar Janneke Gerards roept daarom op om te werken met nieuwe, flexibele rechtsvormen, bijvoorbeeld door de verplichting van de bescherming van grondrechten ook op te leggen aan private partners.⁸

Horizontalisering en regionale samenwerking

Andere tendensen zijn horizontalisering en regionale samenwerking. Bestuurders opereren steeds meer in net-

werken. Deze netwerken en regionale samenwerkingsverbanden zijn essentieel om maatschappelijke doelen te kunnen bereiken, maar bestaan vaak ook uit niet-democratisch gelegitimeerde partijen. Het zijn partijen, waarbij een bepaald belang voorop staat. Wat betekent dit voor de positie van de Provinciale Staten? Wanneer worden Provinciale Staten betrokken en wanneer niet meer?⁹

“Netwerken bestaan uit horizontale organisaties, we spreken dan vaak over gelijke partijen. Dat is niet het geval, het is altijd een selectie en dit zorgt voor uitsluiting.” < Professor/hoogleraar in de Bestuurskunde >

De invloed van regionale samenwerking is zeer actueel. In het meest recente nationale regeerakkoord wordt meer dan ooit gesproken over ‘de regio’: de term wordt 79 maal aangehaald ten opzichte van 12 maal vijf jaar eerder.¹⁰ Het roept vragen op over de effecten op lokaal niveau: *“Naarmate gemeenten meer belangrijke beslissingen samen gaan nemen, komen hun gemeenteraden op afstand te staan. Dagelijkse bestuurders en hun ambtenaren en hun collega’s van de samenwerkingsorganen vormen dan een steeds sneller rijdende trein, waarvan raadsleden nog slechts de achterlichtjes zien.”*¹¹

Regionalisering heeft een democratisch probleem, er is geen volksvertegenwoordiging (besluiten zijn niet democratisch gelegitimeerd). In een enquête van Raadslid.nu geeft meer dan de helft van de 1.400 ondervraagde gemeenteraadsleden aan de ontwikkeling als bedreigend te zien voor de lokale democratie.¹² Regionale samenwerkingsverbanden hebben bovendien geen financiering en geen wettelijke kaders. “Verder zijn er verschillende regionale samenwerkingen, die volstrekt tegenstrijdige afspraken maken en dus moeilijk naast elkaar kunnen bestaan”.

Het vraagstuk van regionale samenwerking speelt vooral bij gemeenteraden, die vanuit hun eigen financiën en *couleur locale* grip wensen te houden op gemeenschappelijke regelingen. Maar ook voor Provinciale Staten dient zich veelvuldig de vraag aan hoe zich te verhouden tot nieuwe netwerken en de toenemende invloed van regionale samenwerkingsverbanden.

Ook hier is de rol van Provinciale Staten om het algemeen belang in de gaten te houden en zich steeds af te vragen of de – voor de provincie belangrijke – punten terugkomen.

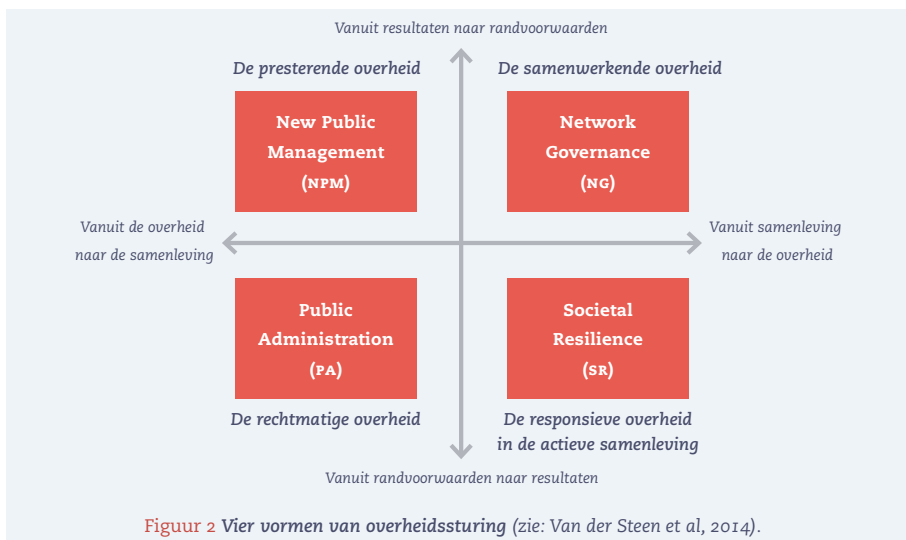
Kaderstellende en controlerende rol

Dit brengt ons bij de vraag hoe deze samenwerking in netwerken en via co-creatie zich verhoudt tot de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Als te bereiken inhoudelijke resultaten steeds meer de uitkomst worden van een gezamenlijk proces met andere stakeholders, is het steeds moeilijker om op voorhand de doelen kwalitatief en kwantitatief te benoemen, om daarop vervolgens te controleren.

“Er wordt vaak nog gekeken naar aantallen in plaats van hoe Gedeputeerde Staten het hebben gedaan en aangepakt”, geven respondenten aan. Provinciale Staten zouden volgens hen meer naar het doorlopend proces moeten kijken (is dit naar wens uitgevoerd?), dan enkel naar het eindresultaat. Omdat de provincie steeds vaker één van de betrokken partijen is en niet meer alle touwtjes zelf in handen heeft, is een dergelijke focus op het proces bijna niet meer weg te denken.

Ook de Rekenkamer Oost-Nederland doet de aanbeveling om meer aandacht te hebben voor het proces, wanneer sprake is van netwerksturing.¹³ Dat start al bij de keuze voor de aanpak door de provincie via samenwerking en netwerken. Het is van belang deze keuze expliciet te maken en de consequenties voor de rol van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten te accepteren. Vervolgens kunnen binnen dit speelveld de ambities worden bepaald en de spelregels worden vastgesteld.

Het NSOB-model uit de publicatie ‘Sedimentatie in sturing’ wordt binnen de provincie steeds meer ingezet als denkraam om de rol van de provincie te bepalen. Naast de van oudsher sterk aanwezige rollen van rechtmatige en presterende rollen, zien we de opkomende rollen van samenwerkende en responsieve overheid. Explicietere aandacht voor een keuze in deze rollen helpt ook Provinciale Staten in het goed vormgeven van hun kaderstellende en controlerende rol.¹⁴



Figuur 1: NSOB-model: vier vormen van overheidssturing

B. Zichtbaarheid en betrokkenheid



Hoe kan de zichtbaarheid van de Staten worden vergroot en hoe realiseren de Staten betrokkenheid van de Brabantse inwoner?

Verkiezingsopkomst en betrokkenheid van de burger


























Bij de Provinciale Statenverkiezingen in 2015 kende Noord-Brabant met 43,6% het laagste opkomstpercentage van alle provincies.¹⁵ In de interviews wordt aangegeven dat het wenselijk is te streven naar een hoger opkomstpercentage, om de aansluiting tussen politiek en samenleving te vergroten en de herkenbaarheid van de politiek naar inwoners te versterken. Hoe voorkomen we dat politieke partijen en politici managers zijn of worden van het overheidsbedrijf?¹⁶

Gezien minder dan de helft van de bevolking zijn of haar stem uitbrengt, rijst de vraag hoe sterk het mandaat van de provinciale politiek is. De projectleiders van de Democratic Challenge (programma democratische vernieuwing van de VNG en ministerie van BZK) stellen dat dit niet zozeer een probleem hoeft te zijn. Naast het realiseren van een hoge verkiezingsopkomst is het wellicht nog veel belangrijker om inwoners op andere manieren te bereiken, buiten de verkiezingen om. Allereerst helpt een goede agendasetting door Provinciale Staten, om op basis daarvan pro-actief naar buiten te treden en

het debat ook op een toegankelijke wijze te kunnen voeren. Ook door korter te vergaderen (met minder interrupties) kunnen sneller besluiten worden genomen en wordt het volgen van een debat aantrekkelijker, in ieder geval voor een deel van het publiek.

Het is uiteraard illusie dat hiervan voor de zichtbaarheid heel veel invloed uitgaat. De vraag blijft relevant of inwoners, organisaties of deskundigen op een andere manier dan eens in de vier jaar stemmen, een bijdrage kunnen leveren aan de besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken. Nieuwe vormen van participatie zijn, naast communicatie en media, goede mogelijkheden om de zichtbaarheid van de Staten te vergroten. De motie 'Internetconsultatie' uit de Statenvergadering van 9 november 2018 is een interessant voorbeeld. De aangenomen motie verzoekt Gedeputeerde Staten om in 2019 voor vijf onderwerpen Brabantse inwoners digitaal te consulteren. De input wordt verwerkt in vijf hieraan gekoppelde Statenvoorstellen. Het uitvoeren van de motie en nagaan hoe dit in de praktijk uitpakt, is een belangrijke ontwikkeling.

De 'democratische thermometer' is een instrument dat hierbij van pas kan komen. Het is ontwikkeld door de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur en brengt in beeld hoe alternatieve vormen van democratie scoren op de aspecten van democratie die je probeert te veranderen. Wil je bijvoorbeeld weten hoe je de inclusie kunt vergroten; dan brengt de 'thermometer' in beeld welke alternatieve vormen het beste werken in jouw organisatie, hetzij een referendum, burgerparticipatie of participatief begroten.

Democratisch aspect	Burgerparticipatie	Lokaal referendum	Overheidsparticipatie	Lottocratie en deliberatieve fora	Participatief begroten
Inclusie					
Burgerlijke vaardigheden & deugden					
Invloed					
Deliberatie					
Legitimiteit					

Figuur 2: Democratische thermometer

Zichtbaarheid & effectiviteit

Een vraag die met de verkiezingsopkomst samenhangt, is: zijn inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties op de hoogte van hetgeen Provinciale Staten doen; zijn de Provinciale Staten voldoende zichtbaar?

Veel provinciaal beleid is pas op langere termijn zichtbaar en wordt vaak niet direct in de portemonnee van inwoners gevoeld. Ook is er steeds meer afstand tot inwoners gecreëerd door de decentralisaties. De afgelopen jaren zijn met name op het terrein van zorg taken afgestoten en ligt de focus nu vooral op het fysieke domein.

In de interviews wordt aangegeven dat zichtbaarheid aan de ene kant een probleem is omdat deze ook gevolgen heeft voor de verkiezingsopkomst. Aan de andere kant wordt aangegeven dat het ook voordelen heeft, aangezien "in de luwte meer kan worden bereikt". Van belang voor het democratisch functioneren in het algemeen is dat haar instituties zichtbaar zijn én beoordeeld kunnen worden op de effectiviteit van handelen. Ondanks dat de provincie als instituut op bepaalde thema's prima in de luwte kan opereren, heeft zij wel een verantwoordelijkheid naar haar inwoners toe. Door te laten zien wat de provincie doet en de inwoners hierbij ook te betrekken, krijgen inwoners vanzelf een mening over de thema's en willen ze deze ook laten horen. Daarom kan het wel degelijk belangrijk zijn om de zichtbaarheid te vergroten. Dit kan door als Provinciale Staten aan 'gezamenlijke storytelling' te doen: ga als Provinciale Staten naar buiten (bijv. via communicatie en media) en laat zien op welke grote dossiers er het afgelopen jaar successen zijn geboekt.

Design Thinking:

Eind 2018 heeft de provincie Noord-Brabant het What-if Lab georganiseerd. Twee designteams creëerden een interactief ontwerp op de Dutch Design Week ('stemmen met afval' en 'artificial intelligence') waarbij inwoners met een politiek thema in contact kwamen. Gezien de grote publieke belangstelling en media-aandacht bleek het What-if Lab een uitstekend middel om inwoners aan te haken en te laten nadenken over provinciale politieke thema's. Ook in andere vormen kan 'design' deze rol vervullen: het slaan van een brug tussen politiek en inwoner.





Aanbevelingen: Concrete handvatten voor vernieuwing

Hoe kunnen de Provinciale Staten hun positie versterken? Door gezamenlijk het gesprek aan te gaan over de:

- 1 Agenderende rol en invulling van de taken van de Provinciale Staten;
- 2 Inwonerinitiatieven, netwerken & regionalisering;
- 3 Zichtbaarheid en verkiezingsopkomst

en hier samen oplossingen voor te bedenken.

De hierna volgende aanbevelingen zijn concrete handvatten (oplossingen) op elk van de drie thema's.

1 De agenda van de Staten



Praatplaat → Visual 1

Focussen:

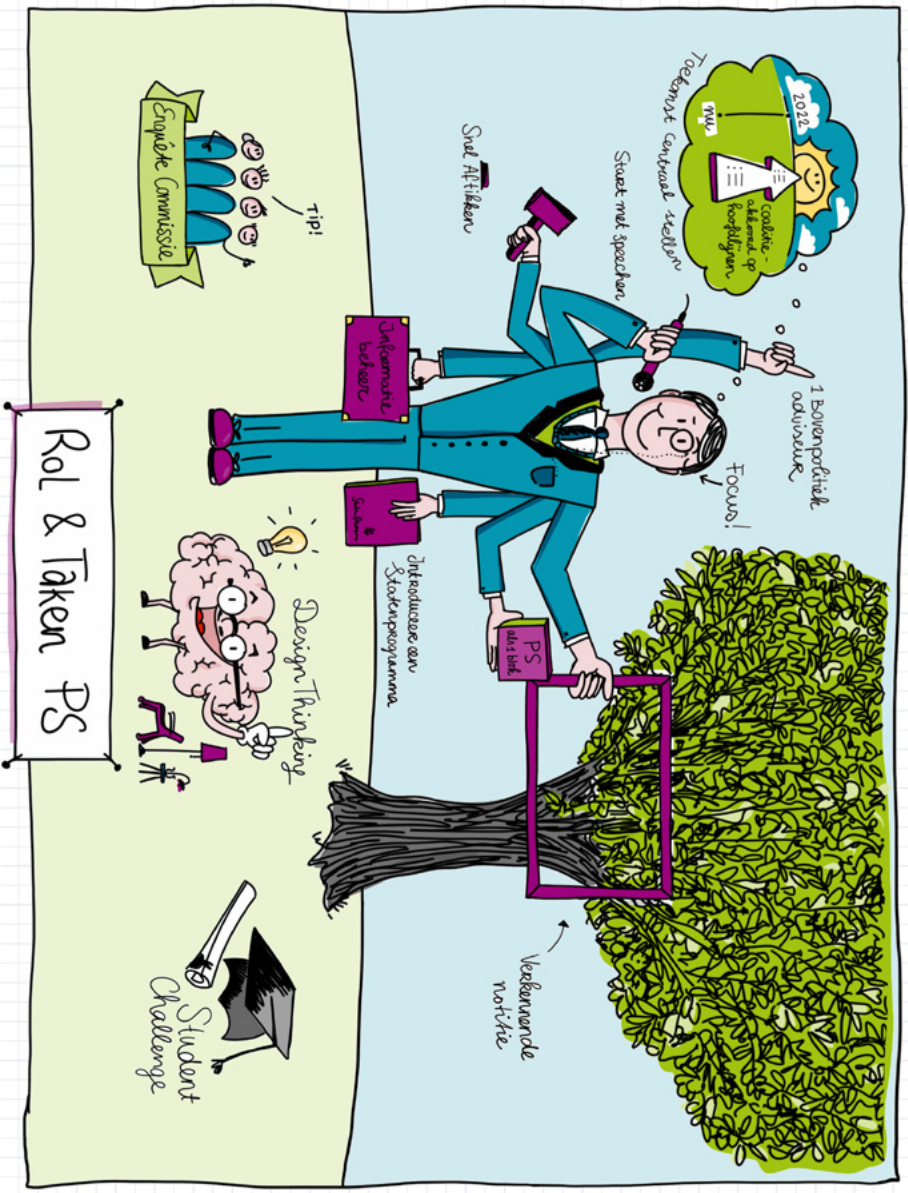
- Werk aan gezamenlijke focuspunten. Maak als Provinciale Staten na de verkiezingen een gezamenlijk **Statenprogramma**. Welke onderwerpen vinden de Staten gezamenlijk belangrijk? Waar willen ze de aankomende vier jaar mee aan de slag? Een voorbeeld is dat een **coalitieakkoord op hoofdlijnen** kan worden opgesteld. Een voordeel is dat het merendeel van de dossiers **snel afgerond** kan worden en er zo meer tijd kan worden besteed aan dossiers met hoge impact.
- De **timing** is daarbij zeer relevant. Voor de agendasetting is de periode direct na de verkiezingen essentieel.
- Zoek daarin de samenwerking. Uiteraard is dat in een politieke context met coalitiepartijen en oppositiepartijen een grote uitdaging. Door met de fracties samen te kijken wat belangrijk is, kan de agendasettende rol

worden vergroot.

- Maak gebruik van **Student Challenges**. Hierbij krijgen studenten een vraagstuk voorgelegd zonder beoogde oplossing. Zo krijgen ze echt de ruimte om nieuwe oplossingen te zoeken. Dit levert input op om te agenderen. Voorbeeld is de challenge rondom 'big data' met studenten van Avans Breda en Fontys ICT Eindhoven.

Informatievoorziening:

- Zet een medewerker van de griffie in die financiële technische kennis heeft. Deze medewerker doet de controle van **planning en control**. "In de praktijk blijkt dat we niet allemaal die kennis hebben en dat we deze realiteit onder ogen moeten zien. We moeten dan als Provinciale Staten wel gaan zitten op sturing."
- Zet twee afgevaardigde Statenleden in als **rapporteur** om informatie op te halen over een thema, koppel dit als geheel terug naar Provinciale Staten en versterk zo de agenderende rol van Provinciale Staten.
- Organiseer meer **gezamenlijke werkbezoeken** op de relevante thema's.
- Informatievoorziening kan via **expertmeetings** (zoals al gebeurt) of het **instellen van een rapporteur** (zoals bij de Europese Unie). Om politieke **keuzes goed te kunnen maken**, is het van belang een '**externe expertgroep**' te formeren die input kan leveren op grote thema's. Wat zijn de ontwikkelingen, wat kunnen Provinciale Staten verwachten en hoe kunnen zij hier het beste mee omgaan?



Rol & Taken PS

2. Inwonerinitiatieven, Netwerken en Regionalisering



Praatplaat → Visual 2

Initiatieven vanuit de maatschappij:

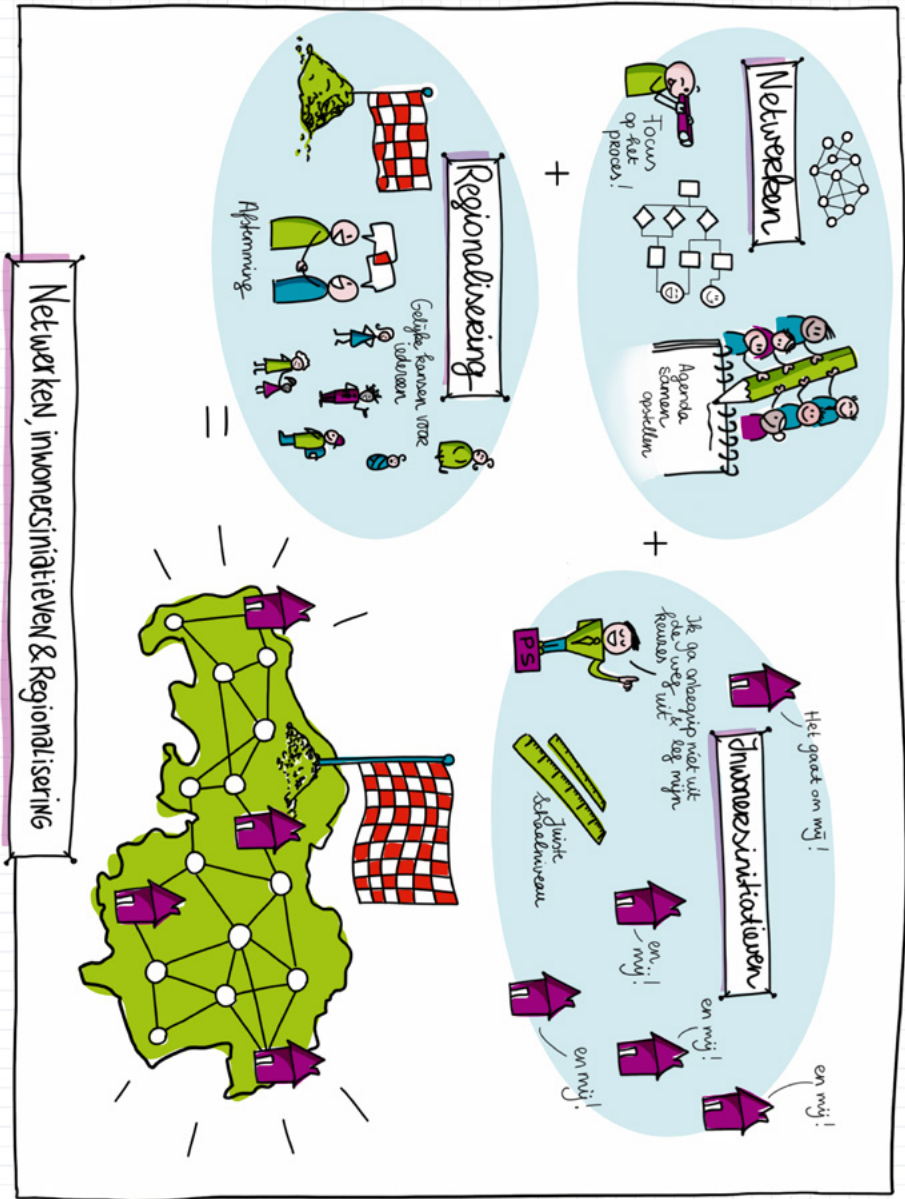
- Nu zijn er nog weinig initiatiefnemers die direct bij Provinciale Staten aankloppen. De vraag is ook hoe Provinciale Staten zich willen verhouden tot de beweging van opkomende initiatieven in de maatschappij. Daarbij dient een balans te worden gevonden tussen het benutten van de toegevoegde waarde ervan, met aandacht voor inclusie. Het creëren van de juiste wederzijdse verwachtingen is essentieel.
- Bij ieder vraagstuk afzonderlijk dienen Provinciale Staten het **juiste schaalniveau** te kiezen waarop het vraagstuk dient te worden aangepakt. Voor inwonerinitiatieven zijn gemeenten het eerste aanspreekpunt. Provinciale Staten hebben daarin vaak een meer secundaire rol, maar kunnen hierin wel faciliteren.

Horizontalisering en regionale samenwerking:

- Het zou een optie voor Provinciale Staten zijn om zich meer **in de netwerken** te gaan begeven, zodat ook op meer informele wijze voeling wordt gehouden met ontwikkelingen die voor provinciaal beleid van belang zijn. In andere gevallen is het zaak voor Provinciale Staten om meer **los te laten**. “Provinciale Staten zijn steeds meer afhankelijk van andere partijen in de maatschappij. De agenda wordt samen gemaakt. En dat heb je te accepteren als Provinciale Staten”.
- Er is een Statenwerkgroep Omgevingsvisie ingesteld, die zich focust op het proces van het opstellen van de visie. Zij zijn nauw betrokken bij het proces rondom het opstellen van de Omgevingsvisie, maar er is wel een duidelijke scheiding tussen ambtenaren en politiek. Zij kunnen dan ook **mee naar die netwerkoverleggen**. Bij het besluitvormingsproces kunnen dan de politieke nuances worden aangebracht. Voordeel hiervan is dat Provinciale Staten al vroeg in het proces betrokken zijn.

Kaderstellende en controlerende rol:

- In geval van netwerksturing en regionale samenwerking is het van belang bewuste keuzes te maken voor deze aanpak, daartoe de ambities te formuleren en de spelregels af te spreken. Het NSOB model met verschillende rollen kan helpen als kader om het gesprek in Provinciale Staten hierover goed te voeren.



Netwerken, initiatieven & Regionalisering

3. Zichtbaarheid en Betrokkenheid



Praatplaat → Visual 3

Zichtbaarheid en betrokkenheid van de Brabantse inwoner:

- Door een **scherpere agendering** en door te focussen op een select aantal thema's, is het duidelijker voor inwoners waar de provincie over gaat en kan hiermee de zichtbaarheid worden vergroot.
- Aan de hand van instrumenten zoals de **democratische thermometer** kan worden nagedacht over de meest effectieve vorm om betrokkenheid van burgers te realiseren mét aandacht voor de democratische aspecten.

Communicatie en media:

→ Communicatie

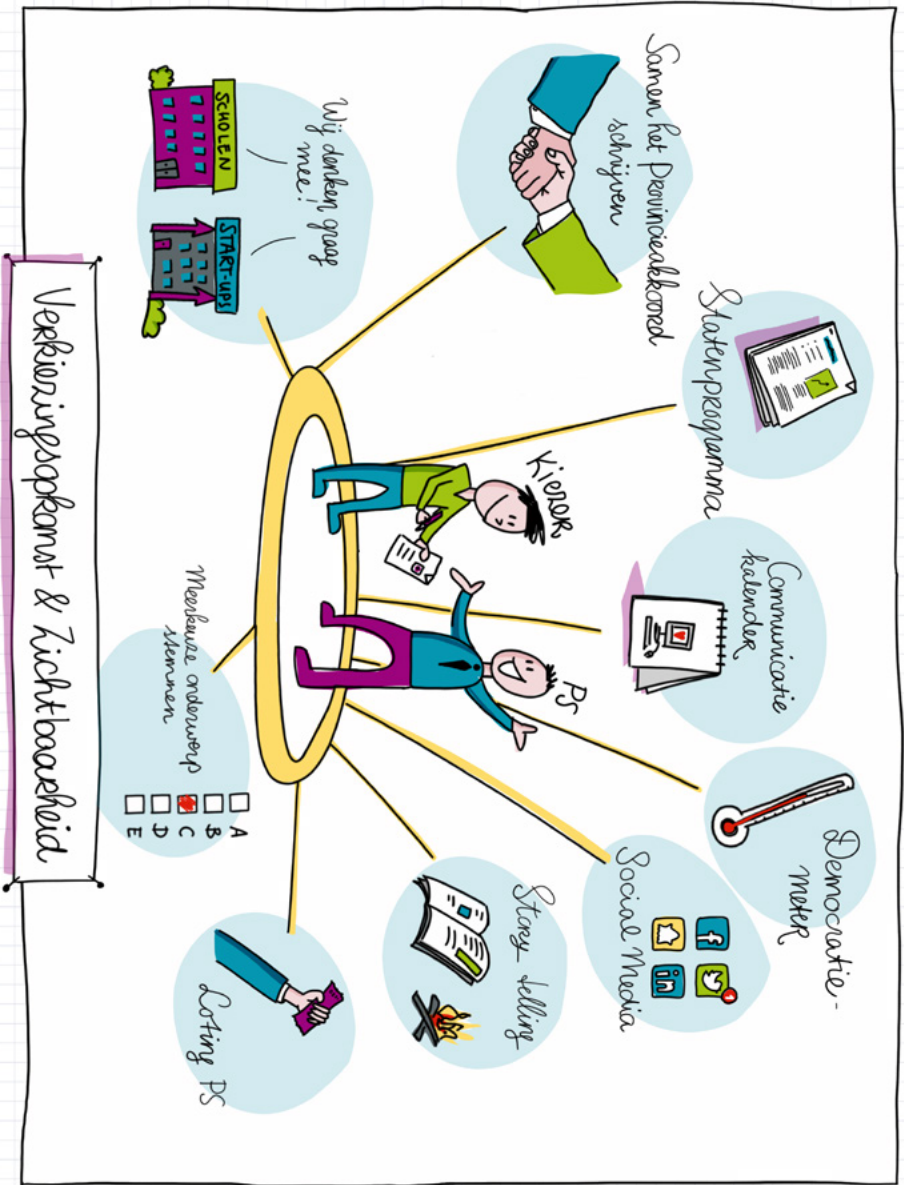
- **Gezamenlijke storytelling** door Provinciale Staten. Deel een palet aan successen. Waar zijn de Staten trots op?
- Zet **scholen en startups** in om tot nieuw te agenderen punten te komen of informatie op te halen.

→ Media

- Provinciale Staten zijn afhankelijk van media. Zet duidelijk in op **lokale media en sociale media**.

Nieuwe instrumenten:

- Organiseer inwonerbetrokkenheid. Bijvoorbeeld door inwoners, tegelijk met de Provinciale Statenverkiezingen, te laten stemmen op een aantal actuele onderwerpen. Elk onderwerp heeft vijf meerkeuze-opties. Uiteindelijk komt er een uitslag met percentages en dit resultaat geeft input voor het coalitieakkoord. Dit zorgt dat inwoners meer betrokken worden bij de inhoudelijke thema's. Voor de duidelijkheid: het betreft geen referendum.
- Betrek de consultatie van inwoners bij het vormgeven van Statenvoorstellen, zoals staat verwoord in de motie 'internetconsultatie' (aangenomen november 2018). Bevraag inwoners van Brabant op een select aantal thema's en neem de input mee in een Statenvoorstel.
- Hanteer **Design Thinking** om bewustwording over de provinciale thema's bij inwoners te vergroten.



Tot slot

Het veranderen en versterken van politieke processen is een traject van de lange adem, dat zich uitstrekt over meerdere jaren. Wanneer het enthousiasme wordt gewekt bij de Statenleden zelf en de 'lampjes gaan branden', kan het echter snel gaan.

Wacht daarbij niet tot de volmaakte oplossing is gevonden, maar ga vooral aan de slag. Kies een thema uit en ga experimenteren. *"Je moet ergens met een eerste stap beginnen. En ga daarbij de ongemakkelijkheden niet uit de weg,"* zoals één van de respondenten het verwoordde. Interactieve vormen, zoals de Statenwerkgroep Omgevingsvisie, tonen aan dat er stappen worden gezet. Met dit advies hopen wij ook de nieuwe Staten in de toekomstige bestuursperiode inspiratie en concrete handvatten mee te geven om dit proces voort te zetten.

Tot slot willen wij Provinciale Staten graag meegeven dit proces vooral in gezamenlijkheid aan te vliegen: het denken in gemeenschappelijk belang is zeer waardevol. Door gezamenlijk te kijken waar men als Staten voor staan en zich af te vragen *"Waar willen we ons als Staten op focussen?"* kunnen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zichzelf veel meer in hun kracht zetten. Als een gezamenlijk front in een krachtenveld dat steeds verandert. Staten, versterk uw positie!



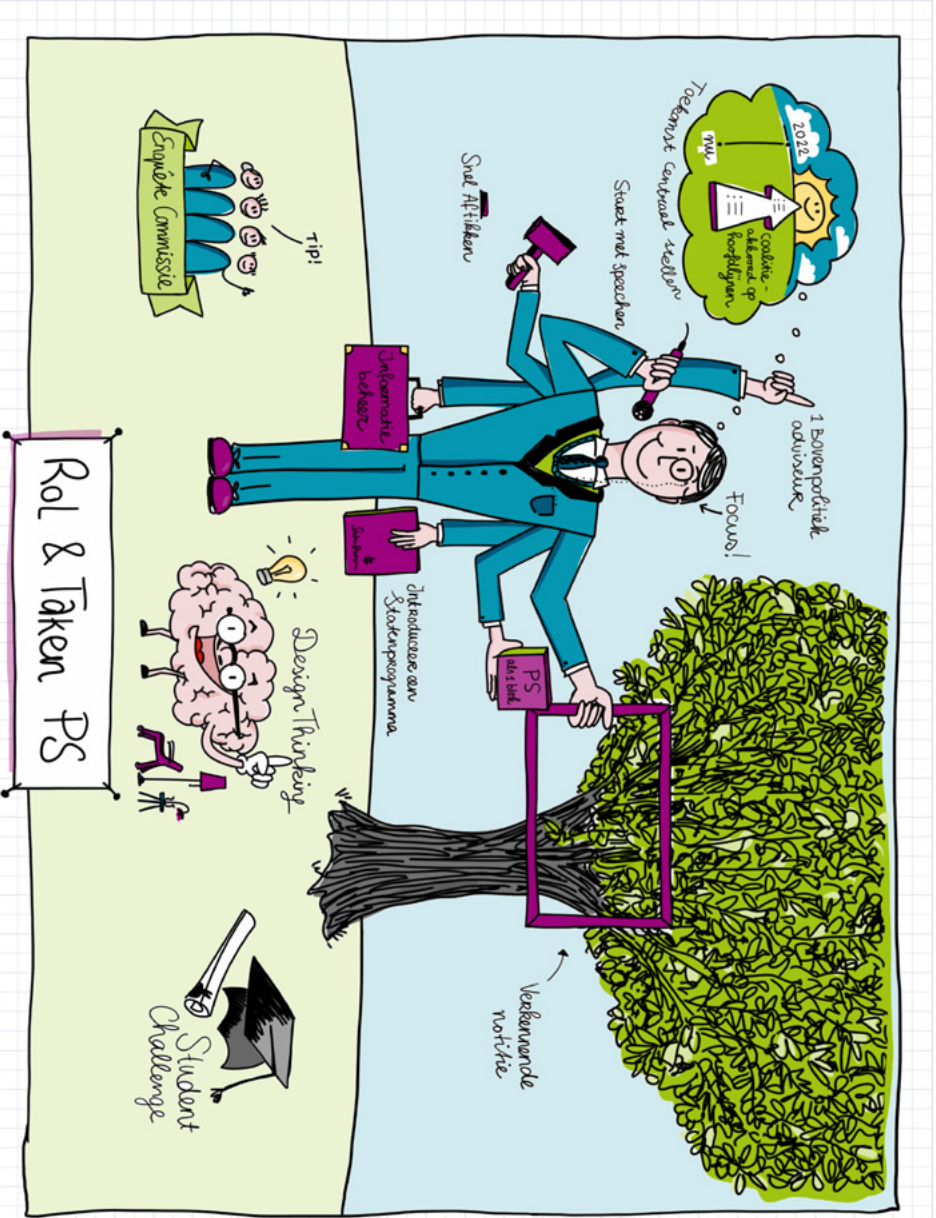
Lijst van geïnterviewden

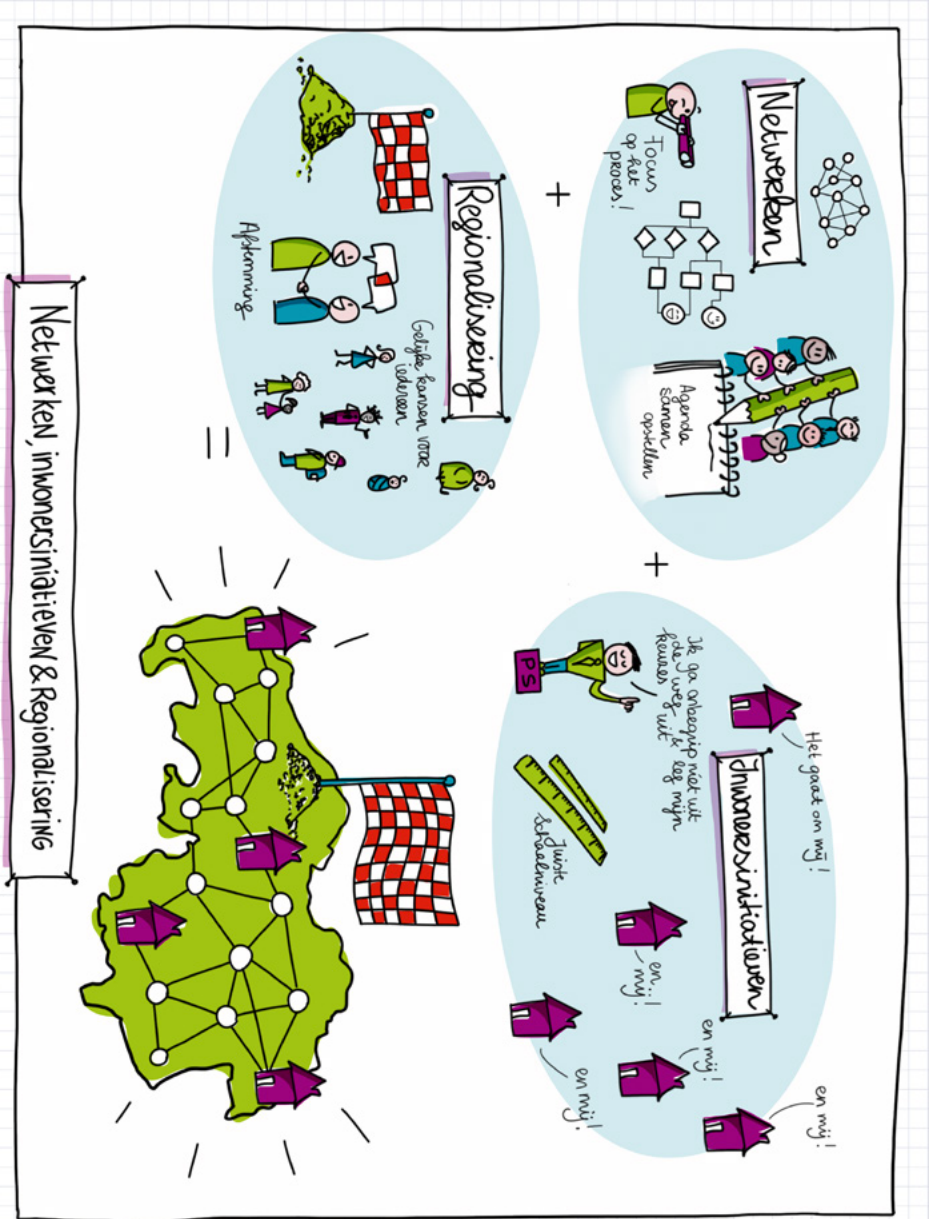
Functie	Organisatie
Ambtenaar	Provincie Noord-Brabant
Ambtenaar	Provincie Noord-Brabant
Griffie	Provincie Noord-Brabant
Stagiair	Provincie Noord-Brabant
Statenlid	Coalitiepartij PS Noord-Brabant
Statenlid	Oppositiepartij PS Noord-Brabant
Statenlid	Oppositiepartij PS Noord-Brabant
Professor	TiREG, Tilburg Universiteit
Professor	TiREG, Tilburg Universiteit
Bestuurskundige	TiREG, Tilburg Universiteit
Hoogleraar	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)
Maatschappelijk initiatiefnemer	Energiecoöperatie
Maatschappelijk initiatiefnemer	Zorgcoöperatie
Trainee (49x, via enquête)	Traineeship 'De Toekomst van Brabant'

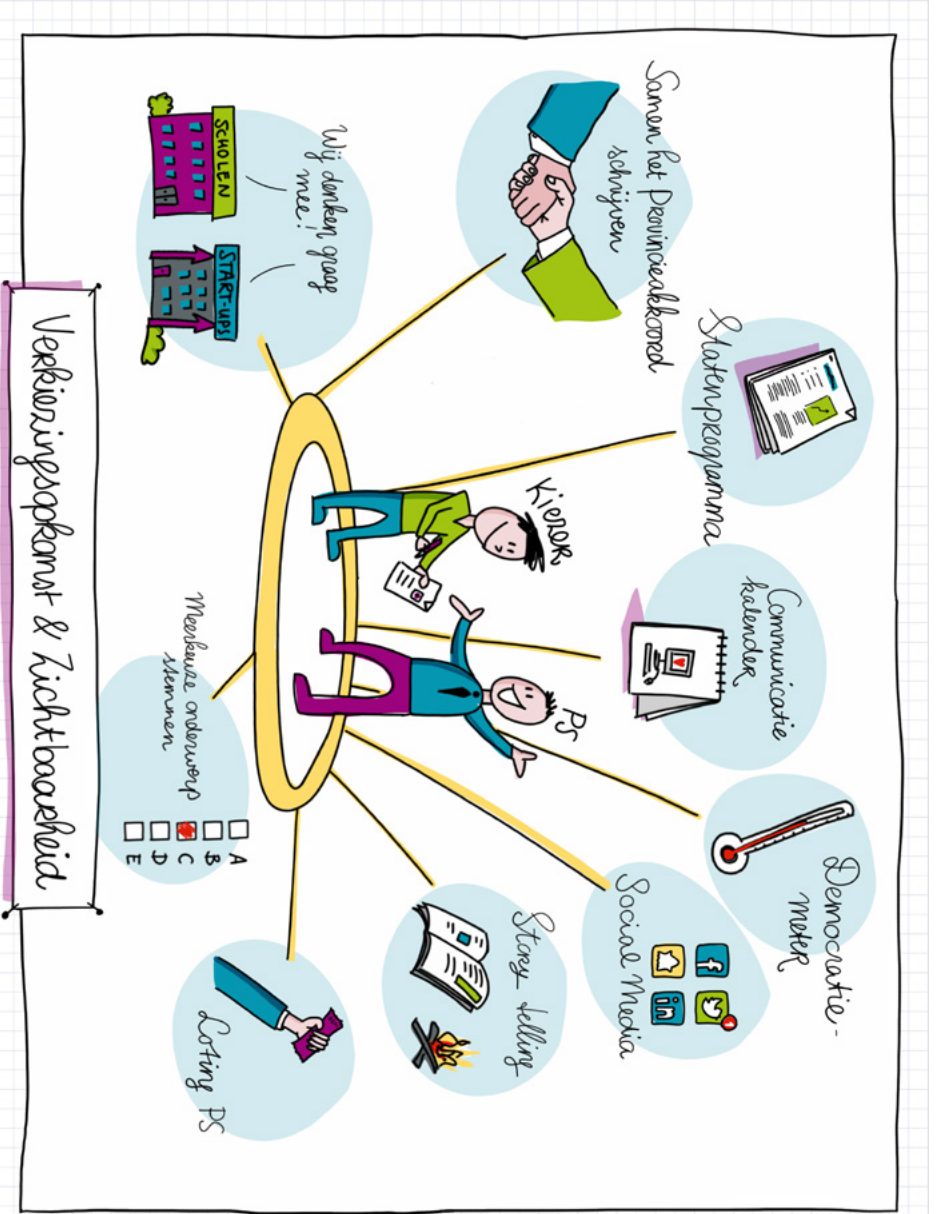
Geraadpleegde bronnen (noten)

1. Hendriks, F., Van der Krieken, K.H.J., Van Zuydam, S., Roelands, M. (2015). Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur: Bewegende beelden van democratie. Den Haag: Ministerie van BZK.
2. Ridder, J. den & Dekker, P. (2015). Meer democratie, minder politiek? Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).
3. Staatscommissie parlementair stelsel (2018). Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Amsterdam: Boom.
4. Ostaaijen, J. van (2016). Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
5. Van der Werf, H. (2017). Een raadslid heeft geen sociaal leven. NRC Handelsblad: 12 december 2017.
6. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). De doe-democratie: Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving. Den Haag: Ministerie van BZK.
7. Galan Groep (2017). Versterking lokale driehoeken in het licht van democratische vernieuwing. Baarn: Galan Groep.
8. Gerards, J. (2017). De donkere kant van de doe-democratie. Binnenlands Bestuur: week 22 2017.

9. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014). Slim samenwerken in de netwerksamenleving. Den Haag: VNG.
10. Schaap, L., Groenleer, M., Berg, A. van den, Broekman, C. (2017). Coalitieakkoord 2017: vertrouwen in (de toekomst van) de regio? Tilburg: Tilburg Center for Regional Law and Governance (TiREG).
11. Wallage, J. (2017). Toekomstvisie lokaal bestuur. Noordhollands Dagblad: 12 december 2017.
12. NOS (2017). Raadsleden: lokale democratie in gevaar door samenwerking van gemeenten. Geraadpleegd op 20 december 2017, <https://nos.nl/artikel/2207491-raadsleden-lokale-democratie-in-gevaar-door-samenwerking-van-gemeenten.html>
13. Rekenkamer Oost-Nederland (2016). Handvatten PS voor netwerksturing; lessen uit het programma Stad en Regio. Deventer: Rekenkamer Oost-Nederland.
14. Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Twist, M. van (2015). Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
15. NL verkiezingen (2017). Provinciale-Statenvierkiezingen – 1919 t/m 2015. Geraadpleegd 20 december 2017, http://www.nlverkiezingen.com/PS_NL_NB.html
16. Interprovinciaal Overleg (2001). Vernieuwing provinciale democratie. Den Haag: IPO.









PROVINCIALE STATEN, VERSTERK UW POSITIE!

De Provinciale Staten (PS) van Noord-Brabant staan voor een uitdaging. Verschillende ontwikkelingen in de samenleving hebben effect op de positie en het (democratisch) functioneren van de provinciale politiek. Het is van belang dat de Provinciale Staten hierop anticiperen en hun positie versterken, zodat de Staten ook in de toekomst hun rol effectief kunnen blijven voeren.

Om haar positie te versterken, roept BrabantAdvies Provinciale Staten op om het volgende te doen:

1. De agenda te beperken tot een select aantal prominente thema's

Zijn de Provinciale Staten bezig met de thema's die er echt toe doen? Welke zouden dat moeten zijn? En welke rol past daar het beste bij?

2. De verbinding te zoeken met Brabant

A. Inwonerinitiatieven, Netwerken en Regionalisering

Hoe houden Provinciale Staten toegevoegde waarde tussen opkomende inwonerinitiatieven, gemeenschappelijke regelingen en bestuurlijke netwerken?

B. Zichtbaarheid en betrokkenheid van de Brabantse inwoner

Hoe kan de zichtbaarheid van de Staten worden vergroot en hoe realiseren de Staten betrokkenheid van de Brabantse inwoner?

Via de **praatplaat** (de uitvouwbare poster achter in dit boekje) kunnen de Provinciale Staten samen in gesprek gaan over het versterken van hun positie.