Notitie voorstel invoering Raadsaudits

De vorige raad heeft tweemaal geëxperimenteerd met het uitvoeren van een raadsaudit, middels de 'Methode Duisenberg' (voor meer uitleg, zie de bijlage). Dit is gedaan voor in totaal vier onderwerpen. Bij jaarverslag 2016: Jeugd en Duurzaamheid. Bij programmabegroting 2018: Werk & Inkomen en Openbare ruimte en groen. Eerder is deze pilot geëvalueerd door de begeleidingscommissie van de pilots. De laatste subcommissie van de vorige raad heeft geconcludeerd dat de nieuwe raad zelf mag beslissen over de structurele invoeringen van raadsaudits.

Beslispunten

- Stemt u in met het structureel invoeren van de raadsaudit? De Raadsaudit zal jaarlijks worden uitgevoerd aan de hand van het jaarverslag.

Evaluatie raadsaudits

Uit de eerdere evaluatie van de raadsaudit komt naar voren dat raadsleden de behoefte hebben aan overzichtelijke informatie, zoveel mogelijk aangeleverd vanuit de P&C-cyclus, om de effectiviteit van het beleid te beoordelen en zodoende een goed debat over begroting en jaarrekening te kunnen voeren. Voor raadsleden is het hoofddoel om met de raadsaudit te komen tot een oordeel over het behalen van de beleidsdoelen, waardoor het debat bij de jaarstukken beter wordt voorbereid en versterkt. De audit moet dienstbaar zijn aan het debat en gevoed worden door de raad. Dit gebeurt niet door eigenstandig onderzoek te doen naar de effecten van het beleid, maar door aan te sluiten op de informatie die al in de organisatie, bij de rekenkamer en de accountant voorhanden is. Daarnaast kan bevorderd worden dat de organisatie periodiek onderzoek naar doeltreffendheid laat uitvoeren, waardoor deze informatie ook beschikbaar komt.

Ook is stilgestaan bij de consequenties die de hoofdkeuze heeft voor een concrete invulling en implementatie (denk aan de aspecten: rolinvulling, werkwijze, vraagstelling, proces, politieke behandeling, kosten ondersteuning, timing, doorlooptijd, rapportage en communicatie). De volledige evaluatie vindt u in de bijlage.

Voorstel:

Met ingang van de behandeling van de jaarstukken 2018 (mei 2019) jaarlijks een raadsaudit uit te voeren voor een vooraf bepaald aantal beleidsprogramma's, waarbij bovengenoemde doelstelling centraal staat. Kaders voor de raadsaudit zijn:

a. Het meest natuurlijke moment om een raadsaudit uit te voeren is bij de **behandeling van de jaarstukken.** De begeleidingscommissie adviseert om de raadsaudit in die zin te beperken tot 1 keer per jaar en voortaan niet meer uit te voeren bij de behandeling van de begroting.
b. Het is zeer aan te raden om voor de volledige raadsperiode **een schema** op te stellen met het jaartal waarop **specifieke programma** geanalyseerd zullen worden. In dit schema is het ook raadzaam om ook al een **verdeling te maken van de rapporteurs.** De begeleidingsgroep adviseert om de beleidsprogramma's aan het begin van een raadsperiode te verdelen, zodat van tevoren helder is wanneer welk programma aan de

beurt is. Hierdoor kan voor programma's die later aan bod komen nog beter worden geanticipeerd op het verzamelen van informatie over doeltreffendheid t.b.v. raadsaudit. Het voorkomt tevens politiek gedoe lopende de raadsperiode, en maakt het mogelijk om per raadsaudit tijdig (in januari) de voorbereiding op te starten. Een langere doorlooptijd voor de uitvoering van de raadsaudit wordt aanbevolen.

c. De aandacht voor de methode Duisenberg was een goede aanleiding en bood de eerste raadsaudits een handige kapstok om aan de slag te gaan. Uit de evaluatie blijkt wel dat niet alle vragen van de methode even waardenvol zijn en goed genoeg aansluiten bij de Utrechtse situatie. De begeleidingscommissie adviseert om het aantal vragen te beperken en de specifieke vraag over de kwaliteit van informatie niet meer expliciet uit te lichten (concreet betekent dit dat de expliciete **vraag 2 over de kwaliteit van informatievoorziening geschrapt wordt**). De kwaliteit en beschikbaarheid van informatie is echter vaak een knelpunt op weg naar het verwerven van dat inzicht. Problemen met de informatie op zich moeten niet onvermeld blijven, om de randvoorwaarden om tot een goed oordeel te komen over de effectiviteit van het beleid in te vullen. Zeker ook omdat er uitgegaan wordt van de bestaande informatie.
d. Om het raadsdebat voorbij de vraag over de kwaliteit van de informatievoorziening te krijgen, is het belangrijk dat de raadsaudit een uitspraak bevat over de mate waarin doelen worden bereikt. Dit betekent dat de r**aadsrapporteurs** zich hier nadrukkelijk op moeten focussen en zich, in afstemming met de woordvoerders (middels de afsluitende besloten bijeenkomst met raadsleden), **moeten uitspreken over de effectiviteit van het beleid in de rapportage.**
e. In de voorgaande audits bleek het niet altijd mogelijk om goede informatie te verkrijgen over de doeltreffendheid. Door vroegtijdig aan het college en de ambtelijke organisatie aan te geven waar de raadsrapporteurs naar zullen gaan kijken, komt er meer tijd beschikbaar om de beschikbare informatie 'die de jaarstukken niet hebben gehaald' aan te leveren. **Het is ook raadzaam om tijdig te beginnen en ook de ambtelijke organisatie uit te nodigen voor (één van) de bijeenkomst**en. Uitgangspunt is dat de raadsrapporteurs zich baseren op informatie die reeds beschikbaar is en geen aanvullend onderzoek gaan verrichten. Informatie kan gaan over de indicatoren in de jaarrekening, maar ook over andere vormen van control.
f. Een deel van het werk doen de raadsrapporteurs namens de overige commissieleden. Raadsrapporteurs kunnen alleen goed werken als er voldoende vertrouwen en ruimte is om ook daadwerkelijk namens de commissie voorwerk te verrichten. Tegenover dit vertrouwen staat het actief en vroegtijdig betrekken van de woordvoerders bij de voorbereiding van (waar moeten we naar gaan kijken?) en actieve terugkoppeling over (wat zijn de belangrijkste inzichten?) de raadsaudit, om tot een breed gedragen beeld van het beleid te komen.
g. De inspanning voor de raadsaudit moeten in verhouding staan tot de meerwaarde die het de raad biedt. Om die reden wordt het aantal raadsaudits beperkt (alleen jaarstukken) en wordt de audit gebaseerd op informatie die al voorhanden is (bij organisatie, rekenkamer en accountant). De ondersteuning vanuit de griffie en door

analisten - tot nu toe de grootste kostenpost - kan zich dan meer richten tot een regisseursrol, al zullen de analisten mogelijk ook zelf nog informatie moeten achterhalen. Deze rol past inhoudelijk goed bij de griffie.

h. De uitkomsten van de raadsaudit kunnen het best via een beknopte rapportage (in powerpoint-format) worden aangeboden. Een uitgebreide losstaande rapportage past niet bij dit type werkzaamheden. Het is van belang dat de rapportage zich beperkt tot de inzichten die worden toegevoegd, en geen samenvatting van de overige stukken is.
i. Een raadsaudit met een duidelijke afbakening die een structurele plek in de verantwoordingscyclus heeft, leent zich ook beter om over te communiceren.
j. De raadsaudits worden uitgevoerd door twee rapporteurs per onderwerp. Deze verdeeld zijn over coalitie en oppositie. Het heeft de grote voorkeur om te voorkomen dat een betreffende portefeuillehouder en rapporteur lid zijn van dezelfde politieke partij.

Bijlage De methode Duisenberg in het kort

De methode Duisenberg houdt kortgezegd in dat twee raadsleden (één van de coalitie, één van de oppositie) vertrouwelijk rapporteren over de begroting en de jaarrekening aan de overige leden van de raadscommissie. De commissie neemt deze input mee naar de vergadering met de wethouder.

De rapporteurs worden ondersteund op inhoud (analyses) maar geven zelf duiding en oordelen. De ondersteuning bestaat uit aanlevering van een analyse (vaste set aan vragen en antwoorden over de begroting/jaarrekening) en een vaste uitwerking in PowerPoint. Veelal worden aanvullend voor de analyse een beperkt aantal thema's per commissie benoemd om op in te gaan. Rapporteurs bespreken vooraf (vertrouwelijk) hun bevindingen met de commissie voordat de vergadering met de wethouder plaatsvindt. De rapporteurs zijn tenminste een jaar (twee P&C-producten) actief en worden benoemd door de raadscommissie.

De methode beoogt hiermee de inhoudelijke kwaliteit van de controlerende taak van de gemeenteraad te versterken en te verdiepen en zo te komen tot een politiek sterk debat "voorbij" de technische vragen, waardoor tevens de interesse en betrokkenheid van de raadsleden bij het debat over de P&C producten is en wordt vergroot.

Bijlage Evaluatie Pilot Raadsaudit Utrecht

Behandelvraag in de subcommissie financiën

1. Wat vindt u opvallende punten uit de evaluatie?
2. Herkent u de behoefte naar overzichtelijke informatie om de effectiviteit van het beleid te beoordelen?
3. Wat zijn uw ideeën bij het al dan niet structureel invoeren van de raadsaudit? Op welke wijze kan in de informatiebehoefte worden voorzien?

Pilot raadsaudit

Zowel dit voorjaar (adhv Jaarstukken 2016) als dit najaar (adhv Begroting 2018) is er een raadsaudit uitgevoerd. De programma's *Duurzaamheid, Jeugd, Werk & Inkomen* en *Openbare Ruimte & Groen* zijn met behulp van de methode Duisenberg nader bestudeerd. Alvorens een besluit te nemen over een mogelijk vervolg van de pilot is het goed om te evalueren in hoeverre de beoogde doelstellingen van de pilot raadsaudit zijn bereikt.

Doel van de raadsaudit

Met de raadsaudit werd beoogd de inhoudelijke kwaliteit van de controlerende taak van de gemeenteraad te versterken en te verdiepen en zo te komen tot een politiek sterk debat "voorbij" de technische vragen, waardoor tevens de interesse en betrokkenheid van de raadsleden bij het debat over de P&C producten wordt vergroot. Bij de start van de tweede pilot is nadrukkelijker stilgestaan bij de vraag wat nodig is voor een sterk begrotingsdebat. Welk type informatie draagt daar aan bij?

Onderzoeksopzet

Om een uitspraak te kunnen over de meerwaarde van een raadsaudit is de beleving en de ervaring van raadsleden met behulp van een vragenlijst geïnventariseerd. De digitale enquête is door 10 respondenten ingevuld, waardoor de uitkomsten maar in beperkte mate iets zeggen over de beleving van de gehele raad. Daarnaast is in evaluatiegesprekken met de raadsrapporteurs van beide programma's, met de analisten die de rapporteurs hebben ondersteund en met de griffie een meer kwalitatieve duiding gegeven. Ook zijn de betrokken ambtenaren gevraagd om hun ervaringen en verbetersuggesties te delen.

Centraal in de evaluatie stond de vraag: *Heeft de raadsaudit toegevoegde waarde voor de controlerende rol van de raad?* Elementen waaruit een versterking van de controlerende rol van de raad blijkt, zijn:

- Een politiek inhoudelijk debat tussen, voorbij het vraag-antwoord spel
- Meer interesse voor en betrokkenheid bij de P&C-documenten
- Een betere en gelijkwaardige informatiepositie
- Meer focus in de behandeling
- Meer voorspelbaarheid
- Meer transparantie

Aanpassingen tweede raadsaudit

In deze evaluatie is ook gekeken naar de aandachtspunten die in de evaluatie van de eerste raadsaudit naar voren zijn gekomen. Toen gaven de raadsleden behoefte te hebben aan een scopeverbreding: breder kijken dan alleen naar indicatoren en de kwaliteit van de informatie. De politieke relevantie van de raadsaudit kan worden vergroot als er meer feitelijke informatie op tafel zou komen die het onderlinge politieke debat voedt. Daarnaast vroeg men aandacht voor een duidelijk proces, waarin planning en tijdsbesteding voor een ieder expliciet wordt gemaakt en de raadsrapporteurs goed in positie worden gebracht.

Naar aanleiding van de evaluatie van de pilot dit voorjaar zijn de volgende aanpassingen gedaan aan het proces:

- Er is voor de start van de raadsaudit een duidelijke planning uitgewerkt. Hier in is per stap verwoord wat het doel is van de activiteit, wie er bij betrokken is en hoeveel tijdsbesteding het van de rapporteurs vraagt.
- Raadsrapporteurs en woordvoerders zijn eerder betrokken bij de uitvoering van de Raadsaudit. Er is aan het begin van het traject een startbijeenkomst geweest met de rapporteurs en de woordvoerders van het onderwerp. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over de informatiebehoefte voor het specifieke programma.
- In de rapportages wordt meer informatie gegeven over de inhoud van het beleidsprogramma ten opzicht van de rapportages dit voorjaar.
- Het gesprek met de wethouder is behouden in het traject.
- Er zijn externe analisten aangetrokken.

Uitkomsten evaluatie

Toegevoegde waarde. Net als bij de eerste raadsaudit zijn de ervaringen positief. Raadsleden zien de toegevoegde waarde van de raadsaudit en daarmee de meerwaarde bij de uitvoering van hun controlerende taak: er is in de commissie veel tijd genomen om de raadsaudit goed te behandelen, het inzicht in de relatie tussen begroting en beleidsprogramma's is toegenomen en er zijn nuttige aanbevelingen geformuleerd die de kwaliteit van de documenten kan verbeteren.

Scope van raadsaudit. In de beleving van de raadsleden en van de raadsrapporteurs ligt de focus nog wel steeds teveel op de kwaliteit van de informatievoorziening. Het ging veel over het format en minder over de inhoud. Er is behoefte aan inhoudelijke feitelijke informatie ten behoeve van het politieke debat. De toegevoegde waarde op dit punt is – ondanks een extra inspanning op dit punt - onvoldoende uit de verf gekomen. Hiervoor zijn meerdere mogelijke verklaringen: de tijdspanne is te kort om een serieuze uitspraak te doen over doelmatigheid en doeltreffendheid, de rapporteurs waren terughoudend om met behulp van een stoplichtmodel tot een voorlopig oordeel te komen, relevante informatie om tot een oordeel te komen was niet voorhanden en de informatie over dit onderdeel is door de 'getrapte en gesplitste' behandeling naar de achtergrond verschoven. Overigens wordt wel opgemerkt dat op onderdelen de scopeverbreding merkbaar is.

Gebruik Methode Duisenberg. Het gebruik van de methode Duisenberg is een goed uitgangspunt geweest voor de raadsaudit. Het vanuit de drie w-vragen (wat wil je bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat het kosten?) beoordelen van de stukken is waardevol. Wel is het lastig gebleken de vraag om een oordeel te geven over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffend te beantwoorden.

Doorlooptijd. De periode waarin de raadsaudit uitgevoerd moet worden is kort. Dit legt een zekere druk op het proces. Het is belangrijk tijdig een besluit te hebben genomen over de te kiezen onderwerpen en de bemensing van de audits. Dit najaar is er kort na de zomer alsnog een discussie ontstaan over de te kiezen onderwerpen, waardoor een deel van de beschikbare voorbereidingstijd verloren is gegaan. Dit heeft met name in de fase van oriëntatie en voorbereiding tot minder verdieping en onderlinge afstemming geleid. Eerder in het proces meer tijd beschikbaar om met de raadsrapporteurs afspraken te maken over de informatiebehoefte, kan het traject ten goede komen.

Rol van de raadsrapporteurs. De raadsrapporteurs zijn meer dan in het voorjaar betrokken geweest bij de uitvoering van de raadsaudit. Zowel aan de voorkant (startbijeenkomst), tijdens de uitvoering (bespreken bevindingen / formuleren technische vragen) als bij de afronding (presentatie aan woordvoerders en in de commissie) hebben ze een actieve bijdrage geleverd. Desalniettemin stonden de diverse bijeenkomsten voor afstemming en overleg onder tijdsdruk. Dit komt doordat de audit er in een periode die traditioneel al druk er bij komt.

Moment in het jaar. De jaarstukken lijken een natuurlijker moment om met de vragen van de methode Duisenberg aan de slag te gaan dan de begroting. Met name om de vragen over doelmatigheid en doeltreffendheid te kunnen beantwoorden, is bij de begroting veel aanvullend werk nodig. De koppeling met de controlerende rol van de raad is makkelijker te leggen met de jaarstukken. De jaarstukken krijgen traditioneel ook minder aandacht dan de begroting. Een raadsaudit bij de behandeling van de jaarstukken brengt dat meer in balans.

Ondersteuning. De raadsrapporteurs zijn dit keer ondersteund door analisten van buiten de ambtelijke organisatie. Het is als een voordeel ervaren dat deze analisten zonder ‘last’ naar de begroting hebben kunnen kijken. Het is gebleken dat zij met meer onderzoekservaring een diepere en analyse konden uitvoeren. Het was een voordeel dat zij losstonden van de organisatie.

Rapportagevorm en communicatie. Met de vorm van het rapport en de wijze van rapporteren kan nog een verbeterslag worden gemaakt. De bijdrage aan het vergrote van de transparantie richting burgers wordt nog als nihil verondersteld. Ook is de indruk dat een groot deel van de informatie die in de toelichtende sheets is opgenomen, niet of nauwelijks aandacht hebben gehad. Het accentverschil tussen de verschillende stappen in het proces kan worden vergroot.

Stroomlijnen proces. De processen van de raadsaudit en de reguliere behandeling van de begroting lopen nu parallel. Dit leidt er toe dat de organisatie nu sommige dingen dubbel moet doen (denk aan beantwoording van technische vragen). De gesprekken tussen raadsrapporteurs, wethouder en ambtelijke organisatie worden als waardevol ervaren om onduidelijkheden weg te nemen.

<u>Bereikte resultaten</u>

Het is niet eenvoudig om heel concreet aan te geven wat de opbrengst van de raadsaudit is. Veel effecten zullen indirect zijn of pas op een later moment zichtbaar worden. Desalniettemin zijn er aantal resultaten te noemen die op de korte termijn zijn bereikt.

- De aanbevelingen uit de eerste raadsaudit zijn in een motie vervat die raadsbreed is aangenomen. In de begroting 2018 komt naar voren dat een deel van die aanbevelingen is opgepakt (zie bijlage 1).
- Tijdens de behandeling van de raadsaudit is een toezegging gedaan over het verduidelijken van de herkomst van indicatoren en is afgesproken om met de rode draden uit de twee audits van vier programma’s aan de slag te gaan. Het college heeft inmiddels een raadsbrief

opgesteld over de wijze waarop het college de jaarstukken en de begroting zal aanpassen. Een aantal van de concrete aanbevelingen zal effect hebben op toekomstige begrotingsbehandeling, deze gingen vooral over: meer politieke duiding in de begroting, meer cijfers/analyse betrekken in begroting (bij begrotingsbehandeling), meer ingaan op de onderdelen van de begroting van werk en inkomen waar beleidsruimte zit (constatering was: weinig ruimte voor invloed op beleid bij verstrekken bijstand) en andere opzet van de begroting (breder dan alleen Werk en Inkomen).

- Tijdens de inhoudelijke behandeling van de programma's in de commissievergaderingen zijn inzichten uit de raadsaudit aangehaald. Meerdere raadsleden hebben daar expliciet naar verwezen.
- De commissie gaat zelf een inhoudelijke discussie voeren over de wijze waarop ze willen sturen en wat dat betekent voor onder andere de indeling van de programmabegroting.
- Bij de behandeling van kaderstellende beleidsnota's zal meer aandacht zijn voor welke indicatoren uit het beleid een plek zullen krijgen in begroting en jaarrekening.

<u>Conclusies evaluatie Raadsaudit</u>

- Er is een behoefte naar overzichtelijke informatie, aangeleverd vanuit de P&C-cyclus, om de effectiviteit van het beleid te beoordelen en zodoende een goed debat over begroting en jaarrekening te kunnen voeren.
- De huidige kwaliteit van informatievoorziening is nog niet voldoende om de raadsleden te voorzien in de informatiebehoefte. De eerste stap die het college nu zet (zie raadsbrief) is zeer bemoedigend. De subcommissie ziet de uitwerking van deze raadsbrief met interesse tegemoet.
- Door het op orde brengen van het fundament van de informatievoorziening worden de raadsleden in stelling gebracht om de effectiviteit van het beleid te beoordelen. Waarmee de raadsleden ook in stelling worden gebracht om waar nodig het beleid bij te sturen.
- De raadsaudit voegt op dit moment nog onvoldoende informatie toe op het inhoudelijke punt. Gekeken moet worden naar een variant waarin de raad de gewenste informatie wel ontvangt. Dit kan door een doorontwikkeling van de raadsaudit, danwel een andere vorm van periodieke beleidsevaluatie.