



De Raad van de gemeenten Wassenaar
en Voorschoten

Rekenkamercommissie

Voorschoten, 20 februari 2012

Onderwerp: Toetsingskader besluiten raad

Geachte leden,

De Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest (hierna: Rekenkamer) heeft, net als de gemeenteraden en de inwoners van Wassenaar en Voorschoten, met veel belangstelling kennis genomen van het voorstel van de colleges van beide gemeenten om te komen tot een ambtelijke integratie van Wassenaar en Voorschoten per 1 januari 2013.

Rol Rekenkamer

De Rekenkamer voert onafhankelijk onderzoek uit met als doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het bestuur te verbeteren. Met onze onderzoeken willen we niet alleen laten zien wat er goed of fout gaat, maar geven wij ook aanbevelingen hoe het (nog) beter kan. Op die manier proberen wij de raden te ondersteunen bij hun kaderstellende en controlerende taak.

Wij hebben geen oordeel over de keuze van de colleges om een ambtelijke integratie voor te stellen. Evenmin hebben wij een standpunt voor of tegen ambtelijke integratie tussen Wassenaar en Voorschoten. Of de voorgestelde samenwerking er komt (en hoe) is aan de gemeenteraden van beide gemeenten om te besluiten. Het is vanuit onze onafhankelijke, adviserende rol dat wij de raden van de gemeenten Wassenaar en Voorschoten het in de bijlage opgenomen toetsingskader beleidsvoorstellen aanbieden.

Toetsingskader

De Rekenkamer is van mening dat bij een ingrijpend besluit als ambtelijke integratie de kwaliteit van het (voor)genomen besluit en de kwaliteit van besluitvorming nog meer dan anders van cruciaal belang is.

Wij denken dat het bijgevoegde toetsingskader de raden kan helpen om zowel de kwaliteit van het voorliggende besluit als de kwaliteit waarop de uitvoering ter hand zal worden genomen te toetsen. Ook kunnen toekomstige beleidsvoorstellen ermee worden getoetst, of kan zelfs de totstandkoming ervan worden verbeterd.

Een dergelijke beoordeling aan de hand van dit toetsingskader is uiteraard geen wiskundige exercitie en een gunstige beoordeling biedt geen garanties dat ook goed zal uitpakken – dat zal blijken uit evaluaties achteraf. Wel kunnen voorzienbare ongewenste effecten en risico's worden gesignaleerd, kan worden getoetst of alle aspecten en belangen zijn meegewogen en of alternatieven voldoende zijn onderzocht.



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten

☎ 06-18 54 43 05 : rekenkamercommissiewvo@voorschoten.nl

Ook kan de aandacht worden gevestigd op mogelijkheden om te kunnen (bij)sturen, controleren, meten en evalueren, met name in de uitvoeringsfase, waarmee zowel de colleges, gemeenteraden (en burgers) hun sturende en controlerende taken maximaal kunnen uitvoeren.

Bijgevoegd toetsingskader bestaat uit twee delen. Het eerste deel, gebaseerd op een handreiking van het Ministerie van Financiën, bevat 21 vragen aan de hand waarvan een oordeel kan worden gevormd over de kwaliteit van het beleidsvoorstel. Het tweede deel, gebaseerd op de checklist grote projecten van de Rekenkamer van de gemeente Den Haag, bevat 20 vragen om een beoordeling te maken waarop de uitvoering ter hand kan worden genomen.

Mogelijk is in eerste aanleg uitsluitend het eerste deel relevant, een kader om de kwaliteit van het voorliggende beleidsvoorstel te toetsen. Desondanks meent de Rekenkamer dat het ook goed is om tijdig een goede beoordeling te kunnen maken van de voorgenomen uitvoering. Een voorstel kan nog zo goed tot stand zijn gekomen, als de uitvoering niet mogelijk is of slechts tegen hoge kosten of in een zeer lang tijdsbestek dan is dit zeer relevant voor het beoordelen van een voorgenomen besluit en de te behalen (financiële, organisatorische en maatschappelijke) effecten van het besluit.

Het bijgevoegde toetsingskader voor beleidsvoorstellen is beleidsneutraal en daarmee toepasbaar voor alle beleidsvoorstellen, dus ook andere dan het voorliggende voorstel voor de samenwerking tussen Wassenaar en Voorschoten. Het doet geen suggesties over wat het beste of gewenste antwoord zou moeten zijn; het toetsingskader geeft alleen de vragen die aan een beleidsvoorstel of de (projectmatige) uitvoering ervan gesteld kunnen worden.

Voorbeeld van mogelijke toepassing kader:

In paragraaf 3.1 van het document 'Modaliteiten in samenwerking' zijn uitgangspunten benoemd die door de Raden nader ingekaderd kunnen worden.

Genoemd is onder andere: **Lokale dienstverlening wordt gewaarborgd**

In paragraaf 3.3 zijn criteria genoemd voor nadere invulling genoemd:

Voor de burger, de ondernemer en de (maatschappelijke) organisaties is het belang helder: het loket moet dichtbij en de service goed. De kwaliteit van de dienstverlening is en blijft speerpunt van het beleid. Belangrijk hierbij is wel de betaalbaarheid van de dienstverlening. Want ook het geld waarmee wij als gemeentelijke overheid handelen, is van de burger en dat moeten we goed verantwoord en doelmatig uitgeven.

Vragen uit het toetsingskader die voor de Raden onder meer relevant zouden kunnen zijn, zijn:

1. Is de situatie bij ongewijzigd beleid in kaart gebracht?
2. Welke doelstellingen zijn geformuleerd en zijn deze voldoende geoperationaliseerd? Zijn de doelstellingen gekwantificeerd/SMART geformuleerd (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel (genoeg voor de doelgroep en/of bestuur), Realistisch en Tijdgebonden
3. Zijn de belangen en wensen van de beoogde doelgroep in beeld? Zijn de belangen en wensen van derden (marktpartijen, belangenorganisaties, in/samenspraak) in beeld?
4. Wordt er rekening gehouden met het effect op verschillende maatschappelijke groeperingen (verdelingseffecten: "heeft de ene groep er meer last van/baat bij dan de andere")?
5. Welke (gewenste of ongewenste) neveneffecten kunnen - voor elk alternatief - optreden?

Genoemde vragen kunnen de raden helpen het voorstel en de randvoorwaarden waar nodig scherper te krijgen.

Mogelijk zijn niet alle vragen uit het toetsingskader (even) relevant voor het voorliggende voornemen tot samenwerking en ook is geen eenduidige meetlat te geven voor de weging van antwoorden. Het toetsingskader betreft louter een handvat om op een systematische wijze te onderzoeken of een beleidsvoorstel of voorgenomen uitvoering van beleid voldoet aan de meest elementaire bouwstenen, zoals die zijn geformuleerd in de beleidswetenschappen en door zowel uitvoerende als controlerende organen van de Nederlandse overheid.

Tot slot

Wij hopen dat we met dit toetsingskader de raden voor nu en voor toekomstige andere besluiten een nuttig instrument doen toekomen.

Een afschrift van deze brief is ter kennisneming verzonden aan de colleges van Wassenaar en Voorschoten, alsmede aan de gemeenteraad van Oegstgeest.

Indien gewenst lichten wij deze brief graag nader toe.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Frank van den Broek', written in a cursive style.

Frank van den Broek, voorzitter

Bijlage: Toetsingskader beleidsvoorstellen¹

A. Beleidsvorming: hoe is het voorstel tot stand gekomen?

Kaderstelling en concretisering van het probleem

1. Is de situatie bij ongewijzigd beleid in kaart gebracht ("Wat gebeurt er als we niets doen?")?
2. Hoe ziet de gewenste situatie er uit/welke doelstellingen zijn geformuleerd ("Wat willen we graag bereiken?")?
3. Wat is de omvang van het probleem: het verschil tussen de situatie bij ongewijzigd beleid en de gewenste situatie?
4. Wiens probleem is het ("Is het een probleem van de gemeente? Is de gemeente in de positie het (alleen) op te lossen?")?
5. Is het probleem eenduidig en volledig geformuleerd?
6. Welke doelstellingen zijn geformuleerd en zijn deze voldoende geoperationaliseerd? Zijn de doelstellingen gekwantificeerd/SMART geformuleerd (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel (genoeg voor de doelgroep en/of bestuur), Realistisch en Tijdgebonden: "het doel is om zoveel van een bepaald iets te bereiken in deze periode tegen deze kosten, en dat is mogelijk omdat er aantoonbaar draagvlak voor is en omdat (eerder/elders) aangetoond is dat dit haalbaar is"?)
7. Zijn de belangen en wensen van de beoogde doelgroep in beeld? Zijn de belangen en wensen derden (marktpartijen, belangenorganisaties, in/samenspraak) in beeld?

Alternatieven

8. Is aangegeven welke (beleids)alternatieven/maatregelen/instrumenten denkbaar zijn om het probleem op te lossen? en tegen welke kosten en opbrengsten?
9. Is gekeken naar ervaringen elders/eerder?
10. In hoeverre kan verwacht worden dat – voor elk alternatief - de doelstellingen worden bereikt?
11. Welke (gewenste of ongewenste) neveneffecten kunnen – voor elk alternatief - optreden?

Metten en wegen van alternatieven

12. Welke criteria spelen bij de beoordeling van de verschillende alternatieven een rol?
13. Wordt er rekening gehouden met het effect op verschillende maatschappelijke groeperingen (verdelingseffecten: "heeft de ene groep er meer last van/baat bij dan de andere?")?

Effectenonderzoek

14. Wat zijn de *output* doelstellingen (beoogde *prestaties / resultaten*) en (hoe) zijn deze toetsbaar?
15. Wat zijn de *outcome* doelstellingen (beoogde *maatschappelijke effecten*) en (hoe) zijn deze toetsbaar?

¹ Dit toetsingskader is gebaseerd op "Checklist handreiking ex ante" uit: *Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante* (Ministerie van Financiën, november 2003) en de "Checklist grote projecten" uit: *Grip op grote projecten. Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten* (Rekenkamer Gemeente Den Haag, januari 2010).

16. Op welke wijze zijn de positieve en negatieve effecten in geld uitgedrukt en welke veronderstellingen zijn daarbij gehanteerd?

Rangschikken/beoordelen van alternatieven

17. Welke methoden en technieken (bijvoorbeeld multicriteriamethoden of kosten-batenanalyse) zijn gehanteerd voor het rangschikken en beoordelen van alternatieven?

18. Zijn er kansen aan de uitkomsten verbonden?

19. Is uitgegaan van zo ongunstig mogelijke veronderstellingen? Is er rekening gehouden met onzekerheid ten aanzien van de effecten, zijn de nadelen bewust aan de hoge en de voordelen aan de lage kant geschat?

Conclusies en aanbevelingen

20. Zijn de juiste conclusies getrokken?

21. Zijn de aanbevelingen logisch af te leiden uit het onderzoek?

B. Uitvoering

Sturing

1. Hoe zal de uitvoering van het beleid vorm worden gegeven (bijvoorbeeld organisatorisch)?
2. Hoe, op welke grootheden wordt het project om te komen tot uitvoering van het voorstel gestuurd?
3. Is duidelijk, over de hele looptijd van het project, wat de besluitvormingsmomenten zijn en wat de betrokkenheid van de Raad daarbij is?
4. Is vastgelegd dat bij wijzigingen in scope, financiën, risico's en tijd/planning de Raad kan bijsturen?
5. Heeft het beleid gezien de uitvoering kans van slagen of is het reëel dat reeds in de uitvoering het beleid zal mislukken?

Planning

6. Is er een tijdschema waarin de verschillende projectfasen aan concrete data worden gekoppeld?
7. Is aangegeven wat de minimum en de maximum tijdsduur is tot de start van het project (bandbreedte)?
8. Is rekening gehouden met de benodigde tijd voor in/samenspraak?

Financiën

9. Is er een raming van de kosten voor de uitvoering van het voorstel (en is ook aangegeven hoe de raming tot stand is gekomen? Is de raming getoetst, intern/extern?)?
10. Wat is de wijze van financiering van de totstandkoming van de uitvoering van het voorstel (inclusief inpassing in de gemeentebegroting)?
11. Zijn afspraken gemaakt/voorstellen gedaan over compensatie bij eventuele overschrijdingen van de geraamde kosten?

Risico's

12. Is een risico-inventarisatie opgesteld voor het project om te komen tot de uitvoering van het voorstel? Zijn de risico's geïdentificeerd (bijvoorbeeld financieel, juridisch, technisch, bestuurlijk)? Is een inschatting gemaakt van de kans van optreden van de geïdentificeerde risico's?
13. Zijn de genoemde risico's daadwerkelijk risico's (of bijvoorbeeld scopewijzigingen)?
14. Zijn beheersmaatregelen (met bijbehorende kosten en dekking) per risico aangegeven?

Projectorganisatie

15. Is de projectorganisatie voor uitvoering van een project om te komen tot de uitvoering van het voorstel, zowel intern binnen de gemeente als bij een eventuele externe uitvoeringsorganisatie helder omschreven?
16. Is de administratieve organisatie en interne controle duidelijk, inclusief de daarin geregelde toetsingsmechanismen en functiescheiding (toezicht/uitvoering)

Controle

17. Zijn er tussentijdse audits gepland? Hoe vaak en met welk toetsingskader?
18. Zijn er in de uitvoering meetpunten ingebouwd om indicatoren en kengetallen te ontwikkelen?
19. Wordt de Raad in tussen- en eindrapportages ingelicht over de realisatie, de verschillen met het oorspronkelijke besluit en de verklaring hiervan?
20. Is reeds nagedacht over de ex post evaluatie, zijn er met andere woorden reeds evaluatiemomenten/punten ingebouwd en is nagedacht over de informatie die nodig is om het beleid ex post te kunnen evalueren?