

Notitie “Bestuurlijke besluitvorming 3D in de Regio Alkmaar”

A. Inleiding

Vanaf 1-1-2015 voeren gemeenten jeugdzorg, nieuwe wmo-taken en de participatiewet uit. Vanzelfsprekend moet dit zo gebeuren dat de inwoners niet onnodig last hebben van de transitie en de continuïteit van zorg gewaarborgd blijft. Daarvoor moet nog veel werk worden verricht en besluiten worden genomen. De acht gemeenteraden hebben tussen april en juli 2013 besloten tot vorming van een congruent samenwerkingsverband in de Regio Alkmaar. Het tweede besluit gaat erover *“in dialoog met het college een voorstel te ontwikkelen op welke wijze de raad regionaal hun kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen in relatie tot het samenwerkingsverband.”* Bedoeld wordt daarmee dat de griffiers dit in samenwerking met de colleges doen. Dit is ook verwoord in een amendement van de Alkmaarse gemeenteraad. Vanuit de griffiers is het initiatief genomen tot de regioavonden. Hoewel deze niet exclusief gewijd zijn aan de 3D worden de raden op deze wijze regionaal geïnformeerd.

Tot op heden bestaan er echter in de regio verschillende beelden over hoe de raden hun kaderstellende rol daadwerkelijk kunnen vervullen, wat precies is afgesproken over de routing van adviezen, en hoe “de regio” de voorbereiding op besluitvorming kan regisseren. Met het Plan van Aanpak 3D hebben de acht colleges besloten tot de oprichting van het Bestuurlijk Team (BT). De voornaamste taak van het BT is de voortgang van de gehele implementatie te bewaken en tempoversnelling aan te brengen als dat nodig is.

De voorliggende notitie gaat in op de invalshoeken “ruimte voor kaderstelling” en “tempoversnelling” en borduurt voort op de genoemde college- en raadsbesluiten. Het doel is om de besluitvorming zo in te richten dat de raden kaders kunnen stellen waarbinnen de colleges in hoog tempo doelmatig besluiten kunnen nemen en opdrachten verstrekken. De noodzaak daartoe komt voort uit het feit dat er nog maar 14 maanden te gaan zijn voordat er een “loket” open moet zijn en continuïteit van zorg verzekerd is voor de inwoners van de acht gemeenten. In de notitie worden drie kernelementen voor de gewenste tempoversnelling uitgewerkt:

- Een handreiking op welke onderwerpen kaders voor de 3D noodzakelijk zijn
- Bekrachtiging als besluitvormingsprincipe
- Het startpunt en de route voor regionaal voorbereide bestuurlijke **besluiten**

Uit de bestuurlijke kalender die *na 4 december 2013* ook voorligt, blijkt dat de Koninklijke weg niet altijd haalbaar is in de komende periode.

B. Samenvatting

Kaders en uitvoering van de 3D

Gemeenteraden stellen kaders voor de maatschappelijke opgave. Deze kaders gaan over de vraag **waarom** en **waarvoor** beleid nodig is: “wat voor gemeente willen we zijn voor onze bewoners, en welk toekomstbeeld hebben we van het samenleven in onze gemeente?” Het antwoord op deze vragen is een lokale verantwoordelijkheid van iedere gemeenteraad, want het gaat de eigen bewoners aan.

Wat er veranderd moet worden aan het bestaande beleid of welk nieuw beleid nodig is, vergt samenspel tussen raden en colleges. Voor de 3D zijn nog kaders nodig over regie op beleid en voor de keuzes over lokale uitvoering of regionale samenwerking, en ook bijvoorbeeld verordeningen. Binnen deze kaders vertalen colleges strategische keuzes naar concrete resultaten en beslissen over onderwerpen zoals de vorm van het opdrachtgeverschap en de keuze van partners in de samenwerking. **Hoe** het beleid wordt uitgevoerd, de operationalisering ervan krijgt vorm in het samenspel tussen colleges en ambtelijke organisatie.

Bekrachtigen als besluitvormingsprincipe voor de implementatie van de 3D

Besluiten kunnen worden genomen op basis van consensus, met andere woorden, volledige overeenstemming op inhoud. Deze manier van besluiten heeft twee risico's voor samenwerkende gemeenten met verschillende politieke meerderheden:

- langdurige “onderhandelingen” over strategische beleidskeuzes en exacte formuleringen of
- stukken met algemene, voor velerlei uitleg vatbare, uitspraken over strategische keuzes.

De uitdaging waarvoor we als gemeenten staan, laat niet toe dat deze risico's zich realiseren. Daarom introduceert deze notitie een andere manier van besluitvorming. Deze doet recht aan verschillende belangen in samenwerking én aan de noodzaak de tijd tot feitelijke besluitvorming kort te houden. Kern is, dat gemeentebesturen voorstellen **bekrachten**. Daarbij wordt een voorkeursvariant voorgelegd ter bekrachtiging en daarnaast één, maximaal twee relevante alternatieven. Randvoorwaarden, gevolgen en risico's van de varianten zijn toegelicht. Ieder gemeentebestuur heeft bij deze werkwijze de mogelijkheid om, in bijzondere gevallen en met inzicht in de gevolgen, de voorkeursvariant niet aan te nemen.

Route voor bestuurlijke besluiten in de regio voor de implementatie van de 3D

Vertaald in een globale werkwijze betekent het voorgaande dat BT en PORA's maximaal drie duidelijke varianten krijgen voorgelegd, en dat inzichtelijk is om welke redenen de voorkeursvariant is geadviseerd. Als een meerderheid van de leden in een PORA of het BT de voorkeursvariant kiest, wordt het advies bij de gemeenten in besluitvorming gebracht.

In de acht gemeenten zijn besluitvorming en aanlevertermijnen verschillend georganiseerd. Iedere gemeente volgt haar eigen route. Het is onmogelijk om hiermee rekening te houden, en op tijd klaar te zijn. Daarom biedt een regionale planning met fatale termijnen voor besluitvorming duidelijkheid over de de besluitvormingsroute. De afzonderlijke gemeenten kunnen in hun eigen planning ruimte scheppen om de benodigde besluiten te nemen.

C. Kernelementen regionale werkwijze

Hieronder zijn de drie kernelementen uitgewerkt voor bestuurlijke besluitvorming bij de implementatie van de 3D

Een kwestie van samenspel: Kaders en uitvoering

De gemeenteraden in de regio hebben aangegeven frequenter en gelijkvormig betrokken te willen worden bij de voorbereidingen op de 3D. Daarbij komt de vraag om de hoek kijken hoe en op welke punten deze betrokkenheid vorm krijgt. In het algemeen wordt de rol van de raden als “kaderstellend” aangeduid. Het begrip als zodanig is echter niet gedefinieerd in de Wet dualisering gemeentebestuur of de Gemeentewet¹. Gedeelde beelden over kaderstelling en het verdere samenspel tussen raden, colleges en ambtelijke organisatie vereenvoudigen informatievoorziening en besluitvorming.

De 3D vormen een enorme maatschappelijke opgave. Het gaat erom “wat voor gemeente we willen zijn voor onze bewoners, hoe ziet de samenleving in onze gemeente er over een paar jaar uit als we alle vernieuwingen en ook bezuinigingen hebben doorgevoerd?” Deze opgave en het **waarom** en **waarvoor** van beleid te beantwoorden, is de verantwoordelijkheid van iedere afzonderlijke gemeenteraad. De visie op de maatschappelijke opgave wordt lokaal besproken en vastgesteld, en vormt de basis voor algemene beleidskaders en strategische keuzes.

Beleidskaders gaan over de vraag **wat** er veranderd moet worden aan het bestaande beleid of welk nieuw beleid nodig is. Zij betreffen de afzonderlijke transities en ook thema's die alle transities raken, bijvoorbeeld de toegang tot zorg, of de eigen rol en verantwoordelijkheid van bewoners onder de nieuwe wetgeving. De voorbereiding op 3D vereist ook strategische keuzes over bijvoorbeeld regie op beleid of over doelgroepenbeleid. Wezenlijk voor verdere besluitvorming is ook dat raden criteria meegeven voor keuzes over “lokaal en regionaal”. Al deze strategische keuzes en de vastlegging ervan in verordeningen geven richting en vormen de kern van het samenspel tussen raden en colleges.

De colleges vertalen strategische keuzes naar beoogde meetbare resultaten. Zij maken in de begroting de relatie zichtbaar tussen producten en in te zetten middelen, en beslissen over onderwerpen zoals de vorm van het opdrachtgeverschap of de keuze van partners in de samenwerking. Via de gemeentelijke P&C

¹ Op de website van het Actie Programma Lokaal Bestuur is een korte toelichting op het begrip “kaderstelling” te vinden met verdere verwijzingen te vinden op de wettelijke basis en vooral de intentie van de landelijke wetgever:
http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/2_1_wat_zegt_de_wet_over_kaderstelling

cyclus worden de raden in staat gesteld ook op het gebied van de 3D hun budgetterende en controlerende rol te vervullen.

In het vervolg op de bestuurlijke beslissingen moeten er op veel terreinen activiteiten worden ondernomen. Het gaat erom **hoe** het beleid wordt ingevoerd en uitgevoerd. Dit betreft bijvoorbeeld activiteiten op het terrein van organisatie-inrichting, kennis en competentieontwikkeling, informatievoorziening. Dit valt binnen de verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie. De resultaten en knelpunten worden teruggekoppeld aan de colleges.

Regionaal samen: consensus of bekrachtiging

Het consensusmodel

Bij deze werkwijze is het doel om inhoudelijke overeenstemming te bereiken over de te adviseren besluiten. Besluiten in colleges en gemeenteraden worden pas geagendeerd en genomen als men het in het PORA eens is. Typisch voor het consensusmodel zijn “uitonderhandelde” adviezen in redelijke algemeen gehouden formuleringen. Daarop gebaseerde besluiten bieden wethouders later ruimte voor eigen interpretaties. Verschillen in invalshoek en soms uitgangspunten worden vaak pas zichtbaar in de implementatiefase. Als de verschillen al eerder zichtbaar zijn, levert het consensusmodel vaak lang durende discussies op die niet tot een conclusie (kunnen) leiden. In beide gevallen belanden bestuurlijke verschillen van inzicht soms op de ambtelijke “tafel”. Ambtenaren krijgen de opdracht om het uitgangspunt van hun wethouder/ college door te zetten in de advisering, met als resultaat impasse op alle niveaus. Als de betrokkenen bij een consensusgerichte werkwijze kunnen bogen op een traditie van vertrouwensvolle samenwerking mét resultaat, en ook bij verschillen van inzicht over “het hoe” vast weten te houden aan “gezamenlijk optrekken” kan samenwerking overigens alsnog slagen, zij het soms met vertraging en/of tegen reparatiekosten.

Het bekrachtigingsmodel

Deze werkwijze is gebaseerd op de notie dat samenwerking niet vanzelfsprekend is in een context van verschillende belangen. De werkwijze heeft tot doel om zo spoedig mogelijk duidelijk te krijgen of en op welke punten samenwerking haalbaar is, en om vervolgens snel te implementeren. Besluiten in colleges en gemeenteraden worden genomen als de randvoorwaarden, risico's en gevolgen van wel of niet samenwerken duidelijk zijn. Advisering vanuit PORA of BT hoeft niet unaniem te zijn als voor de afzonderlijke colleges en gemeenteraden inzichtelijk is wat de gevolgen van geheel, gedeeltelijk of niet samenwerken zijn. Bij een bekrachtigingsmodel worden varianten geadviseerd, met een voorkeursvariant. Daardoor krijgen beslissers inzicht in keuzes op strategisch niveau, en op hoofdlijnen in de operationele gevolgen en risico's. Wezenlijk aan bekrachtigen is dat het niet vrijblijvend is. Het besluit om de voorkeursvariant af te wijzen en voor een andere variant te kiezen, moet altijd inhoudelijk zijn beargumenteerd. In een politiek-bestuurlijke context kan deze werkwijze als onwennig worden ervaren omdat zij verschillen in standpunten en belangen expliciet maakt. Dit vergt bestuurlijk voortdurend investeren in de onderlinge relaties. Ook vraagt het de flexibiliteit om op sommige terreinen wél samen te werken en op andere niet. Het risico op verschillende interpretaties en reparatie achteraf neemt evenwel sterk af.

Welk model past?

De politieke meerderheden in de regiogemeenten verschillen. Gemeenteraden hebben behoefte aan duidelijkheid over de voor- en nadelen van samenwerking en willen een eigen afweging maken. Tegelijkertijd verkeren we onder aanzienlijke tijdsdruk. De regio kan zich geen vertraging permitteren als we op 1 januari 2015 de nieuwe taken zodanig uit willen voeren dat bewoners van de acht gemeenten er geen last van hebben. In dat licht is bekrachtiging als besluitvormingsprincipe doelmatig omdat het de doorlooptijd van besluitvorming verkort .

Start en route van de besluitvorming

Het laatste element van tempoversnelling is de route van voorgestelde besluiten. De kern daarvan is dat colleges en gemeenteraden rekening kunnen houden met de onderwerpen en timing van besluitvorming. Daarvoor wordt een planning voorgelegd. Deze bevat per onderwerp de fatale termijn voor een besluit in het bevoegde bestuurlijke gremium, evenals de start van het besluitvormingstraject. De start is het moment waarop een PORA of het BT beslist een voorstel door te geleiden naar de colleges van de acht gemeenten. Op deze wijze kan ieder college en iedere gemeenteraad de noodzakelijke besluitvorming integreren in de eigen vergadercyclus. Het krappe tijdpad vergt flexibiliteit van alle gremia. Nu al is helder, dat in het geval van de 3D de gebruikelijke termijnen voor besluitvorming niet gehandhaafd zullen kunnen worden.

In het kort: de stappen op hoofdlijnen

1. Een ambtelijk advies is regionaal tot stand gekomen, zodanig dat verschillende invalshoeken en uitgangspunten in maximaal drie duidelijke varianten (op hoofdlijnen) herkenbaar zijn en dat helder is om welke redenen een voorkeursvariant wordt geadviseerd. De regionale ambtelijke opdrachtnemers bereiden de adviezen voor, brengen deze ter bespreking in bij de PORA's of het BT. Zij faciliteren besluitvorming in de afzonderlijke gemeenten door de conceptbesluiten (college en raad) voor de voorkeursvariant aan te leveren in de PORA's of het BT.
2. PORA's of BT beslissen een advies voor besluitvorming in de afzonderlijke gemeenten te laten agenderen als minimaal de helft van de leden bekrachtiging van de voorkeursvariant aan hun respectievelijke college/raad willen adviseren. Als dat minder dan de helft is, hangt de verdere route af van de intenties van de leden. Behelst de voorkeursvariant samenwerking, en blijft de bestuurlijke wens naar samenwerking overeind, dan krijgt de regionale ambtelijke opdrachtnemer een bestuurlijke opdracht om de voorwaarden van samenwerking in een nieuwe/aangepaste variant uit te werken. Is duidelijk dat samenwerking als optie niet haalbaar is, rapporteren de leden van het desbetreffende PORA of BT dit als conclusie terug aan de colleges. Overigens zal altijd ambtelijk worden aangegeven wat het uitwerken van een nieuwe variant of afwijzen van samenwerking betekent voor de planning.
3. Bestuurders in PORA of BT die negatief over de voorkeursvariant willen adviseren, rapporteren dit terug aan hun college/raad. Het negatieve advies wordt vanuit de eigen ambtelijke organisatie voorbereid, evenals de noodzakelijke conceptbesluiten.
4. Inbreng vanuit raad(scommissies) wordt door de leden van PORA/BT meegegeven aan de regionale ambtelijke opdrachtnemer. Deze koppelt vervolgens terug aan het desbetreffende PORA/het BT of en op welke wijze de inbreng verwerkt zal worden in beleid en/of implementatie.