

Notitie

Vergadering	Regiegroep
Onderwerp	Evaluatie begrotingsbehandeling
Gehouden op	17 december 2018
Opgemaakt door	Carlo Zwartendijk

Inleiding

In oktober/november heeft de gemeenteraad de begroting 2019 behandeld. In meerdere opzichten was dit nieuw: De Raad behandelde de begroting voor het eerst in deze samenstelling, de opzet van de begroting is gewijzigd en de wijze van behandeling is gewijzigd, door invoering van het BOB-stelsel voor de werkwijze van de Raad.

Redenen genoeg om hier eens op terug te kijken.

In deze notitie wordt aandacht besteed aan de opzet van de begrotingsbehandeling, zoals die vooraf bedacht was en de wijze waarop deze behandeling feitelijk heeft plaatsgevonden.

Daarna wordt aandacht besteed aan de beleving van het begrotingsproces door de raadsfracties. Aan alle raadsfracties gevraagd binnen de fractie terug te kijken op de begrotingsbehandeling en hun bevindingen aan de griffie door te geven. Vijf van de acht fracties hebben hierop gereageerd.

Opzet begrotingsbehandeling

De behandeling van de begroting is gepland om in 3 fasen te worden behandeld: Beeldvorming (09 oktober), oordeelsvorming (23 oktober) en besluitvorming (06 november). Daaraan voorafgaand werd de mogelijkheid geboden aan raadsleden om feitelijke/technische vragen over de begroting uiterlijk 10 oktober schriftelijk aan het college te stellen. Beantwoording door het college zou uiterlijk plaatsvinden op 18 oktober. Op 06 november zou de gemeenteraad de begroting dan kunnen vaststellen, waarna deze vóór 15 november bij de provincie kan worden ingediend.

Realisatie begrotingsbehandeling.

Het proces in hoofdlijnen

De begroting 2019 en de leeswijzer begroting 2019 zijn ontvangen door de raad en gepubliceerd op 28 september. Bij de begrotingsstukken is ook een brief van de griffier verspreid, waarin op hoofdlijnen de behandelwijze van de begroting is geschetst en waarbij de inrichting van de beeldvormende bijeenkomst wat gedetailleerder uiteen werd gezet. Ook is hierbij informatie en zijn inloggegevens aangereikt voor e-learning over de gemeentebegroting. Ook was een document 'hulpvragen begroting 2019' bijgevoegd.

Het raadsvoorstel bij de begroting is op 11 oktober, tegelijk met de agenda voor de oordeelsvormende vergadering van 23 oktober, aangeboden.

Van de mogelijkheid feitelijke/technische vragen te stellen is goed gebruik gemaakt. De antwoorden op de bijna 90 vragen zijn op 17 oktober gepubliceerd en toegezonden.

Beeldvormende vergadering

Dit was een beeldvormende bijeenkomst op 09 oktober waarin ambtelijk een presentatie/toelichting is gegeven over de opbouw en inrichting van de nieuwe begroting. Daarnaast was er mogelijkheid tot het stellen van mondelinge vragen gericht op beeldvorming.

Oordeelsvormende vergadering

Voorafgaand aan de oordeelsvormende vergadering is in de regiegroep afgesproken om in de oordeelsvormende vergadering te spreken aan de hand van de onderwerpen waar fracties iets aan willen veranderen/aanvullen in de begroting. Uit efficiëntie-overwegingen en om te zorgen dat iedereen aan bod kan komen zijn raadsleden verzocht om die onderwerpen uiterlijk 21 oktober aan te leveren.

De oordeelsvormende vergadering vond op 23 oktober plaats. De beschikbare tijd bleek niet toereikend voor de oordeelsvorming. De vergadering werd geschorst en hervat op 30 oktober.

Besluitvormende vergadering

Ook voor de opzet van deze vergadering heeft de regiegroep een nieuwe werkwijze bedacht. Allereerst mochten alle fracties vanaf 19:30 uur een begrotingspitch van maximaal 5 minuten houden. In die pitch zouden dan de moties en amendementen worden ingediend. Andere fracties konden hier kort op reageren.

Vanaf 20:30 uur zou een debat gevoerd worden aan de hand van de ingediende moties en amendementen. De werkwijze daarbij was dat de voorzitter de moties/amendementen inleidt, het college daar een reactie op kan geven en er vervolgens binnen de raad over gedebatteerd wordt. Om 22:00 uur zou dan tot besluitvorming over de begroting en andere agendapunten worden overgegaan.

Tot zover de procesmatige schets en uitvoering van het begrotingsproces. Hieronder wordt vervolgd met de ervaringen van de raadsfracties.

Evaluatie door raadsfracties

Procedureel

Na de vaststelling van de begroting is aan de fractievoorzitters gevraagd de wijze van begrotingsbehandeling binnen hun eigen fractie te evalueren en de uitkomsten daarvan voor 1 december terug te koppelen aan de griffie. Eind november is hierover nog een herinnering uitgestuurd.

Er hebben vijf fracties (PvdA, SP, PAG, LRG en D66) aan dat verzoek gehoor gegeven en drie fracties (CDA, Arbeiderspartij en VVD) hebben dat niet gedaan.

De wijze waarop de terugkoppeling is gegeven is divers, wat het trekken van eenduidige conclusies lastig maakt. Desalniettemin worden hieronder een aantal (opvallende) reacties verwoord.

Evaluatie van de aanloop naar de begrotingsbehandeling

- Voorbereidingen waren (erg) intensief
- Tijdsdruk ervaren
 - o Aandacht wordt gevraagd voor het tijdsplan om te bezien of er meer lucht gegeven kan worden in de voorbereiding
 - o Graag wat meer tijd om met de achterban te spreken
 - o Stuk laat ontvangen
- Beter scheiding aanbrengen tussen inhoudelijke en financieringsvragen
 - o Vooraf (ambtelijk) beter over nadenken
 - o Daarbij aangeven wanneer een onderwerp dat louter om financiële redenen in de begroting staat, meer inhoudelijk op de agenda van de raad terugkomt

- Vooraf schriftelijke vragen stellen en beantwoorden werkt goed

Evaluatie van het proces

- Oordeelsvormende en besluitvormende vergadering duurde lang
- In de beeldvormende vergadering werden veel vragen gesteld, niet altijd gericht op beeldvorming
 - o Suggestie wordt gedaan om hier strakker op te sturen
- Betere aanlevering van onderwerpen, moties, amendementen wordt bepleit
- Het niet aanleveren van inhoud en argumentatie betekende dat toelichting in de vergadering meer tijd vroeg

Evaluatie naar inhoud

In (meerdere) reacties wordt aangegeven dat de gemeenteraad zich niet aan haar eigen afspraken heeft gehouden. Daarbij worden de volgende zaken genoemd:

- Pitches bij besluitvorming duurden (veel) te lang
 - o Gesuggereerd wordt meer te sturen op tijd en spreker zonodig af te breken
 - o Vraag wordt opgeworpen of de pitches behouden moeten blijven.
- Bijdragen aan het gesprek dienen kort en bondig te zijn
 - o (Lange) introducties van onderwerpen
 - o Stellen van niet relevante vragen
 - o Suggestie wordt gedaan om hier beter op te sturen
- Niet alle fracties hebben vooraf bespreek-onderwerpen aangeleverd
 - o Suggestie om hier beter op te sturen, door alleen die onderwerpen die zijn ingediend aan bod te laten komen in de vergadering
- Moties zijn niet allemaal tijdig (=niet conform afspraak) ingediend, dit leidde tot verrassingen

Verder worden nog de volgende punten naar voren gebracht

- Begeleidende tekst bij begroting mag een heel stuk concreter
 - o Ontbreken van een (gedeelde) visie is hier debet aan
- T.a.v. het gebruik van de videowall:
 - o Niet altijd was het juiste beeld te zien
 - o Het zou prettig zijn als ook de aangepaste moties/amendementen worden getoond.
 - o Niet goed te volgen
- Goede inhoudelijke debatten
- Veel sprekers bleven algemeen en introduceerden hun voorstellen tot wijziging amper

Wisselende opmerkingen over:

- Duur van de schorsing bij de besluitvorming
 - o 10 minuten is prima versus er is 1 uur nodig en zonodig een extra vergadering
 - o De organisatie van de afstemmingsbreak zou beter georganiseerd kunnen worden

Waar blijft uw tijd?

In onderstaand overzichtje is aangegeven hoeveel vergadertijd de gemeenteraad aan de begrotingsbehandeling heeft besteed.

In de tabel zijn de vergaderingen als hyperlinks uitgevoerd. Door hierop te klikken gaat u direct naar het videofragment van deze vergadering, zodat u de inhoud daarvan nog eens kunt terugkijken.

Louter ter vergelijking is ook de tijdsbesteding voor de begrotingsbehandeling in 2017 en 2016 uitgezocht en in een tabel ernaast geplaatst.

		2017		2016	
		spreektijd		spreektijd	
Beeldvormende vergadering	0:58				
	09 oktober 2018		0:58		
Oordeelsvormende vergadering	3:50				
	23 oktober 2018		2:31		
	30 oktober 2018		1:19		
Besluitvormende vergadering	4:15				
	06 november		4:15		
TOTAAL			9:03		
		<i>Brede commissievergadering</i>	0:49	1:32	
		<i>Raadsvergadering</i>	2:09	2:40	
			2:58	4:12	



Opvallend is dat de tijdsbesteding voor de begrotingsbehandeling dit jaar hoog is geweest. Zeker in vergelijking met de voorgaande jaren is er een factor 2 à 3 méér tijd besteed aan de behandeling van de begroting. Overigens zijn er in het verleden ook begrotingsbehandelingen geweest die een vergelijkbaar tijdsbeslag lieten zien.

Bespreekpunten regiegroep


Hiervoor zijn de planning en realisatie van het begrotingsproces weergegeven en is weergegeven hoe de raadsfracties de begrotingsbehandeling hebben ervaren. De wijze waarop fracties hun reactie hebben gegeven en de inhoud daarvan, zijn niet eenduidig en vragen op een aantal punten om nadere bespreking en oordeelsvorming door de regiegroep.

Dit oordeel kan worden meegenomen in de vormgeving van de begrotingsbehandeling in 2019.

Onderstaand worden deze onderwerpen (stellend) benoemd en van nadere inhoud voorzien:

-  Hoewel daarover door de fracties in hun terugkoppeling geen oordeel is gegeven, wordt de vraag voorgelegd of deze extra tijdsinvestering tot een beter, breder gedragen, of anderszins positief resultaat heeft geleid, dat in verhouding staat tot de hogere tijdsinvestering.
-  De begroting is een belangrijk document en besluit voor de raad. Daarom moet daar de nodige aandacht aan besteed worden. Maar gelet op de pluriformiteit binnen de gemeenteraad dient de regiegroep de begrotingsbehandeling zodanig vorm te geven dat:
 1. Het vooraf door alle fracties onderschreven wordt en voor alle leden duidelijk is:
 - a. *wat* er
 - b. *wanneer*
 - c. en *hoe* wordt behandeld

2. het voor de voorzitter goed mogelijk is de vergadering te leiden en te sturen
3. leden elkaar (laten) aanspreken als van de behandelwijze wordt afgeweken
4. het door de vergadering geaccepteerd wordt als de voorzitter ingrijpt als van de vergaderopzet wordt afgeweken (bijvoorbeeld als vragen op oneigenlijke momenten worden gesteld of als tijdslimieten worden overschreden)









 Belangrijke instrumenten voor de fracties om hun eigen geluid te laten klinken en om invloed uit te oefenen op besluiten en/of gedragingen van de gemeenteraad en/of het college zijn moties en amendementen. Dit geldt zeker ook bij de behandeling van de begroting. Daarom is het wenselijk:

1. (ruim) voorafgaand aan de besluitvormende vergadering moties en amendementen aan andere fracties bekend te maken en om te proberen hiervoor steun te verwerven
2. De moties en amendementen de belangrijkste gespreksonderwerpen te laten zijn in de besluitvormende vergadering
3. In de vergaderplanning ruime tijd in te ruimen om het mogelijk te maken eventuele wijzigingen in moties en amendementen door te voeren en te bespreken met andere fracties





Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Terugkijkend op de begrotingsbehandeling door de gemeenteraad zijn de volgende conclusies te trekken:

-  Door aanpassingen in de opzet van de begroting, is deze later aangeleverd aan de raad dan oorspronkelijk de bedoeling was
 -  De gekozen opzet heeft bijgedragen aan een overzichtelijke behandeling van de begroting in het nieuwe BOB-stelsel
 -  Van de mogelijkheid vooraf schriftelijk technische vragen te stellen is goed (<90 vragen) gebruik gemaakt
 -  De fracties hebben in hun evaluaties zich overwegend gematigd positief getoond over deze begrotingsbehandeling
 -  Fracties geven aan de begrotingsbehandeling als een intensief proces te hebben ervaren waarin een aantal een tijds-klem heeft ervaren
 -  De begrotingsbehandeling 2018 heeft een aanzienlijk grotere tijdbesteding gevraagd dan in de direct daaraan voorafgaande jaren
 -  Er is weliswaar voorafgaand aan elke (BOB-)fase een werkwijze bepaald en (soms laat) gecommuniceerd, maar niet integraal voor het hele behandelingsproces. Daardoor zijn tijdens het proces nieuwe onderdelen toegevoegd, waar de fracties zich naar diende te richten. Mogelijk is dit mede oorzaak voor het zich niet houden aan gemaakte afspraken en het gevoel in een tijds-klem te zitten, waar fracties in hun eigen evaluaties naar verwijzen.
 -  In de evaluatie zijn t.a.v. moties en amendementen verschillende reacties naar voren gekomen. Enerzijds werd aangegeven dat moties en amendementen niet conform afspraak vooraf waren ingediend, anderzijds werd door een aantal aangegeven dat er onvoldoende tijd beschikbaar was voor aanpassingen en om onderling overleg te voeren over de ingediende moties en amendementen.
- De conclusie die hieruit getrokken wordt is dat in het vervolg voor beide aspecten goede aandacht moet zijn.

Aanbevelingen

-  Voor een ordelijk verloop van de vergaderingen is het noodzakelijk vooraf goede afspraken te maken over de wijze van behandeling van de begroting
-  Om raadsleden en -fracties voldoende gelegenheid te geven de begrotingsbehandeling voor te bereiden, is het zaak met het college in gesprek te gaan dat de begroting zo snel mogelijk na het zomerreces ter beschikking van raadsleden komt, zodat de voorbereidingstijd zo ruim mogelijk is
-  Om fracties (en ook college en ambtelijke organisatie) goed in de gelegenheid te stellen hun eigen werkwijze te bepalen, wordt voorgesteld in de regiegroep van 13 augustus 2019 op basis van deze notitie en daarover gemaakte afspraken, de integrale behandelwijze van de begroting te bespreken, vast te stellen en te communiceren met alle raadsleden
-  In die integrale behandelwijze wordt in elk geval aandacht besteed aan:
 - De manier waarop de drie BOB-fases worden ingevuld bij het behandelen van de begroting
 - De (maximale) tijdbesteding voor de begrotingsbehandeling
 - Het moment en de wijze waarop moties en amendementen worden ingediend en besproken
 - De mogelijkheden die er zijn en de tijd die beschikbaar is om moties en amendementen tijdens de vergadering aan te passen en/of te bespreken
 - De rol die van voorzitters wordt verwacht t.a.v. de handhaving van de gekozen behandelwijze