

GISSEN IS MISSEN

Voorstel van de werkgroep 'Gissen is missen' bestaande uit de raadsleden Castelijin, Van Benschop en De Looze en afvaardigingen van de griffie, de ambtelijke organisatie en de Rekenkamercommissie.

Inleiding

In de raadsvergadering van 29 oktober 2019 is de motie 'Gissen is missen' door de raad aangenomen (bijlage 1). Ter uitvoering van deze motie is een projectgroep in het leven geroepen. Deze projectgroep bestaat uit de twee initiatiefnemers vanuit de raad, de voorzitter van de Auditcommissie, een RKC-lid, de stadscontroller, de clustermanager Management en Ondersteuning (waar ondersteuning projectmanagement onder valt), de griffier en twee raadsadviseurs. Deze notitie gaat in op de opdracht, de uitwerking en het gevraagde besluit aan de raad.

Opdracht

Het uitgangspunt voor de uitwerking is de motie M1, d.d. 29 oktober 2019 (bijlage 1). Deze motie verzoekt de griffie samen met de raad, het college en de ambtelijke organisatie tot een voorstel te komen met welke middelen, toetsen of afspraken de raad (beter) kan worden ondersteund bij het inschatten van risico's en besluitvorming en te bekijken welke rol de Rekenkamercommissie hierbij kan spelen.

Nadere duiding van de opdracht laat zien dat de behoefte van raadsleden gelegen is in het feit dat zij geen expert zijn en toch over soms grote, ingewikkelde zaken met belangrijke impact voor de stad moeten besluiten. Kunnen zij dan alles overzien? Hebben zij alle informatie om een goed besluit te kunnen nemen? En hoe moeten zij de gepresenteerde informatie, cijfers en risico's dan inschatten? Bijvoorbeeld de gemeente wil een skibaan aanleggen en de raadsleden krijgen een voorstel. Hoe weet je als je raadslid waar je allemaal op moet letten ('stel ik de juiste vragen') en als alle antwoorden er zijn hoe weet je als raadslid dat de gepresenteerde informatie, cijfers en risico's reëel zijn (bijvoorbeeld is een post onvoorzien van 5% een goede inschatting, te veel of te weinig?).

De behoefte voor hulp bij het nemen van een goed besluit valt hiermee in twee delen uiteen:

1. Heb ik alle informatie om een goed besluit te kunnen nemen? Stel ik de vragen die gesteld moeten worden? Wat is relevante en belangrijke informatie? (*informatiepositie*)
2. Hoe moet ik de gepresenteerde informatie, cijfers en risico's inschatten en beoordelen? (*informatiebeoordeling*)

De werkgroep zoekt naar tools die raadsleden kunnen helpen bij deze twee vragen.

Uitwerking

Er zijn verschillende 'tools' die raadsleden kunnen helpen bij bovenstaande vragen. Deze zijn hieronder geschetst. De tools zijn opgenomen in volgorde van inschatting naar 'zwaarte', dus hoe verder naar onder hoe meer kosten / inzet / tijd er naar verwachting mee gemoeid is. Tevens is aangegeven in welke fase de tool bruikbaar is: bij een startnotitie en/of raadsvoorstel.

Los van deze tools kunnen raadsleden uiteraard ook altijd nog de gebruikelijke beeldvormende instrumenten inzetten om meer gevoel en begrip krijgen bij de informatie die in een raadsvoorstel is gepresenteerd en de achtergronden daarbij. Dan gaat het bijvoorbeeld om informatemarkten, rondetafel-gesprekken, werkbezoeken en presentaties.

	Tool	Toelichting	In te zetten bij	Voordelen	Nadelen
1.	Checklist grote projecten	Een algemene, standaard checklist die kan worden gehanteerd om raadsvoorstellen te toetsen op of het voorstel alle noodzakelijke informatie bevat. <i>Geeft antwoord op vraag 1 (informatiepositie)</i>	Startnotitie en Raadsvoorstel	- Een algemene checklist kan op elk willekeurig project worden toegepast. - Er zijn voorbeelden van andere gemeenten - Kan ook door college/ambtenaren worden gebruikt bij opstellen stukken	- Een algemene checklist kan wellicht onvoldoende maatwerk bieden bij specifieke projecten.
2.	Werken met varianten / scenario's	Bij projecten zijn bijna altijd meerdere varianten / scenario's mogelijk. Soms ook de variant 'niks doen.' Het college kan in raadsvoorstellen meerdere scenario's/varianten opnemen. <i>Geeft antwoord op vraag 1 (informatiepositie)</i>	Raadsvoorstel, echter als Raad bij Startnotitie wensen en behoeften aan varianten kenbaar maken.	- Geeft meer keuzevrijheid en neemt de raad meer mee in de keuze.	- Het stuk wordt misschien omvangrijker en mogelijk ingewikkelder.
3.	Rekenkamerbrief	De RKC kan per daartoe aangewezen project 'ex-ante' (vooraf) onderzoek doen naar de informatiepositie van de raad in dat specifieke project. Dat leidt voor dat project dan tot een rekenkamerbrief (een soort handleiding vanuit de RKC) met inzicht in welke informatie de gemeenteraad nodig heeft om tot een zorgvuldige afweging te komen en in welke mate die informatie door het college aan de raad is aangeboden. <i>Geeft antwoord op vraag 1 (informatiepositie)</i>	Startnotitie en raadsvoorstel (kan hiernaast ook achteraf als evaluatie)	- Het is maatwerk: Het geeft inzicht voor dat specifieke project (een checklist grote projecten is veel algemener). - De RKC is objectief en onafhankelijk.	- Is extra werk voor de RKC (tenzij daar vooraf afspraken over worden gemaakt). - De RKC spreekt zich <u>niet</u> uit over de juistheid van de aangeboden informatie.

4.	MKBA (Maatschappelijke Kosten Baten Analyse)	Projecten die gemeenten hebben ingebracht onder de Verstedelijkingsalliantie worden voorzien van een MKBA, uitgevoerd door een externe partij (op basis van basis informatie die het college aanlevert). Dat zijn voor Dordrecht enkele Spoorzone projecten: Maasterras, Leerpark/Gezondheidspark en Amstelwijck. De raad kan dit eventueel ook voor andere projecten inzetten, al dan niet in de vorm van een quick scan. Het is een analyse van maatschappelijke kosten en baten op projecten. Dat is "zachtere" informatie dan een financiële business case. <i>Geeft antwoord op vraag 1 (informatiepositie)</i>	Raadsvoorstel, echter als Raad bij Startnotitie wensen en behoeften aan MKBA kenbaar maken.	- Het brengt in beeld of een project inhoudelijk gaat bewerkstelligen wat is beoogd. - Het geeft wellicht een beeld van hoe gevoelig een project in de stad kan liggen en wat daarbij de risico's zijn.	- Het inschakelen van een externe partij brengt kosten met zich mee. - Het geeft weinig antwoord over de financiële haalbaarheid van een project.
5.	Projectondersteuning voor de raad	De raad kan op grote projecten een speciaal daarvoor vrijgemaakte of ingehuurde raadsadviseur inzetten die de raad op die projecten met raad en daad bijstaat. Hij adviseert zowel op inhoud als proces en heeft zijn eigen kanalen met fracties, ambtenaren (projectorganisatie) en waar nodig het college. Hij kan ook helpen om op basis van grondige bestudering van de stukken de vragen te formuleren die de raad zou kunnen/moeten stellen alvorens tot besluitvorming over te gaan. Het kan ook gaan om specifieke expertise voor een deel het project. <i>Geeft antwoord op vraag 1 en 2 (informatiepositie en informatiebeoordeling)</i>	Startnotitie en raadsvoorstel	- De raad heeft één helder aanspreekpunt. - Raadsadviseur kent de rol van de raad en de verhoudingen en processen in de lokale politiek en ambtelijke organisatie.	- Raadsadviseur moet voldoende kennis hebben van alle facetten die bij het project komen kijken. - Lastig vooraf in te schatten hoeveel capaciteit en budget er bij een bepaald project nodig is.
6.	Accountant	De accountant werkt in opdracht van de raad. Bij	Raadsvoorstel	- De accountant is	- Extra kosten

Voorstel werkgroep Gissen is missen - versie februari 2020

		complexe projecten kan de raad de accountant inschakelen om de financiële haalbaarheid en financiële risico's in kaart te brengen cq. te beoordelen. Momenteel wordt door de accountant een stresstest ontwikkeld ten behoeve van 'wonen'. Dit kan ook bij andere beleidsterreinen. <i>Geeft antwoord op vraag 1 en/of 2 (informatiepositie en informatiebeoordeling)</i>		onafhankelijk. - De accountant is deskundig. De accountant is bekend met de gemeente en haar financiële huishouding en situatie.	- Accountant heeft doorgaans een redelijk beperkte blik: alleen de financiële aspecten en risico's van een project.
7.	Second opinion	Een externe adviseur kan door de raad worden ingeschakeld om te toetsen of de door het college aangeleverde informatie, cijfers en risico's haalbaar en realistisch zijn. Ook de Rekenkamercommissie kan hierin een rol spelen. Er zijn voorbeelden van gemeenten waar gerenommeerde bureaus een second opinion hebben uitgevoerd op een businesscase van een complex project. <i>Geeft antwoord op vraag 2 (informatiebeoordeling)</i>	Raadsvoorstel	- Maatwerk: raad kan bureaus uitzoeken die deskundig zijn/ervaring hebben met bepaalde soort projecten. - Externe blik voorkomt tunnelvisie.	- Extra kosten

Rol Rekenkamercommissie (RKC)

De RKC heeft aangegeven dat zij, naast het toetsen op effectiviteit, efficiency en doelmatigheid, eigenlijk alleen naar (besluitvormings)processen kan kijken. Door het college aangeboden informatie inhoudelijk beoordelen vindt de RKC lastig omdat men dan mogelijk in een politiek debat intervineert. De RKC wil haar rol zuiver houden. Dit klinkt wellicht logisch, maar is goed om nog even te vermelden gezien de expliciete opdracht uit de motie om te kijken welke rol de RKC kan spelen.


STARTNOTITIE

RAADSVOORSTEL
STANDAARD CHECKLIST

Bevat de startnotitie alle voor besluitvorming noodzakelijke informatie?

€

DIALOOG OVER VARIANTEN

Wenst de raad in het raadsvoorstel meerdere uitgewerkte varianten?

€

REKENKAMERBRIEF

Is er behoefte aan een externe, onafhankelijke blik van de RKC op de informatiepositie van de raad in dit stadium van het project?

€ €

(QUICK SCAN) MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN - BATEN ANALYSE (MKBA)

Wenst de raad bij het raadsvoorstel (een quick scan van) een analyse van maatschappelijke kosten en baten (alle voor- en nadelen van beleidsopties voor het gebied of de stad)?

€ € €

STANDAARD CHECKLIST

Bevat het raadsvoorstel alle voor besluitvorming noodzakelijke informatie?

€

REKENKAMERBRIEF

Is er behoefte aan een externe, onafhankelijke blik van de RKC op de informatiepositie van de raad in dit stadium van het project?

€ €

ACCOUNTANT

Is er behoefte aan een stresstest op de al dan niet vermeldde financiële risico's van het project?

€ €

SECOND OPINION

Is er behoefte aan een externe toets in opdracht van de raad op of de door het college aangeleverde informatie, cijfers en risico's haalbaar en realistisch zijn?

€ € €

PROJECTONDERSTEUNING VOOR DE RAAD

De raad kan in elke fase bij een grote project een speciaal voor dat project vrijgemaakte of ingehuurd raadsadviseur inzetten die de raad met raad en daad bijstaat. Hij adviseert zowel op inhoud als proces en heeft zijn eigen kanalen met fracties, ambtenaren (projectorganisatie) en waar nodig het college. Hij kan ook helpen om op basis van grondige bestudering van de stukken de vragen te formuleren die de raad zou kunnen/moeten stellen in zowel de besluitvormings- als de uitvoeringsfase.

€ € €

€

= beperkte extra kosten/inzet/tijd

€ €

= significant extra kosten/inzet/tijd

€ € €

= forse extra kosten/inzet/tijd

Het inzetten van tools

In de basis zijn tools toepasbaar op alle kleinere en grotere beleidsvoorstellen en projectvoorstellen. De complexiteit van besluitvorming zit 'm echter vaak bij (grotere) projecten. Bij beleidsvoorstellen is juist vaker sprake van inhoudelijke, politieke keuzes. Het is daarom belangrijk dat de commissies bij beleids- én projectvoorstellen goed nadenken en afwegen of een tool uit de toolbox het meest passend is of dat reguliere instrumenten zoals werkbezoeken, themabijeenkomsten en rondetafelgesprekken ingezet kunnen worden om zich een beeld te vormen van het dossier.

Welke tool(s) het beste ingezet kunnen worden is afhankelijk van de situatie en voorkeur van de raad. Er kan ook voor een combinatie van tools worden gekozen. Het uitgangspunt is dat het gesprek over en de keuze voor het al dan niet inzetten van tool(s), niet politiek van aard zou moeten zijn. Het gaat erom dat de tools de raad(sleden) helpen een goed afgewogen besluit te kunnen nemen. Uiteraard vindt later op inhoud het politieke debat plaats.

Voorgesteld wordt de RKC te vragen de standaard checklist (tool nummer 1) te ontwikkelen, hierbij bestaande voorbeelden (vb Nijmegen, Den Haag) te betrekken en deze breed beschikbaar te stellen. De overige tools kunnen na besluit van de raad worden ingezet.

Juist omdat geen enkele situatie gelijk is, is het voorstel niet aan de voorkant te bepalen en begrenzen wanneer een tool wel of niet ingezet kan worden (bijvoorbeeld bij een project met een investering boven een bepaald bedrag). In principe kan de raad op ieder moment besluiten bij iedere startnotitie of raadsvoorstel tool(s) in te zetten. Uiteraard dient deze inzet wel goed afgewogen en beargumenteerd te worden.

Procedure voor het inzetten van tools

Ieder individueel raadslid kan een voorstel doen om tool(s) in te zetten. Uiteraard kan de griffie hierbij adviseren en ondersteunen. Het voorstel is in de besluitvorming over het inzetten van tools een knip aan te brengen:

Tool 1 t/m 3 (checklist, varianten/scenario's en Rekenkamerbrief)

Het besluit over het inzetten van deze tools aan de desbetreffende commissie over te laten waarbij het bekende commissieprincipe 'meerderheid van het aantal aanwezige fracties' geldt. Deze tools zijn relatief eenvoudig en kosten weinig of geen geld.

Tool 4 t/m 7 (MKBA, projectondersteuning, accountant en second opinion)

Het besluit over het inzetten van deze tools, na advies van de desbetreffende commissie, door de raad te laten nemen omdat het qua tijd en geld veel omvangrijker tools zijn. Net als bij reguliere raadsvoorstellen is dan een meerderheidsbesluit van toepassing. De Gemeentewet biedt geen ruimte om hiervan in de raad af te wijken (bijvoorbeeld uit te gaan van de steun van 1/3 of 2/3 van de raad of meerderheid van het aantal fracties).

De griffie zal worden gevraagd een format voor 'toolaanvraag' te ontwikkelen. Om tijdswinst te boeken kan een raadslid deze aanvraag gelijk inbrengen in de commissie (dus niet eerst naar de raad), waarna deze bij de tools 4 t/m 7 na bespreking in de commissie ter besluitvorming door gaat naar de raad.

Financiële dekking

Om de tools onafhankelijk te laten zijn, is het van belang dat het budget ook onafhankelijk is. Dekking vanuit een projectbudget ligt daarmee niet voor de hand. Hiermee ligt de vraag voor: wil de raad een apart budget opnemen voor inzet van tools of niet?

Het voorstel is via de komende Kadernota voor 2021 een incidenteel budget van 50.000 euro in de raadsbegroting op te laten nemen. Dan is het voor de raad wellicht makkelijker om tools daadwerkelijk in te zetten. Immers, de overwegingen zijn dan met name inhoudelijk gedreven en wellicht minder financieel gedreven. In dat eerste jaar kan worden bekeken of een structureel budget daadwerkelijk nodig is. Bij de Kadernota 2022 kan, op basis van de eerste ervaringen met het inzetten van de tools en het financiële meerjarenbeeld van de gemeente, de keuze worden gemaakt voor latere jaren ook budget in de begroting op te laten nemen.

Voorgesteld wordt het ontwikkelen van de checklist en mogelijk een Rekenkamerbrief te dekken vanuit het RKC-budget.

Bijlage 1. Motie Gissen is missen



GROENLINKS
DORDRECHT

+ 30
- 0
Aangenomen

Motie: 'Gissen is missen'

De gemeenteraad van Dordrecht, bijeen in vergadering d.d. 29 oktober 2019,

Constateerende dat:

- De gemeente Dordrecht, net als veel gemeenten in Nederland, bij grote en/of complexe projecten meermaals achteraf geconfronteerd is met kostenoverschrijdingen, onvolledigheid van afspraken of het niet halen van planningen;

Overwegende dat:

- De Dordtse raad kritisch moet kijken naar zijn eigen rol bij dergelijke overschrijdingen;
- De gemeenteraad bij het beoordelen van grote en/of complexe projecten behoefte heeft aan meer houvast om een goede inschatting te kunnen maken van de risico's voordat zij een besluit neemt;
- Voorkomen vooraf beter is dan repareren achteraf;

Verzoekt de griffie:

- Samen met de raad, het college en de ambtelijke organisatie tot een voorstel te komen met welke middelen, toetsen of afspraken de raad (beter) kan worden ondersteund bij het inschatten van voornoemde risico's en besluitvorming;
- Met de Rekenkamercommissie te bekijken welke rol de Rekenkamercommissie hierbij kan spelen;
- Dit voorstel uiterlijk februari 2020 aan de raad aan te bieden;

Verzoekt het college:

- De toegevoegde waarde van dit voorstel voor de raad te onderstrepen door volledig mee te werken aan het tot stand komen van dit voorstel

Kim Casabian

C.C. V. Benschop