

Ideaalproces gezamenlijke besluitvorming

In de toekomst zullen de gemeenteraden in Zuid- en Midden-Kennemerland (IJmond) zonder twijfel vaker besluiten gaan nemen in een groter, regionaal (samenwerkings) verband. Dat vraagt een goed doordachte inrichting van het besluitvormingsproces. Wij gaan er daarbij van uit dat er gezonde inhoudelijke verschillen van inzicht zullen bestaan tussen alle betrokkenen in de besluitvorming. Deze notitie biedt een basis voor een resultaatgericht besluitvormingsproces waarin recht wordt gedaan aan de verantwoordelijkheden van zowel colleges als gemeenteraden. Maatwerk blijft het devies.

In het kort

Een ideaal besluitvormingstraject heeft een zestal elementen:

1. proceshelderheid vooraf
2. fase van informeren
3. fase van oriënteren
4. fase van besluiten
5. tussentijds communiceren
6. participatie en inspraak

1. proceshelderheid vooraf

Het is voor gemeenteraden van belang vooraf te weten wat er van hen wordt gevraagd. Moet bespreking van een voorstel leiden tot een gezamenlijk besluit, wordt 'slechts' input gezocht voor het vervolg in de vorm van zienswijzen of is het voldoende dat de raad kennis neemt van de stand van zaken op een voorstel-in-ontwikkeling?

Belangrijk is daarom dat vooraf een Plan van Aanpak/startnotitie wordt gepresenteerd, met daarin het voorgestelde proces: de momenten van informatievoorziening, gelegenheid voor inspraak, gelegenheid voor oriënterend debat en het gewenste moment van het besluit.

De portefeuillehouders sturen namens de betrokken colleges dit plan van aanpak/startnotitie aan de raden. Alleen indien bij een gemeenteraad zwaarwegende bezwaren bestaan tegen de voorgestelde aanpak, kan een tegenvoorstel worden gedaan aan alle bij de besluitvorming betrokken gemeenteraden.

2. fase van informeren

Informeren kan in de afzonderlijke gemeenteraden plaatsvinden, maar het is efficiënter dit in gezamenlijke raadsinformatie-bijeenkomsten te doen. Deze bijeenkomsten slagen het best als de datum tijdig is afgestemd in de vergaderschema's, (of nog beter als vooraf data hiervoor worden gereserveerd), de informatie aan de raden gelijk en gelijktijdig is en als helder is waar ze passen in het afgesproken proces.

3. fase van oriënteren

Oriënterende besprekingen vinden meestal plaats in de raadscommissies of raadszittingen. Deze besprekingen leiden tot input voor een vervolg en tot zienswijzen van de commissie. Het is de gelegenheid voor raadsleden om vragen te stellen, suggesties te doen, aandachtspunten mee te geven. Raadsleden leggen zich niet vast op een uitkomst.

Gezamenlijk en/of lokaal?

Oriënterende raadsbijeenkomsten kunnen ook gezamenlijk worden georganiseerd. Het voordeel is dat raadsleden dan gelijktijdig en gelijkluidend zijn geïnformeerd. Gezamenlijke bijeenkomsten kunnen bijdragen aan meer inzicht in de belangen die voor de buurgemeenten spelen. Een nadeel kan zijn dat de opkomst wellicht lager is. Een gezamenlijke oriënterende bijeenkomst kan, maar hoeft niet een eigen behandeling in de raadscommissie te vervangen. De instelling van een regionale commissie die variabel is qua taken en deelnemers – zie memo 5 juni 2013 – kan voor de besluitvorming door de IJmond-raden een goede rol vervullen.

In deze fase is in de meeste gemeenten ook het spreekrecht voor burgers opgenomen. Het spreekrecht is één van de bronnen voor de beoordeling van een voorstel door raadsleden. Overwogen kan worden om ook spreekrecht te organiseren in de oriënterende bijeenkomsten van een IJmond-commissie. Bij deze afweging spelen dezelfde voor- en nadelen een rol als bij gezamenlijke oriënterende raadsbijeenkomsten.

Uitkomst van deze fase terugkoppelen

Aan het eind van deze fase wordt de uitkomst van de besprekingen in de verschillende gemeentes opgemaakt. De griffiers kunnen dat coördineren. Het is aan de portefeuillehouders om te concluderen wat het resultaat betekent voor het voorstel, zowel voor de inhoud als voor het verdere besluitvormingsproces.

Idealiter (en deze notitie gaat over een ideaalproces) gaat een voorstel pas voor gezamenlijke besluitvorming naar de raadsvergaderingen als uit de oriënterende fase blijkt dat het in alle raden op ongewijzigde instemming kan rekenen.

4. fase van besluiten

Als eerdere fasen goed zijn doorlopen, brengt de fase van besluiten geen verrassingen meer. Besluitvorming vindt plaats in de gemeenteraden (niet gezamenlijk) en daarbij kan iedere gemeente zelf de wijze van voorbereiden – al of niet in commissie of sessie – bepalen.

Indien raadsleden in een bepaalde gemeente moties willen indienen, kunnen de griffiers zorgen voor onderlinge uitwisseling van concepten.

5. tussentijds informeren

Het voorbereiden van gezamenlijke voorstellen duurt lang. Voor gemeenteraden is de voortgang dan buiten beeld. Regionale projecten zijn niet ingebed in de dagelijkse gemeentelijke besluiten en discussies. Er is op dat vlak veel te winnen als tussentijds wordt gecommuniceerd over de voortgang.

De portefeuillehouders koppelen na de verschillende behandelingsfasen terug wat de tussenstand is in alle gemeenten en wat dat betekent voor het Plan van Aanpak dat bij de start is gemaakt. Bij voorkeur is dit een schriftelijke terugkoppeling naar de raden van alle deelnemende gemeenten, zodat alle raadsleden over gelijke informatie beschikken.

6. participatie en inspraak

Bij het opstellen van het Plan van Aanpak / startnotitie dient te worden stilgestaan bij de inrichting van participatie en inspraak voor burgers. Ook zij moeten (tussentijds) worden geïnformeerd en gelegenheid krijgen om een mening te geven. Bij het Plan van Aanpak moet al worden nagedacht over vorm, timing, locatie en communicatie. Daarbij is een interessante optie om te overwegen participatie/inspraak (voor een deel) gezamenlijk te doen.

Voorjaar 2013

Griffiers van Zuid- en Midden-Kennemerland

BESLUITVORMINGSTRAJECT GEZAMENLIJKE BESLUITVORMING

BIJLAGE: MODEL VOOR MAATWERK in 10 stappen*

Fase 0: proceshelderheid > Plan van Aanpak

Doel: Bij een Plan van Aanpak gaat het erom dat vooraf helder is wat er van wie op welk moment wordt gevraagd: wat, waarom, wie, wanneer en hoe. Verrassingen worden voorkomen en ieder kan zich tijdig voorbereiden op zijn rol. Een Plan van Aanpak kan tussentijds worden aangepast. Het Plan van Aanpak wordt ter informatie aan de gemeenteraden gestuurd. Bij zwaarwegende bezwaren kan een raad aanpassing van het Plan van Aanpak voorstellen.

Checklist voor het Plan van Aanpak

- wat wordt van de raden gevraagd?
 - Kennis nemen van de informatie
 - Zienswijze of input voor een vervolg?
 - Vaststelling van een besluit?
- tijdlijn
 - Momenten van schriftelijke informatie aan raadsleden
 - Momenten voor gezamenlijke en/of lokale bijeenkomsten
 - Gewenste moment voor zienswijze of besluit door de gemeenteraden
- betrokkenheid burgers
 - Vorm: mening geven of meebeslissen, mondeling of schriftelijk, online of in persoon, apart of gelijktijdig met raadsleden, ...
 - Timing in de fases 1 t/m 3
 - Locatie: lokaal en/of gezamenlijk
 - Communicatie: websites, folders, brieven, bijeenkomsten, ...

fase 1: fase van informeren gemeenteraden

Doel: Bij de informerende fase gaat het erom dat raadsleden een goed inzicht in de situatie te krijgen. Het gaat om de inhoudelijke problematiek en de oplossingsrichtingen, maar ook om het verkrijgen van een goed beeld van wat anderen vinden en bedoelen.

Denkbare stappen:

1. De portefeuillehouders / colleges formuleren het probleem en maken een eerste inventarisatie van de "haken en ogen" die aan het probleem zitten. Dit is schriftelijke informatie voor raadsleden.
2. Gezamenlijke informatiebijeenkomst voor betrokken raadsleden: □ informatie / presentatie van
 - het keuzevraagstuk
 - mogelijke standpunten / alternatieven
 - voor- en nadelen
 - argumenten pro en contra
3. Schriftelijke terugkoppeling door de portefeuillehouders / Colleges van het resultaat en de consequenties van de informatiebijeenkomst aan de gemeenteraden

Checklist

- tijdig datum vaststellen
- tijdige toezending gelijklopende informatie
- context en tijdlijn: waar past deze stap in het Plan van Aanpak?
- uitnodigen andere toevoorders dan raadsleden?
- kan deze fase worden afgerond of is meer informatie nodig?
- Is het Plan van Aanpak nog actueel?

fase 2: fase van oriënteren door gemeenteraden

Oriënteren en oordeelsvorming is gericht op het formuleren van een voorlopig politiek standpunt door

raadsleden en -fracties op grond van argumenten en de weging daarvan. De fracties leggen zich niet vast op een uitkomst van de besluitvorming, maar geven richting aan voor het vervolg.

Denkbare stappen:

4. De portefeuillehouders / colleges evalueren de informatiebijeenkomst en vertalen mogelijke oplossingsrichtingen in een oriënterende discussienotitie.
5. De gemeenteraden debatteren in een openbare vergadering van de regionale IJmond-commissie over de voorgelegde keuzevraagstukken. Ze formuleren een advies richting de portefeuillehouders. In deze vergaderingen is ruimte voor spreekrecht van burgers, in de vorm die de raden in hun eigen Reglementen hebben staan.
6. Schriftelijke terugkoppeling door de portefeuillehouders / Colleges van het resultaat van de oriënterende discussies in de gemeenteraden (raadscommissies) voor het vervolg van de besluitvorming, zowel inhoudelijk als procesmatig.

Checklist

- Voldoende tijd reserveren voor raadsleden om tot een standpunt te komen zowel in fractievergadering, regionale IJmondcommissievergadering en in contacten met achterban of andere belanghebbenden
- tijdig toezenden discussienotitie
- keuze voor gezamenlijke (regionale) en/of lokale commissievergadering. Het één sluit het ander niet uit.
- keuze voor spreekrecht in gezamenlijke vergadering of lokale vergadering
- verzamelen uitkomsten via de griffiers
- kan deze fase worden afgerond of is meer onderlinge discussie nodig?
- is het Plan van Aanpak nog actueel?
- idealiter wordt deze fase pas afgesloten als bijna zeker is dat alle raden ongewijzigd met het voorstel kunnen instemmen

fase 3: fase van besluiten (en verantwoorden)

De fase van besluiten is gericht op het formuleren van in ieder geval een meerderheidsstandpunt in elke gemeenteraad op basis van argumentatie of van onderhandeling.

Denkbare stappen:

7. De Colleges formuleren, met inachtneming van de oriënterende discussies, een voorstel voor een besluit.
8. De gemeenteraden geven een voorlopig oordeel over het concept in een commissievergadering of sessie.
9. De portefeuillehouders / Colleges overwegen of het voorstel, gehoord de beraadslagingen in de raadscommissies of sessies, aanpassing behoeft voorafgaand aan besluitvorming in de raadsvergaderingen.
10. De gemeenteraden besluiten in een openbare raadsvergadering. Er kan worden geamendeerd en er kunnen moties worden ingediend. Het verdient aanbeveling om moties en amendementen in ieder geval in de commissievergadering of sessie aan te kondigen zodat ook andere raden hiermee tijdig rekening kunnen houden.

Checklist

- is in het concept-voorstel voldoende recht gedaan aan de oriënterende fase en is met argumenten aangegeven waarom sommige zienswijzen niet zijn gevolgd?
- als er een amendement is aangenomen > terug naar fase 1, welke dan mogelijk versneld doorlopen kan worden
- schriftelijke terugkoppeling aan de gemeenteraden, met daarin informatie over de uitvoering van het besluit en van eventuele moties.

** Dit model is niet bedoeld als onwrikbaar keurslijf, maar als denkrichting. Per gezamenlijk project is het mogelijk de invulling te variëren, dus maatwerk te leveren.*