
NVRR Kring Noord: ervaringen delen, netwerkvorming, samen werken aan kwaliteit

Verslag van de bijeenkomst op 14 november 2014

Ex ante analyse: doen of niet doen?

Regelmatig ontvangen raadsleden uitvoerige toekomstverkenningen of business cases waarin wordt voorgerekend hoe aantrekkelijk een bepaalde investering volgens het bestuurscollege is. Het kan gaan om een voorgenomen investering in een nieuw theater, een nieuwe kantorenstrook, of een voortgaande stadsuitleg. Maar ook infrastructurele investeringen zoals bredere ringwegen, trams en uitbreidingen van luchthavens worden onderbouwd met kosten-baten-analyses, toekomstverkenningen, businesscases en scenario's. Is het verstandig om dergelijke, soms zeer aantrekkelijk vormgegeven, studies aan een kritische toets te onderwerpen? Maar aan welke eisen moeten we deze beleidsonderbouwingen dan toetsen? En wanneer ligt dit wel op de weg van de rekenkamercommissie, maar wanneer ook niet? Over deze vragen spraken de deelnemers aan het najaarscongres van de Kring Noord van de NVRR met elkaar.



De heer dr. Niek Mouter (TU Delft) verzorgde de eerste inleiding en sprak over de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse MKBA). Steeds vaker vormt deze MKBA een eerste vereiste van de raad voordat de raad een besluit wil nemen over het verlenen van een krediet voor een forse investering. Zijn deze MKBA's of business cases wel leesbaar? Dragen ze wel bij aan beter afgewogen besluiten? Kunnen de raadsleden er mee uit de voeten? Zitten er misschien nog andere addertjes onder het gras?

De heer Louis Dolmans (Dolmans Opleiding en Onderzoek) sprak over het belang van een snelle onafhankelijke second opinion. Welke eisen moeten er aan een MKBA worden gesteld? Hoe kan binnen een termijn van enkele weken een onafhankelijke second opinion worden uitgevoerd op een MKBA of een businesscase? Waar moet je als rkc opletten om de waar de van een MKBA te kunnen inschatten?

De deelnemers gingen vervolgens in twee werkgroepen uiteen.

Wergroep I: Waarom er geen second opinion werd uitgevoerd?

Casus 1: uitlegplan Meerstad Groningen

Het plan 'Meerstad' omvat geconcentreerde uitleg van Groningen met in totaal circa 10.000 woningen en een gepland aantal te bouwen woningen van 500 tot 600 per jaar. De rekenkamer Groningen heeft de plannen voor Meerstad niet voor de besluitvorming in de gemeenteraad onderzocht, want:

- de gemeente, aanvankelijk met meerdere partners, heeft in een vroeg stadium al veel (circa €100 miljoen) geïnvesteerd in grondaankopen;
- in de rekenkamer is het project enkele malen genoemd, maar er volgt geen respons uit de raad die duidelijkheid geeft over wat kan worden onderzocht;
- uit de raad klinken wel geluiden dat onderzoek schadelijke effecten kan hebben;
- de gemeenteraad heeft zelf veel aandacht voor de risico's;
- ex ante onderzoek vergt een lange voorbereiding terwijl de besluitvorming op dat moment op korte termijn plaats dient te vinden: *timing is heel kritisch*.

In 2009 is wel rekenkameronderzoek overwogen, maar niet uitgevoerd vanwege de risico's en om de grondprijs niet op te drijven.

Casus 2: Atalanta (verplaatsen dierenpark later centrum ontwikkeling inclusief dierenpark)

De opdracht voor het businessplan voor de verplaatsing van het dierenpark ligt bij het dierenpark, een private partij, en niet bij de gemeente. Die verplaatsing met nieuwbouw vergt een investering van € 250 miljoen. De gemeente heeft zelf meerdere adviesbureaus ingeschakeld, zoals het Nederlands adviesbureau risicomangement, juridische adviezen over onder meer overheidssteun van advocaat Niessink, Draaier en Partners en Ecorys voor een MKBA voor de gebiedsontwikkeling en de economische factoren. De gemeente heeft zelf een eigen programmabureau ingericht. De gemeenteraad heeft een raadsadviseur ingeschakeld (Twijnstra en Gudde en nu Balance) en checks op rapportages laten uitvoeren. In de gemeenteraad bestaat tegenspel van Wakker Emmen (vanaf 2014 collegepartij) die tegenstander is van dit in hun ogen megalomane project. Er is volgens de rekenkamercommissie in deze context voldoende 'tegenspel' en derhalve geen rol voor haar weggelegd. De commissie is ook druk met ander onderzoek.

Vragen, suggesties en reacties:

Tijd en timing

- Stel dat de rkc Emmen wel een onderzoek had willen doen, wat had zij dan nodig?
 - expertise in de rekenkamercommissie (de rkc doet zelf onderzoek)
 - er is weinig tijd voor ex ante onderzoek
 - tijd en capaciteit om het onderzoek binnen korte tijd af te ronden.

Vorm

- En zo nu en dan prikken in het proces?
 - Het is moeilijk om in het proces te 'prikken'.

- Is een rekenkamerbrief een optie?
 - Dat kan. Risico is dat een rekenkamerbrief snel het karakter krijgt van ‘trick and dirty’.
- Zijn er achteraf momenten aan te wijzen waarop de rekenkamer wel onderzoek had kunnen verrichten?
 - Neen. Er zijn in Groningen meerdere grote projecten, zoals de tram en Forum. En ook bij die projecten is sprake van veel externe onderzoeken. De gemeenteraad heeft ook andere, eigen wegen voor onderzoek, buiten de rekenkamer.
- Suggesties voor de rekenkamer(commissie):
 - ‘meekijken’ bij aanvraag/opdracht MKBA: Hoe wordt de vraag geformuleerd
 - ‘meekijken’ bij tussenrapportages, kritische vragen stellen
 - meer contact van rekenkamer(commissie) met gemeenteraden
 - bij grote projecten en investeringen altijd tegenspraak organiseren (zie bijvoorbeeld het project Blauwe Stad in de provincie Groningen, waar geen sprake was van georganiseerde tegenspraak). In Noorwegen worden bij grote projecten altijd twee MKBA’s uitgevoerd. De preventieve werking maakt de eerste adviseur al kritisch en de tweede adviseur kan een andere benadering hebben.

Voorwaarden voor een rol van de rekenkamer(commissie) bij ex ante onderzoek

- tijd
- expertise van rekenkamer(commissie)
- andere rol moet wel worden geaccepteerd
- Gezien de ervaringen in Emmen met rekenkamerbrieven verdient het aanbeveling de rol van de rekenkamercommissie in de verordening vast te leggen.
- in een vroeg stadium duidelijkheid over onderzoek creëren. Het college kijkt met een gekleurde bril naar de planvorming en de besluitvorming over grote investeringen gaat geleidelijk voort, er is dan niet of nauwelijks een weg terug.
- Zorg als rekenkamer(commissie) zelf ook voor tegenspraak bij een onderzoek.

Overige opmerkingen

- De genoemde argumenten en aspecten gaan op voor elk onderzoek en niet alleen voor ex ante onderzoek. Als voorbeelden worden genoemd het onderzoek toeristenbelasting in Westerveld en de biovergister in Coevorden.
- Het kan nodig zijn om extra geld te vragen voor onderzoek.
- De rekenkamer(commissie) kan ook een aanbod aan de gemeenteraad doen om onderzoek te verrichten, dat is bij een lastige beslissing hulp aan de gemeenteraad aan te bieden. Zie bijvoorbeeld het onderzoek naar de brede school in Leeuwarden, waarover de positief is ontvangen.
- Imago van de gemeente en de rekenkamer(commissie) is een factor.
- De voorzitter verwijst naar het pleidooi van het model ‘Raad van State’ dat beoogt de vrijblijvendheid van rekenkameronderzoek af te halen door bij bepaalde investeringen altijd onderzoek als een vorm van tegenspraak uit te voeren.

Conclusies

1. De deelnemers van de werkgroep zijn niet overtuigd van de stelling dat geen ex ante onderzoek kan worden uitgevoerd.
2. Er bestaat de wenselijkheid om wel ex ante onderzoek te doen. De deelnemers zien wel een aantal belemmeringen of beperkingen en voorwaarden om dergelijk onderzoek uit te voeren.
3. Het is zinvol om bij dit thema stil te staan.

Werkgroep 2: Waarom en wanneer wel een second opinion?

Aan de hand van de casus Groningen Airport Eelde (GAE) geeft Michiel Herweijer een uiteenzetting over de mogelijkheden van ex ante onderzoek en voor- en nadelen hierbij. De Noordelijke Rekenkamer deed aanvankelijk ex post onderzoek naar twee ex ante analyses en de vraag of deze wel (volgens verwachting) uitkomen. De vraag is daarbij ook of ex ante onderzoeken aan elementaire eisen voldoen. GAE had ex ante scenario studies laten doen naar verwachte passagiersaantallen van de luchthaven. Dit in verband met de geplande, door het luchthavenbestuur bepleitte, baanverlenging die kostendekkend moest zijn. Vanuit de provinciale politiek kwam het verzoek om als Noordelijke Rekenkamer onderzoek te doen naar deze business cases van de luchthaven, door een second opinion op hun prognoses uit te voeren. Doel van dit onderzoek was om de informatiepositie van de volksvertegenwoordiging te versterken. Pas toen de Noordelijke Rekenkamer een nieuwe businesscase van de luchthaven (in oktober 2013) aan een second opinion liet onderwerpen kwam er kritiek op de NRK. Het verwijt was toen dat er 'niet werd teruggekeken' en de NRK zijn boekje te buiten ging.



De NRK werd echter vlak voor publicatie van haar rapport overvallen met dit nieuwe scenario. Het luchthavenbestuur had via ambtelijk wederhoor al kennis genomen van de bevindingen van de NRK. Toen men daarna met dit nieuwe ‘sunshine’ scenario, die kostendekkendheid moest aantonen, naar buiten kwam besloot de NRK om dat nieuwe ex ante onderzoek aan een tegenonderzoek te onderwerpen. Bureau SEO van de VU heeft in een week tijd deze second opinion uitgevoerd.

Vanuit de zaal wordt het volgende opgemerkt:

- Dergelijke negatieve reacties, na de laatste second opinion, kunnen juist een teken zijn dat een dergelijk onderzoek goed is geweest of nodig was.
- In dit geval was een dergelijke toets onvermijdelijk, omdat je in het kader van hoor- en wederhoor met deze tegenzet bent geconfronteerd. Eigenlijk betreft het een ex post onderzoek op een nieuw scenario dat wel gedaan moest worden, ook omdat er een vermoeden ontstond dat het mis ging lopen.
- In dit voorbeeld kan een onderzoeker terugvallen op gestandaardiseerde modellen, die een second opinion op zo’n ex ante onderzoek mogelijk maken. Als rekenkamer kom je dan goed beslagen ten ijs.
- Bij dergelijke grote investeringen of projecten zou een second opinion op scenario’s altijd standaard moeten worden uitgevoerd.
- Een kritische noot: Ex ante onderzoek gaat over voorwaarden in de toekomst. Gedurende het eigen onderzoek veranderen de omstandigheden. Je kunt niet zeggen: leg die omstandigheden stil. Als tegenargument wordt ingebracht dat nieuwe informatie altijd beschikbaar is en dat je die niet voortdurend in het proces kunt betrekken. Enige ‘rust’ is onvermijdelijk tijdens een proces van onderzoek.

Er worden vervolgens nog andere vormen van ex ante onderzoek en de voors- en tegens besproken:

- Rekenkamer(commissie)s kunnen zich wel met ex ante onderzoek inlaten, maar alleen als de adviesrol goed wordt ingekleed en geborgd.
- Rekenkamers moeten geen onderdeel van het proces worden, maar kunnen wel een luis in de pels zijn. Ex ante onderzoek kan passen bij een rol als procesbewaker; in de gaten houden dat een proces goed verloopt.
- De rekenkamerbrief wordt genoemd als beproefd middel. Dit biedt de mogelijkheid om kritische vragen mee te geven aan de raad of Staten.
- In het kader van de aanstaande 3D operatie is in Kampen gekeken naar mogelijke scenario’s en gevolgen en die werden politiek heel verschillend geïnterpreteerd.
- In Groningen is het duurzaamheidsbeleid onderzocht waarbij gekeken is of de veronderstelde voorwaarden inderdaad aanwezig waren. Deze vorm van ex (dur)ante onderzoek biedt de mogelijkheid om tussentijds de balans op te maken en te bezien of de gemeente wel of niet klaar is met het behalen van de doelstellingen. Zo kan ook onderzocht worden of de beleidsdoelstellingen wel realistisch zijn.
- Opgemerkt wordt dat zolang een rekenkamer zich niet bemoeit met politieke besluitvorming eigenlijk alles is toegestaan om te onderzoeken.

Tot slot wordt nog ingegaan op mogelijke nieuwe rollen voor rekenkamers/rekenkamercommissies: Zoals op landelijk niveau het CPB en de Raad van State zich met toekomstig beleid bezighouden zou op lokaal niveau ook onderzoek naar toekomstscenario’s kunnen worden ingebed. Ex post is vaak nog de ‘comfort zone’ van rekenkamers, ex ante is vaak nog een kwestie van experimenteren en

lang nog niet zo ingeburgerd of geaccepteerd als onderzoeksvorm. Vormen van ex ante onderzoek kunnen ook helpen raadsleden bewust te maken van beleidsconsequenties.

Een slotopmerking vanuit de zaal stelt dat het echt zelf doen van ex ante onderzoek (naar nog niet bestaand beleid) wat anders is dan een second opinion op ex ante onderzoek, zoals bij het voorbeeld van de luchthaven het geval was. Ingeval van het eerste bestaat het gevaar dat je als rekenkamer zelf aan beleidsvoorbereiding gaat doen. Dan begeef je je op een hellend vlak.

Uit een inventarisatie blijkt dat het merendeel van de aanwezigen het hiermee eens is. Een second opinion op ex ante onderzoek is daarom wel een geoorloofd middel, maar het zelf doen van ex ante onderzoek is (meestal) een brug te ver. Daar ligt wel een grens.

Dagvoorzitter Ina Middelkamp sloot de middag af door in de zaal te inventariseren welke rekenkamers na deze studiemiddag overwegen om Ex Ante onderzoek te gaan doen. De uitslag van deze inventarisatie was overduidelijk:



In het voorjaar van 2015 organiseert de kring Noord wederom een congres. Thema van die middag zal zijn: 'Grip op samenwerking'. De datum voor dit voorjaarscongres zal t.z.t. via de website van de NVRR bekend worden gemaakt.