

Achteruit kijken: *Een stap voorruit*

Een verkenning naar de controlerende rol van de gemeenteraad als dimensie in doorwerking van rekenkamerrapporten binnen het veiligheidsdomein

Auteur	:	Daphne Weij (530383)	18.831 woorden
Datum	:	8 augustus, 2021	
Universiteit	:	Erasmus Universiteit Rotterdam	
Opleiding	:	Bestuurskunde, Beleid & Politiek	
Stagebegeleider	:	Prof. Dr. Klaartje Peters	Universiteit Maastricht
Scriptiebegeleider	:	Prof. Dr. Menno Fenger	Erasmus Universiteit Rotterdam
2 ^{de} beoordelaar	:	Stefan Blok, MSc.	Erasmus Universiteit Rotterdam

Voorwoord

Graag wil ik via deze weg alle respondenten nogmaals bedanken voor hun deelname aan het onderzoek. Ik heb meer dan genoten – en geleerd – van alle open gesprekken die ik met jullie heb mogen voeren. Geheel dankzij jullie inzet heb ik deze scriptie uit kunnen voeren.

Ook wil ik Klaartje Peters en Menno Fenger heel erg bedanken voor alle begeleiding de afgelopen maanden. Het sparren met Klaartje over de inhoud van het onderzoek hebben geholpen om soms eens *out of the box* te denken. Ik wil Menno graag bedanken voor de hulp met het allerlaatste lootje. Hoewel 'schrijven is schrappen' inmiddels mijn motto is, was het spannend om aan het einde stukken tekst geheel te schrappen. En daarna gewoon weer te schrijven.

Na 8 maanden ligt het eindresultaat van mijn scriptie voor u en wens ik u vooral heel veel leesplezier!

Rotterdam,

Augustus 2021

Samenvatting

Sinds 1 januari 2006 is de verplichte instelling van de lokale rekenkamer(commissie) wettelijk geregeld. Krachtens artikel 182 van de Gemeentewet is de lokale rekenkamer(commissie) belast met het "onderzoeken van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur". Hoewel de rekenkamer(commissie) functioneert als een controle-instrument van de gemeenteraad, is het de vraag in welke mate de gemeenteraad het rekenkameronderzoek ook daadwerkelijk gebruikt ten behoeve van het versterken van diens controlerende positie. Centraal in dit onderzoek staat de vraag:

In hoeverre dragen lokale rekenkamerrapporten over het veiligheidsdomein bij aan de controlerende rol van de desbetreffende gemeenteraad en hoe is dat effect te verklaren?

De doorwerking van het rekenkamerrapport wordt uitgewerkt in vijf verschillende vormen: (1) politiek-bestuurlijk bereik, (2) preventief, (3) agenderend, (4) instrumenteel en (5) conceptueel. De controlerende rol van de gemeenteraad valt onder de conceptuele doorwerking van het rekenkamerrapport. Controle bestaat in dit onderzoek uit de feitelijke situatie vergelijken met de gestelde norm. Theoretisch is de controlerende rol van de gemeenteraad verdeeld in een drietal niveaus: (1) democratisch perspectief, (2) constitutioneel perspectief en (3) lerend perspectief. Binnen elk van deze perspectieven is ruimte voor de informatievoorziening, het publieke debat en de mogelijke consequenties.

In dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt: deskresearch (relevante raads- en beleidsdocumenten, raadsvergaderingen (audiovisuele opnamen, dan wel notulen), jaarverslagen, raadsagenda's, media artikelen en rapporten), enquêtes bij raadsleden en semi-structureerde interviews met portefeuillehouders, ambtenaren, griffie en gemeenteraad.

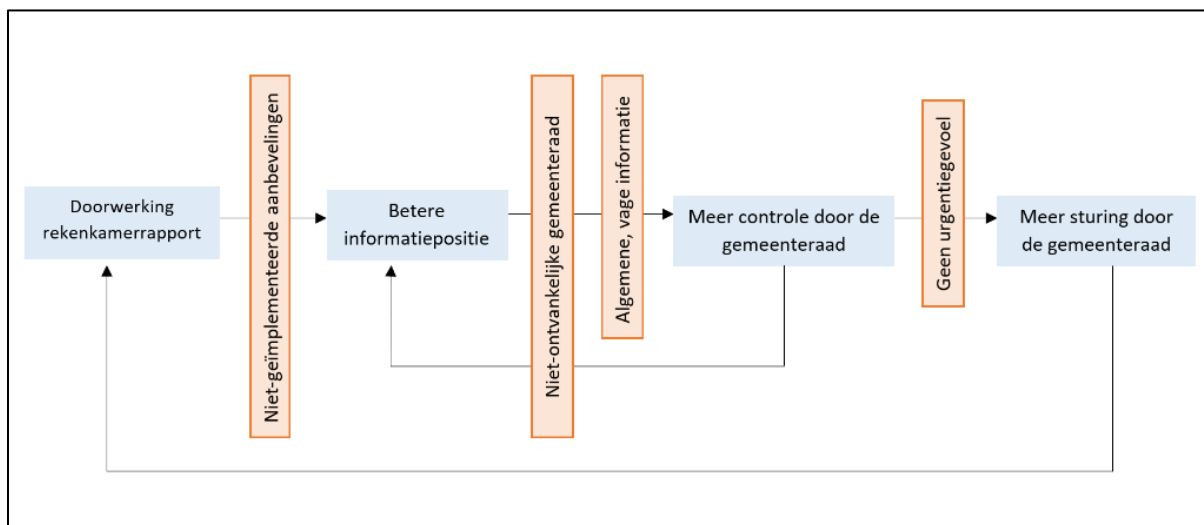
Resultaten en analyse

Alle rekenkamerrapporten zijn behandeld in de gemeenteraadsvergaderingen. Slechts één gemeente heeft geen concreet raadsbesluit aan het rekenkamerrapport verbonden. Preventieve en agenderende doorwerking heeft in geen van de gemeenten plaatsgevonden. Wel is in één gemeente is, eerder dan gepland, een verhoogd budget voor de rekenkamercommissie beschikbaar gesteld. Voor de instrumentele doorwerking geldt dat in alle rapporten de gedane aanbevelingen gericht zijn op het versterken van de kaderstellende en de controlerende rol van de gemeenteraad. In alle gemeenten

zijn tenminste twee van de aanbevelingen geïmplementeerd. De aanbevelingen voor het SMART formuleren van doelstellingen, het monitoren van de doelbereiking en het monitoren van de voortgang van de gemaakte afspraken worden aan vrijwel alle gemeenten gegeven. Welke controlerende acties de gemeenteraden uitvoeren, zijn variabel. Zo geven geïnterviewden aan dat: er meer informatie-uitwisseling tussen de raad en het college is, de gemeenteraad vaker om (missende) informatie vraagt en het beleid is aangescherpt. Wel is geconstateerd dat er sprake is van twee positieve feedbackloops. De grote feedbackloop loopt tussen 'doorwerking rekenkamerrapport' en 'meer sturing door de gemeenteraad'. Vervolgens loopt de kleine loop tussen 'betere informatiepositie' en 'meer controle door de gemeenteraad'. Wanneer de gemeenteraad niet door een van de barrières heen komt is er sprake van geen feedbackloop.

Ten slotte geldt voor de conceptuele doorwerking dat in alle gemeenten het rekenkamerrapport, in variërende mate, bijdraagt aan de controlerende rol. Dit lijkt te maken te hebben met vier barrières op kritieke punten in een feedbackloop. De gevonden barrières zijn: (1) niet-geïmplementeerde aanbevelingen, (2) niet-ontvankelijke gemeenteraad, (3) algemene, vage informatie en (4) geen urgentiegevoel.

Barrièremodel doorwerking en controle.



Conclusie en aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat er voor de uitvoering van controle op verschillende momenten barrières zijn die de gemeenteraad moet doorbreken. Door de aanwezigheid van verschillende positieve feedbackloops is het mogelijk om een onderscheid van 3 clusters te maken: (1) geen feedbackloop, (2) grote feedbackloop en (3) kleine feedbackloop. Hoewel een gemeente in één cluster ingedeeld kan worden, is de positie van de gemeente dynamisch. Deze barrières zijn namelijk door de interne en

externe context te beïnvloeden. In hoeverre het rekenkamerrapport de controlerende rol van de gemeenteraad beïnvloedt hangt dus samen met de aanwezigheid van de barrières op dat specifieke moment.

Uit deze conclusie volgen in totaal een zestal aanbevelingen op drie gebieden: vervolgonderzoek, de rekenkamer(commissie) en de gemeenteraad. Voor vervolgonderzoek is aanbevolen om (1) een schaal voor doorwerking te ontwikkelen en (2) de dynamiek van de gemeenteraad en het college van B&W omtrent controle in kaart te brengen. Vervolgens is voor de rekenkamercommissie de aanbeveling om (3) de leesbaarheid van het rekenkamerrapport te vergroten en (4) handig(er) in te spelen op de onderwerpen die actueel zijn in de gemeenteraad. Ten slotte zijn de aanbevelingen aan de gemeenteraad om (5) meer tijd te nemen om de controlerende taak uit te voeren en dus vaker 'achterom' te kijken en (6) opdracht te geven de controlerende rol in de informatievoorziening te integreren.

Nadrukkelijk moet worden aangegeven dat de onderzoeksresultaten niet omvangrijk genoeg zijn om de conclusies te generaliseren. De conclusie dient dan ook met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	8
1.1 Introductie.....	8
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Relevantie.....	10
1.4 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	12
2.1 Doorwerking.....	12
2.2 Controlerende rol van de gemeenteraad.....	15
2.3 Conceptueel model	17
Hoofdstuk 3: Methodologische verantwoording	18
3.1 Methodologie	18
3.2 Operationalisatie	21
3.3 Verantwoording.....	24
Hoofdstuk 4: Resultaten	27
4.1 Gemeente De Ronde Venen	27
4.2 Gemeente Etten-Leur	32
4.3 Gemeente Geertruidenberg.....	36
4.4 Gemeente Vlaardingen.....	41
Hoofdstuk 5: Analyse	46
5.1 Belangrijkste overeenkomsten en verschillen.....	46
5.2 De informatiepositie van de gemeenteraad	51
5.3 Herziening conceptueel model.....	52
Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen	54
6.1 Conclusie	54
6.2 Aanbevelingen.....	56
6.3 Discussie	58
Literatuurlijst	62
Bijlagen	69
Bijlage 1: Enquêtevragen.....	70
Bijlage 2: Topiclijst.....	74
Bijlage 3: Informed consent interview	78

Bijlage 4: Informed consent enquête 79

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Introductie

Nederland wordt gekenmerkt door een indirecte representatieve democratie. De burgers kiezen zelf vertegenwoordigers die belast zijn met het bestuur, het gezag en de uitoefening van dwang (Dragstra, Efthymiou, Hins & De Lange, 2015), maar ook de controle van het bestuur (Raad voor het Openbaar Bestuur [ROB], 2020). Dit onderzoek kijkt naar de manier waarop de rapporten van de lokale rekenkamer binnen het veiligheidsdomein doorwerken in en bijdragen aan de controlerende rol van de gemeenteraad. Deze controlerende rol draagt bij aan democratische legitimiteit en is daarmee essentieel voor het goed laten functioneren van het decentrale bestuur (ROB, 2020).

De laag van de overheid die het dichtste bij de Nederlandse burger staat is de gemeente (ROB, 2020). Sinds 2002 is voor gemeenten het duale stelsel ingevoerd met als doel de verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (B&W) in evenwicht te brengen (Van der Mark, Oostdijk, Beerepot & Heins, 2011; Peters & Castenmiller, 2020). Sinds het invoeren van dit stelsel heeft zich een verschuiving in het type controle voorgedaan. De uitvoering van controle is in grote mate verschoven van een verticale controle door de Rijksoverheid naar een horizontale controle door de gemeenteraad (Castenmiller & Peters, 2014). Daarbij gaat de controle van de gemeenteraad verder dan het financiële aspect zoals beschreven in de Gemeentewet (zie artikel 212 en 213). Om een deugdelijke controle uit te kunnen voeren is informatievoorziening over de feitelijke situatie essentieel (Peters & Castenmiller, 2019). De rekenkamer(commissie) kan een bijdrage leveren aan deze informatievoorziening. Hierbij is een rekenkamer ingericht volgens een in de wet vastgesteld model. Men spreekt van een rekenkamercommissie wanneer een gemeenteraad zelf de vorm van de rekenkamercommissie bepaald. In tegenstelling tot de rekenkamer is de onafhankelijkheid van een rekenkamercommissie niet wettelijk geborgen (Eiff, 2011).

De gemeente Delft stelde in 1996 al de eerste lokale rekenkamer in (Eiff & Huisman, 2011). De rekenkamer(commissie) heeft met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur en de Gemeentewet, sinds 2006 een wettelijke grondslag gekregen. Hierbij fungeert de rekenkamer als een onafhankelijk controle-instrument van de gemeenteraad (Elsenaar, 2011; Castenmiller & Peters, 2014) en is belast met het "onderzoeken van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur" (art. 182 Gemeentewet). In de praktijk voert de lokale rekenkamer(commissie) hoofdzakelijk een evaluatieonderzoek uit naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid (van Dam & de Vaan, 2016). De rekenkamer(commissie) maakt daarbij nadrukkelijk geen politieke keuzen. Zij behoort immers niet tot de gekozen volksvertegenwoordiging (Lemmens, 2014). In brede zin definieert Lemmens (2014, p.8) de taak van de rekenkamer(commissie) als het leveren van een bijdrage "aan de verbetering van de beleidsvorming, besluitvorming en

beleidsuitvoering door en/of namens het gemeentebestuur". De gemeenteraad kan de rekenkamer(commissie) verzoeken een onderzoek in te stellen, maar de rekenkamer(commissie) bepaalt zelf welke onderwerpen zij onderzoekt (art. 183 Gemeentewet).

Hoewel de rekenkamer(commissie) functioneert als een controle-instrument van de gemeenteraad, is het de vraag in welke mate de gemeenteraad het rekenkameronderzoek ook daadwerkelijk gebruikt ten behoeve van het versterken van diens controlerende positie.

1.2 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is het versterken van het lokale openbaar bestuur door de controlerende rol van de gemeenteraad op te nemen in het concept doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek in het veiligheidsdomein. Deze doelstelling in ogenschouw nemende, is de volgende centrale vraag geformuleerd:

In hoeverre dragen lokale rekenkamerrapporten met betrekking tot het veiligheidsdomein bij aan de controlerende rol van de desbetreffende gemeenteraad en hoe is dat effect te verklaren?

Om deze vraag te beantwoorden is de volgende deelvraag opgesteld: 0

1. Op welke manier conceptualiseert de bestaande literatuur de doorwerking van rekenkameronderzoek?

Deze eerste deelvraag dient ertoe om de huidige stand van zaken uit de wetenschappelijke literatuur over doorwerking van rekenkameronderzoek zichtbaar te maken. Het eigenlijke onderzoek naar controle als dimensie binnen doorwerking neemt aanvang met de beantwoording van de tweede deelvraag die centraal staat in dit onderzoek:

2. Hoe is de controlerende rol van de gemeenteraad ingebed in de literatuur?

Het beantwoorden van deze onderzoeksvraag levert inzichten op in de werking van de controlerende rol van de gemeenteraad. Ook deze onderzoeksvraag beperkt zich tot de literaire kennis omtrent controle. Daarom richt de volgende deelvraag zich, in aanloop naar de vierde deelvraag, op de conceptualisatie en operationalisatie van controle. De derde deelvraag is als volgt:

3. Hoe zou de dimensie controle binnen doorwerking van rekenkameronderzoek geconceptualiseerd en geoperationaliseerd kunnen worden?

Na een literaire analyse wordt de aanzet gegeven tot het ontwikkelen van een extra dimensie aan doorwerking en een mogelijke operationalisatie hiervan. Vervolgens dient deze operationalisatie in de praktijk toegepast te worden. Ten slotte richt de vierde deelvraag zich op de manifestatie van controle in de praktijk:

4. Op welke manier uit de bijdrage van rekenkameronderzoek zich op de controlerende rol van de gemeenteraad zich in het veiligheidsdomein?

Met het onderzoeken van deze deelvraag komt het exploratieve karakter van het onderzoek naar voren. Dit is een eerste kwalitatieve 'meting' van de doorwerking van rekenkamerrapporten op de controlerende rol van de gemeenteraad en een eerste toepassing. Gezamenlijk bieden deze deelvragen in hoofdstuk 5 antwoord op de hoofdvraag.

1.3 Relevantie

Op dit moment is het wetenschappelijke inzicht in doorwerking omtrent de rekenkamerrapporten zeer beperkt (Hoekstra, 2013; Lemmens, 2014; Van Dam & De Vaan, 2016; Koster & Tollenaar, 2017; De NVRR, 2018). Koster & Tollenaar (2017, p.42) noemen de operationalisering van doorwerking zelfs "problematisch". De eerste toegevoegde waarde van dit onderzoek ligt in het bieden van een uitgebreide en gedetailleerde operationalisatie van het begrip 'doorwerking' aan de hand van de laatste wetenschappelijke literatuur. Door de definiëring van doorwerking te verfijnen is het mogelijk de begripsvaliditeit van toekomstig onderzoek beter te kunnen beoordelen en kan onderzoek onderling beter vergeleken worden. Ten tweede draagt dit onderzoek bij aan het verkennen van de mogelijkheid om een extra dimensie aan doorwerking toe te voegen. Als deze toevoeging noodzakelijk blijkt, geeft de theorie (en operationalisatie) in dit onderzoek omtrent doorwerking van rekenkamerrapporten een betere benadering van de werkelijkheid.

Door het beperkte onderzoek naar de doorwerking van de lokale rekenkamer(commis)sie)s op de controlerende rol van de gemeenteraad, is er nog speelruimte om de (maatschappelijke) effecten van het rapport te optimaliseren. Het onderzoek tracht inzichtelijk te maken in hoeverre een rekenkamerrapport de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt. De rekenkamer(commis)sie kan deze inzichten gebruiken om de gemeenteraad met toekomstige rapporten beter te ondersteunen in de controlerende rol van de gemeenteraad. Een goede ondersteuning van de gemeenteraad draagt

immers bij aan het goed functioneren van de gemeenteraad én het decentraal bestuur (ROB, 2020; Ollongren, 2021). In de woorden van de ROB (2020, p.13) "hebben landen zonder goed bestuur en een slecht presterende overheid minder welvaart en matige publieke diensten zoals onderwijs, zorg en veiligheid". Politiek gezien wordt navolging gegeven aan deze woorden middels het wetsvoorstel 'Wet versterking decentrale rekenkamers', welke op 4 oktober 2019 is aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 35 298, nr.2). De resultaten van dit onderzoek kunnen bijdragen aan het lokale en nationale politieke debat rondom dit wetsvoorstel.

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding volgt hoofdstuk 2 met het theoretisch kader. Hierin staan de literatuur en het te gebruiken conceptueel model vermeld. Vervolgens staat in hoofdstuk 3 de methodologische verantwoording centraal. Daarin komt de methodologie, operationalisering en verantwoording aan de orde. Hoofdstuk 4 geeft vervolgens de opgehaalde resultaten weer. In het volgende hoofdstuk, de analyse, zullen de afzonderlijke resultaten in samenhang gezien en geanalyseerd worden. Dit hoofdstuk zal uitvoering ingaan op overeenkomsten, verschillen en de juistheid van het conceptueel model. Ten slotte sluit het onderzoek in hoofdstuk 6 met de conclusie en een zestal aanbevelingen. Aanvullend hierop volgt een discussie over de bevindingen van het onderzoek.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Doorwerking en controle zijn begrippen die vaak gebruikt worden, maar waar slechts weinig consensus over de exacte definitie over bestaat. Het theoretisch kader biedt inzicht in de huidige wetenschappelijke literatuur over doorwerking en controle van het openbaar bestuur. Als eerste gaat paragraaf 2.1 in op de wetenschappelijke oriëntatie op doorwerking. Vervolgens toont paragraaf 2.2 de controlerende rol van de gemeenteraad en hoe de lokale rekenkamer(commissie) zich hiertoe verhoudt. Ten slotte presenteert paragraaf 2.3 het conceptueel model.

2.1 Doorwerking

In paragraaf 2.1 staat de vraag *'welke inzichten over doorwerking zijn reeds in de literatuur bekend?'* centraal. Internationale literatuur over doorwerking richt zich veelal op de doorwerking van beleidsevaluaties (Astbury & Leeuw, 2010; Borrás & Højlund, 2015). Bij het evalueren staat enerzijds het afleggen van verantwoording en anderzijds doorwerking van de evaluatie centraal (Borrás & Højlund, 2015). De (internationale) literatuur over beleidsevaluaties gaat hoofdzakelijk uit van een situatie waarin de overheid opdrachtgever is en deze evaluaties in relatieve beslotenheid plaatsvinden. De doorwerking van rekenkamerrapporten is echter een Nederlands fenomeen. De Wet dualisering gemeentebestuur en de Gemeentewet is immers Nederlandse wetgeving. Verder kent de rekenkamercommissie een bijzondere positie. Zij staat enerzijds op afstand van de overheid en ambtenaren. Anderzijds biedt zij haar rapporten (in lijn met art. 185, 5^{de} lid Gemeentewet) in de openbaarheid aan, wat niet altijd gebruikelijk is bij evaluatieonderzoek (Hoekstra, 2013). Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van internationale literatuur, maar Nederlandse literatuur zal de boventoon voeren.

2.1.1 Definitie van doorwerking

Hoewel veel onderzoek is gedaan naar de doorwerking van (beleids)evaluaties, heerst er weinig consensus over de definitie voor doorwerking (Bekkers, 2017; Koster & Tollenaar, 2017). Hoekstra (2013, p.4) gebruikt in zijn onderzoek de definitie: "het beïnvloeden van besluitvormingsprocessen door middel van het bieden van toepassingsgerichte kennis op basis van beleidsonderzoek, verricht door of in opdracht van een rekenkamer". Kijkende naar de internationale literatuur geven Borrás & Højlund (2015, p.99) een definitie voor een (lerende) evaluatie als een *"careful retrospective assessment of the merit, worth, and value of administration, output, and outcome of government interventions, which is intended to play a role in future, practical action situations"*. Vanuit de internationale literatuur is niet alleen de definitie variabel, maar de term voor evaluatie ook. Zo schrijven Donaldson & Lipsey (2006) en Astbury & Leeuw (2010) over het relatief willekeurige gebruik

van onder meer de termen '*theory-driven evaluation*', '*intervening mechanism evaluation*' en '*theory of change*'.

Doorwerking lijkt op verschillende niveaus plaats te kunnen vinden (Bekkers, Fenger, Homburg & Putters, 2004; Van Dam & de Vaan, 2016; De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissie [NVRK], 2018). Dit onderzoek maakt daarom gebruik van een definitie die het gebruik van verschillende niveaus van doorwerking insluit. Doorwerking is "een maatschappelijke verandering ten gevolge van de bevindingen in dat rapport" (Koster & Tollenaar, 2017, p.42).

2.1.2 Niveaus van doorwerking

Bekkers et al. (2004) onderscheiden in hun onderzoek een viertal vormen van doorwerking: (1) instrumentele doorwerking, (2) conceptuele doorwerking, (3) agenderende doorwerking en (4) politiek-strategische doorwerking. Dit onderscheid, of een afgeleide hiervan, komt veelvoudig terug in Nederlandse literatuur over doorwerking van de lokale rekenkameronderzoeken (Hoekstra, 2013; Lemmens, 2014; Van Dam & De Vaan, 2016; Koster & Tollenaar, 2017).

Instrumentele doorwerking

Bij een instrumentele doorwerking leidt de evaluatie tot verandering van gedrag, opvattingen en beleid (Bekkers et al., 2004; Bekkers, 2017). Bekkers (2017) geeft hierbij aan dat van instrumentele doorwerking op korte termijn zelden sprake is. Tevens kan het aanhouden van de status quo, naar aanleiding van het rekenkamerrapport, een bewuste beleidskeuze zijn. Ook dan heeft instrumentele doorwerking plaatsgevonden (Bouterse & Pattyn, 2018). Hoekstra (2013) geeft aan dat, in het kader van de doorwerking van lokale rekenkamerrapporten, de focus voornamelijk ligt op instrumentele doorwerking. De NVRK (2018) kijkt voor instrumentele doorwerking van lokale rekenkamerrapporten naar de mate waarin aanbevelingen geïmplementeerd zijn, de implementatie tot een feitelijke verandering heeft geleid en of deze veranderingen tot verbeteringen hebben geleid. Bouterse & Pattyn (2018) geven aan dat instrumentele doorwerking, en mogelijke veranderingen die hieruit voortvloeien, niet direct hoeft te leiden tot beleidsverbetering.

Conceptuele doorwerking

De tweede vorm, conceptuele doorwerking, leidt tot een verandering in het frame van het beleid, welke zichtbaar is in onder meer kennis, opvattingen en causale redeneringen (Bekkers et al., 2004; Bekkers, 2017). Hoekstra (2013) geeft aan dat systematisch empirisch onderzoek ontbreekt om de conceptuele doorwerking van lokale rekenkamerrapporten te duiden. Ook Lemmens (2014) geeft aan dat de conceptuele vorm van doorwerking ambigu is en van daaruit lastig te operationaliseren valt.

Een toepassing van conceptuele doorwerking van rekenkamerrapporten, welke overigens nog steeds zeer algemeen is, wordt geboden door Koster & Tollenaar (2017, p.43): "Het onderzoeksrapport leidt tot discussie en gedachtenvorming".

Agenderende doorwerking

De agenderende doorwerking, de derde vorm, is zichtbaar wanneer nieuwe onderwerpen of thema's op de maatschappelijke en politieke agenda worden gezet (Bekkers et al., 2004; Bekkers, 2017). In de context van de lokale rekenkamer(commissie) heeft het rekenkamerrapport, mogelijk, een agenderende werking (Hoekstra, 2013).

Politiek-strategische doorwerking

Ten slotte uit politiek-strategische doorwerking zich in het versterken van de machtspositie van één of meer actoren opdat de doeleinden beter bereikt kunnen worden (Bekkers et al., 2004; Bekkers, 2017). Lemmens (2014) en Van Dam & De Vaan (2016) beargumenteren dat de politiek-strategische doorwerking niet van toepassing is op rekenkamerrapporten zelf. De rekenkamer streeft immers zelf geen politieke doelen na, omdat het geen onderdeel is van de verkozen volksvertegenwoordiging. Wel kunnen raadsleden en fracties gebruikmaken van het rekenkameronderzoek om diens eigen politieke positie te versterken.

De NVRR (2018) spreekt in haar operationalisatie van doorwerking over een drietal niveaus. In het eerste niveau staat onder meer de politiek-bestuurlijke context centraal. In dit kader spreekt de NVRR echter niet over de versterking van een machtspositie, maar over het politiek-bestuurlijke bereik van het rekenkamerrapport.

Preventieve doorwerking 'voorwerking'

Hoewel veruit de meeste auteurs gebruikmaken van een of meerdere van de bovenstaande vormen van doorwerking, wijken enkele auteurs uit naar andere aanvullende vormen. Veelal kondigen lokale rekenkamers hun onderzoeken aan in jaarplannen. Lemmens (2014) geeft aan dat het agenderen van de onderzoeken een reactie in gang kan zetten. Nog voordat het rekenkamerrapport is uitgebracht, worden beleidsmatige wijzigingen aangebracht die in lijn zijn met het rekenkamerrapport.

De NVRR (2018) spreekt naast instrumentele, agenderende en conceptuele doorwerking tevens over preventieve doorwerking. Hierbij komt preventieve doorwerking overeen met de voorwerking van Lemmens (2014). Lemmens (2014) schaaft voorwerking overigens onder de agenderende doorwerking. In dit onderzoek is dat nadrukkelijk niet aan de orde, omdat agendering ex-post wordt benaderd.

2.2 Controlerende rol van de gemeenteraad

Bij de macht van de overheid behoort de regelmatige controle van de uitoefening van deze macht (Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008). Sinds 2002 is voor gemeenten het duale stelsel ingesteld (Van der Mark et al., 2011; Denters, 2016; Peters & Castenmiller, 2020). De dualistische structuur die hierdoor is ontstaan, baseert zich op een scheiding enerzijds en ontvlechting anderzijds van de bevoegdheden van het college B&W en de gemeenteraad (Castenmiller & Peters, 2014; Dragstra et al., 2015). Sinds het invoeren van het duale stelsel heeft zich een verschuiving in het type controle op het college van B&W en de burgemeester voorgedaan. Deze is in grote mate verschoven van een verticale controle door de Rijksoverheid naar een horizontale controle door de gemeenteraad (Castenmiller & Peters, 2014; Denters, 2016). Ondanks dat de rekenkamer(commissie) wordt gezien als een ondersteunend controle-instrument, kent doorwerking tot op heden in zeer beperkte mate een controlerende dimensie (NVR, 2018).

2.2.1 Definitie van controle

In de Engelstalige literatuur is geen eenduidige vertaling voor het begrip 'controle' en 'verantwoording'. Er wordt onder meer verwezen naar het begrip *accountability* (Bovens et al., 2008; Borrás & Højlund, 2015). In dit onderzoek wordt de (Brits)Europees, Australische definitie van *accountability* gebruikt. Bovens et al. (2008, p.227) beschrijven *accountability* in deze context als: "*a social 'mechanism', as an institutional relation or arrangement in which an actor can be held to account by a forum*". Hierbij ligt de nadruk echter op het (ex-post) *accountable* houden van institutionele instellingen. Een bredere definitie voor controle is die van Peters & Castenmiller (2020, p.15): "een vergelijking van de feitelijke situatie met een norm". Om het brede aspect van controle in te sluiten hanteert dit onderzoek voor controle de definitie van Peters en Castenmiller. Daarbij dient gelijk de kanttekening gegeven te worden dat een norm, zeker in een politiek-bestuurlijke context, niet eenduidig en aan verandering onderhevig is.

2.2.2 Controle in het lokale bestuur

Inherent aan de vergelijking van de feitelijke situatie met de geldende norm, is de noodzaak om over informatie te kunnen beschikken. Zonder deze informatie kan er geen vergelijking plaatsvinden. Het belang van informatievoorziening is dusdanig hoog dat deze (grond)wettelijk ingebed is (Peters & Castenmiller, 2020). Bovens et al. (2008) onderscheiden in hun onderzoek een drietal perspectieven op controle: (1) democratisch perspectief, (2) constitutioneel perspectief en (3) lerend perspectief. Binnen ieder perspectief zijn een drietal vereisten waar controle en verantwoording aan moet voldoen:

(1) informatievoorziening, (2) publieke debat en (3) mogelijke consequenties. Het instrument dat hieruit ontstaat is volgens Denters (2016) ook toe te passen op het lokale bestuur. Wel zou dat instrument nog wel enige doorontwikkeling behoeven, welke tot op heden nog niet heeft plaatsgevonden (Peters & Castenmiller, 2021). De indeling van Bovens et al (2008) wordt gebruikt in recent onderzoek naar de controlerende rol van het lokale bestuur (Denters, 2016; Peters & Castenmiller, 2020). Peters & Castenmiller (2021, p.13) geven bij het 'meten' van de controlerende rol van de gemeenteraad echter de volgende kanttekening: "goede controle hoeft natuurlijk niet per se te leiden tot verandering; misschien was het beleid en de uitvoering ervan al uitstekend".

Democratisch perspectief

Binnen het democratisch perspectief controleert en legitimeert *accountability* de acties van de overheid door deze acties te koppelen aan de *chain of delegation*. Hierbij staat de mate waarin enerzijds het uitgevoerde gedrag gemonitord en geëvalueerd kan worden en anderzijds dit gedrag naar wens van de burgers of hun volksvertegenwoordigers aangepast kan worden centraal. Binnen de *chain of delegation* in het openbaar bestuur, roept iedere principaal diens agent ter verantwoording (Bovens et al., 2008). In de publicatie van Peters & Castenmiller (2021) zijn verschillende experts aan het woord. Deze experts geven aan dat het democratische perspectief het meest prominent aanwezig is in de (controlerende) taak van de gemeenteraad. Het college van B&W legt immers verantwoording af aan de gemeenteraad.

Constitutioneel perspectief

Het tweede perspectief, constitutioneel perspectief, legt de focus op machtsconcentratie en machtsmisbruik. Hierin staat het beperken van het misbruik van uitvoerende macht en privilege centraal (Bovens et al., 2008). In dit tweede perspectief dient de gemeenteraad dus te zorgen voor een tegenmacht van het bestuur. Dit kan zich onder meer uiten in een controle van de jaarrekening en ingediende declaraties van bestuurders (Peters & Castenmiller, 2021).

Lerend perspectief

Ten slotte voorziet *accountability*, binnen het lerend perspectief, de overheid van de aansporing om diens effectiviteit en efficiëntie te verhogen. De focus ligt hierbij op het consistent bereiken van de gewenste (maatschappelijke) uitkomsten (Bovens et al., 2008). Een enkele expert uit Peters & Castenmiller (2021) geeft aan dat het lerende aspect niet direct te maken heeft met de relatie tussen de gemeenteraad en het college van B&W. Echter, in de Gemeentewet staat beschreven dat de lokale rekenkamer onderzoek doet naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het

gevoerde bestuur. Daarom beschouwt dit onderzoek de lokale rekenkamer als een instrument van de gemeenteraad om te leren en waar nodig bij te sturen om de effectiviteit en efficiëntie te verhogen.

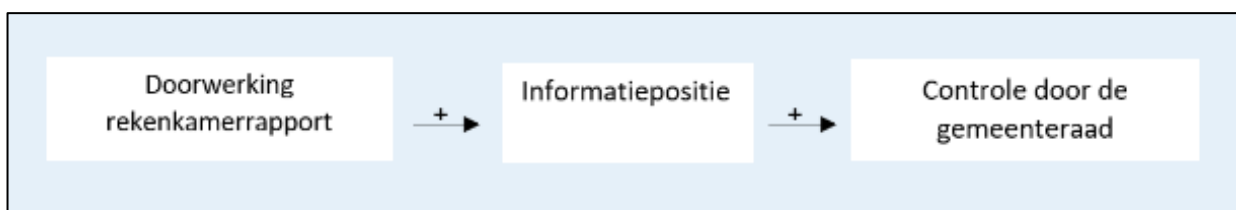
2.2.3 Rol van de lokale rekenkamer(commissie)

Raadsleden worden in hun werk, en in de uitvoering van de controlerende rol, ondersteund. De ondersteunende partij kent een viertal functies: (1) capaciteitsfunctie, (2) deskundigheidsfunctie, (3) inspiratiefunctie en (4) informatiefunctie. Vanuit de capaciteitsfunctie is het doel te helpen bij de voorbereiding van de controlerende taak (Schram et al., 2017). In deze functie ondersteunt de rekenkamer(commissie) de raad middels ex-ante onderzoek (Van Dam & De Vaan, 2016). Lemmens (2014) plaatst bij ex-ante onderzoek overigens de kanttekening dat, de wettelijke taak in ogenschouw nemende, een rekenkamer(commissie) zich niet zou mogen uitspreken aan de voorkant van het beleidsproces. De tweede functie, de deskundigheidsfunctie, draagt bij aan het nemen van betere beslissingen door de raad door een kennistekort op te heffen (Schram et al., 2017). Afhankelijk van welke beslissingen de raad dient te nemen, kan de rekenkamer(commissie) ondersteunen in de vorm van ex-ante, ex-durante en ex-post onderzoek (Van Dam & De Vaan, 2016). Vervolgens dient de inspiratiefunctie ertoe om de controlerende taak aantrekkelijker te maken (Schram et al., 2017). Deze functie lijkt niet aan te sluiten op de ondersteuning die de rekenkamer(commissie) wettelijk dient te geven aan de raad (Van Dam & De Vaan, 2016). Ten slotte biedt de informatiefunctie een inkijk in de praktijk (Schram et al., 2017). Deze laatste functie vervult een rekenkamer(commissie) door het bieden van ex-ante, ex-durante en beschrijvende onderzoeken (Van Dam & De Vaan, 2016).

2.3 Conceptueel model

Dit onderzoek veronderstelt dat het doorwerken van het rekenkamerrapport leidt tot een verbeterde informatiepositie van de gemeenteraad. Deze versterkte informatiepositie leidt ertoe dat de gemeenteraad haar controlerende rol kan versterken. In de analyse (H5) en de conclusie (H6) zal gereflecteerd worden op de juistheid van de veronderstelde relaties in het conceptueel model en zal het model waar nodig herzien worden.

Figuur 1: Conceptueel model doorwerking rekenkamerrapport.



Hoofdstuk 3: Methodologische verantwoording

Het hoofdstuk is opgebouwd uit een drietal elementen. De eerste paragraaf gaat in op de operationalisatie van doorwerking en controle. Vervolgens beschrijft de tweede paragraaf hoe het onderzoek is uitgevoerd. Het hoofdstuk sluit af met een uitgebreide verantwoording van onder meer de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.1 Methodologie

Het onderzoek betreft een meervoudige casestudie met een kwalitatief en explorerend karakter. Daarom zijn in dit onderzoek de volgende onderzoeksmethoden gebruikt: deskresearch, enquêtes en semigestructureerde interviews. Hoewel het selecteren op beschikbaarheid methodologisch niet charmant is, je boet immers in op informatie en geloofwaardigheid, dient er rekening gehouden te worden met het feit dat de functie voor gemeenteraadsleden en leden van de lokale rekenkamer niet fulltime is. Daarnaast is de werkdruk die de leden ervaren al relatief hoog. Dit maakt dat een groot deel van de potentiële respondenten simpelweg niet beschikbaar is om een interview (en voor gemeenteraadsleden ook een enquête) af te nemen. Voor zowel de enquête als het interview is een eerste verzoek en na 7 (n=3) tot maximaal 10 (n=2) dagen nog een reminder uitgegaan. In 3 van de 5 gemeenten is het eerste verzoek en de reminder voor het interview door de desbetreffende griffie verstuurd. Desalniettemin is de respons lager dan vooraf gehoopt was.

Deskresearch

Deskresearch is een methode waarbij expliciet gebruik gemaakt wordt van secundaire bronnen (Schreuder Peters, 2012). In dit onderzoek is deze methode toegepast op het schrijven van het theoretisch kader enerzijds en de eerste verkenning van doorwerking en controle in de gemeenten anderzijds. Voor het meten van de doorwerking en de controlerende rol van gemeenten is de eerste stap het achterhalen van (openbare) informatie geweest. Er is onder meer gezocht naar relevante raads- en beleidsdocumenten, raadsvergaderingen (audiovisuele opnamen), jaarverslagen, raadsagenda's, media artikelen en rapporten. Om deze gegevens op te halen is voornamelijk gebruikgemaakt van het raadsinformatiesysteem van de betreffende gemeente en een aanvulling van zoekresultaten op Google. Waar na het afnemen van de enquêtes en interviews bleek dat bepaalde indicatoren weinig belicht zijn, is een verzoek om extra documentatie bij de griffier van de desbetreffende gemeenten gedaan. Alle documenten zijn doorzocht op indicatoren uit de operationalisering van paragraaf 3.2.

Enquête

Een enquête is een onderzoeksmethode waarbij een respondent een van tevoren opgestelde vragenlijst (zie bijlage 1) invult (Babbie, 2016). Hoewel een enquête veelal gebruikt wordt om de N te maximaliseren en van daaruit generaliseerbare conclusies te trekken, aldus Babbie (2016), is dat niet het doel geweest van de enquêtes in dit onderzoek. Het doel van de enquête was om in relatief korte periode een eerste algemeen beeld van de doorwerking van het rekenkamerrapport op de controlerende rol van de gemeenteraad te verkrijgen.

In totaal zijn 110 enquêtes uitgezet en zijn 31 enquêtes daadwerkelijk ingevuld (zie figuur 2). De enquêtes zijn verspreid over 4 gemeenten en afgenomen bij raadsleden. De respondenten zijn gekozen op de volgende twee criteria: (1) de respondent heeft de functie gemeenteraadslid en (2) de respondent is raadslid in de onderzochte gemeente. Het kiezen van de respondenten is daarom een combinatie van *convenience sampling* en *criterion sampling* (Creswell & Poth, 2018).

Figuur 2: Respondentengroep enquête.

Casus	Aantal enquêtes verstuurd	Aantal enquêtes ingevuld
Gemeente De Ronde Venen	29	11
Gemeente Etten-Leur	27	8
Gemeente Geertruidenberg	19	10
Gemeente Vlaardingen	35	2

Aangezien de omvang van de enquête te beperkt was, is het niet mogelijk geweest om (complexe) statistische analyses op de data toe te passen om verbanden aan te tonen. Hier is voorafgaand aan de enquêtes al rekening mee gehouden. De analyse beperkt zich daarom tot basale beschrijvende statistiek. De resultaten van de enquête hebben aanleiding gegeven voor verdiepende vragen tijdens de semigestructureerde interviews.

Het gebruik van een enquête brengt enige methodologische voor- en nadelen met zich mee. Het voordeel is dat een enquête in grote mate in staat is om (on)bewuste sturing door de onderzoeker op de antwoorden op vragen van de onderzoeker op te vangen. Dit gebeurt onder meer doordat de onderzoeker niet aanwezig is bij het beantwoorden van de vragen. Tevens biedt de enquête anonimiteit (in plaats van vertrouwelijkheid) en heeft de respondent meer privacy om de vragen te beantwoorden. Beiden doen de kans op sociaal wenselijke antwoorden afnemen. Tegelijkertijd is het nadeel van de enquête dat deze niet flexibel is en door de vaste vragenlijst veelal geen compleet beeld kan leveren (Babbie, 2016). Deze beperkingen zijn opgevangen door het afnemen van verdiepende interviews.

Semigestructureerd interview

De volgende stap om data te verzamelen is het gebruik van semigestructureerd interviews. Het afgenomen interview is afgenomen aan de hand van een vaste topiclijst. Daarom spreekt men van een semigestructureerd interview (Boeije, 2010). De topiclijsten, welke zijn opgenomen in bijlage 2, bestaan uit een aantal onderwerpen die aan de respondent voorgelegd zijn. Deze onderwerpen volgen uit de operationalisatie van paragraaf 3.2.

In totaal zijn 15 interviews afgenomen. Deze zijn verspreid over 4 gemeenten en 5 verschillende typen respondenten. De respondenten uit het onderzoek bestaan uit raadsleden, ambtenaren, portefeuillehouders (leden van het college van B&W, dan wel burgemeester), leden lokale rekenkamer en leden van de griffie (zie figuur 3). De respondenten zijn gekozen op basis van beschikbaarheid en criteria. Om kwaliteit van de interviews te verhogen zijn er criteria opgesteld waar de respondenten aan moeten voldoen: (1) de respondent is werkzaam/verkozen in de onderzochte gemeente en (2) de respondent heeft een functie als raadslid, ambtenaar, lid van het college van B&W (portefeuillehouder), lid van de lokale rekenkamer of lid van de griffie.

Figuur 3: Respondentengroep semigestructureerd interview.

Type respondenten	Aantal respondenten (gewenst aantal)
Raadsleden	1 (12)
Ambtenaren	4 (4)
Portefeuillehouder (wethouder, dan wel burgemeester)	3 (4)
Griffier	4 (4)
Lid lokale rekenkamer	3 (3)
<i>Totaal</i>	<i>15 (27)</i>

Voordat het transcript in het onderzoek is verwerkt, is deze aan de desbetreffende respondent voorgelegd om het transcript te controleren. Op deze manier heeft er een membercheck voorgedaan, welke de constructvaliditeit van het onderzoek verhoogt (Creswell & Poth, 2018).

Na het transcriberen en de goedkeuring van de respondent zijn alle interviews gecodeerd. Als eerste zijn de interviews open gecodeerd. Hierbij is een zin(sdeel) in een categorie geplaatst en gelabeld met een code (Boeije, 2010). Na het doorlopen van deze fase ontstaat een codeerschema. Vervolgens zijn de interviews axiaal gecodeerd, waarbij de codes zijn herverdeeld (Boeije, 2010).

Hieruit ontstaat een nieuw codeerschema. De laatste stap was het selectief coderen. In deze stap zijn alle codes geïntegreerd tot samenhangend geheel (Boeije, 2010).

Aan het gebruik van een interview zijn methodologische risico's verbonden, waaronder: (1) het sociaal wenselijk beantwoorden van de interviewvragen en (2) de (on)bewuste sturing van antwoorden op de interviewvragen door de onderzoeker (Babbie, 2016). Om het sociaal wenselijk beantwoorden van de vragen te verminderen is ervoor gekozen alle respondenten het transcript na te laten lezen en respondenten de mogelijkheid te geven om bepaalde passages uit het transcript niet op te nemen of aan te laten passen. Om de onbewuste sturing zo veel mogelijk te beperken werden alle stappen zo goed mogelijk vastgelegd (o.a. transcripten van interviews) en gestandaardiseerd.

3.2 Operationalisatie

Bekkers et al. (2004) bieden een eerste operationalisering van doorwerking. Zij geven daarbij de kanttekening dat het nog onvoldoende recht doet aan de inhoudelijke kant van doorwerking. Daarnaast is de operationalisering van Bekkers et al. (2004) gericht op de Algemene Rekenkamer. Deze dient omgezet te worden naar de lokale rekenkamer. De NVRR (2018) biedt in de handreiking een gedetailleerde operationalisering om doorwerking van lokale rekenkamerrapporten te meten. Door de gedetailleerde uitwerking vormt deze handreiking de basis van de operationalisering. Deze is aangevuld en aangescherpt aan de hand van Bekkers et al. (2004), Van Dam & De Vaan (2016), en Peters & Castenmiller (2020). De operationalisering is opgenomen in figuur 4.

Figuur 4: Operationalisering doorwerking.

Element	Indicatoren
Niveau 1: Bereik van het rekenkamerrapport	
Aandacht voor het product in de politiek-bestuurlijke context ¹	Fracties en/of raadsleden hebben interesse getoond in het product. ^{1,3}
	College(leden) en/of ambtenaren hebben interesse getoond in het product. ^{1,2,3}
	Er heeft hoor en wederhoor plaatsgevonden. ^{1,2,3}
	Het college heeft een bestuurlijke reactie op het product gegeven. ^{1,2,3}
	Het product is geagendeerd voor behandeling in de raad. ^{1,2,3}
Bespreking van het product en de daarin gedane aanbevelingen door de raad	Het product is aan de raad(scommissie) gepresenteerd en met de raad besproken. ^{1,2,3}
	De raad heeft ruimte genomen voor discussie over het rekenkamerproduct en de daarin opgenomen aanbevelingen c.q. het bijgaande raadsvoorstel. ^{1,2}

Besluitvorming over de aanbevelingen in het product	De hoofdlijn van het product is niet/ deels/ volledig gesteund door de raad. ^{1,2}
	De bevindingen zijn niet/ deels/ volledig gesteund door de raad. ^{1,2}
	De conclusies van het onderzoek zijn niet/ deels/ volledig gesteund door de raad. ^{1,2}
	De aanbevelingen zijn niet/ deels/ volledig gesteund door de raad. ^{1,2}
	Er is door de raad op een andere manier een vervolg gegeven aan het product, bijvoorbeeld door het aannemen van een amendement of motie. ^{1,2}
Externe aandacht voor het product bij de samenleving, pers, andere rekenkamers	Er zijn naar aanleiding van het onderzoek vragen en verzoeken om nadere informatie binnengekomen. ^{1,3}
	Er is aandacht voor het product geweest in de pers, op nieuwssites, in vakbladen en op sociale media. ^{1,3}
	Er zijn reacties op het product gegeven vanuit relevante maatschappelijke sectoren. ^{1,3}
	Er wordt verwezen naar het product in beleidsplannen en jaarverslagen van relevante instellingen of in wetenschappelijke publicaties. ^{1,3}
	Het product is aan de orde geweest op relevante studiedagen, seminars, symposia, congressen en dergelijke. ^{1,3}
Niveau 2: effecten van het rekenkamerrapport	
Implementatie van de aanbevelingen of de redeneertrant	De conclusies of redeneertrant zijn (deels) overgenomen in beleid(svoornemens). ^{1,3}
	De aanbevelingen zijn niet/ deels/ volledig geïmplementeerd. ^{1,3}
Welke effecten heeft het rekenkamerproduct teweeggebracht?	Veranderingen in de beleidsuitvoering hebben geleid tot verbeterde resultaten in termen van besluiten en beleidsplannen en/of maatschappelijke effecten. ¹
	Als gevolg van het product is een aantoonbare verandering opgetreden in: (a) de beleidsvorming door ambtelijke organisatie, college en/of de raad; (b) de meningsvorming door het college en/of de raad; (c) de (wijze van) besluitvorming door het college en/of de raad; (d) de beleidsuitvoering; (e) de verantwoording over het gevoerde bestuur. ^{1,3}
Mate van doelrealisatie door de rekenkamer	Als het doel was om de raad te informeren, inzicht of overzicht te bieden in de materie: dit is wel/ niet /deels gelukt. ¹
	Als het doel was om met concrete aanbevelingen de doeltreffendheid of doelmatigheid van de beleidsvorming of -uitvoering te verbeteren: dit is wel/ niet /deels gelukt. ¹
Niveau 3: Soorten bereikte doorwerking	

Preventieve doorwerking ('voorwerking')	Er zijn na aankondiging van het onderzoek al wijzigingen/ verbeteringen aangebracht in het beleid of de uitvoering. ¹
	Er is eerder dan gepland een begin gemaakt met het opstellen van nieuw beleid. ¹
Agenderende doorwerking	Als gevolg van het product is een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van maatschappelijk of politiek debat geworden. ^{1,3}
	Het product heeft geleid tot versnelling of vertraging van een beleidsproces. ¹
Instrumentele doorwerking	De aanbevelingen zijn niet/ deels/ volledig geïmplementeerd. ^{1,3}
	Door implementatie van de aanbevelingen uit het product is een feitelijke verandering opgetreden. ^{1,3}
	De aanbevelingen hebben niet alleen geleid tot verbeterde besluiten, beleidsplannen en dergelijke, maar ook tot verbeterde maatschappelijke effecten van het beleid. ¹
Conceptuele doorwerking	Het product heeft gezorgd voor reflectie op een bestaande probleemanalyse en/of beleid(spraktijk) en heeft geleid tot nieuwe inzichten en ideeën. ^{1,3}
	De conclusies of redeneertrant uit het rekenkamerproduct zijn (deels) overgenomen in beleid(svoornemens). ^{1,3}
	Het product heeft bijgedragen aan betere kaderstelling en controle door de raad. ^{1,5}
	Het product heeft gezorgd voor meer aandacht voor doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid bij het bestuur. ¹

¹ NVRR, 2018a, pp. 9-13

² Van Dam & De Vaan, 2016

³ Bekkers et al., 2004

⁵ Peters & Castenmiller, 2020

Om de controlerende rol van de gemeenteraad te operationaliseren is als eerste gebruik gemaakt van het onderscheid van Bovens et al. (2008). Deze is op diens beurt aangevuld met onder meer de volgende auteurs: Denters, (2016), Peters & Castenmiller (2020) & Peters & Castenmiller (2021). De operationalisatie is opgenomen in figuur 5.

Figuur 5: Operationalisering controlerende rol van de gemeenteraad.

Element	Indicatoren
Democratisch perspectief ^{6,7,8}	Het rekenkamerrapport verschaft raadsleden informatie over het optreden van de bestuurders en de gevolgen van dat optreden. ^{7,8}
	Raadsleden treden n.a.v. het rekenkamerrapport in debat over de vraag of de gemeente zich heeft gedragen in overeenstemming met de democratische spelregels. ^{7,8}
	Het rekenkamerrapport stelt raadsleden in staat bestuurders zo nodig bij te sturen. ^{7,8}

	Het rekenkamerrapport stimuleert bestuurders om zich te conformeren aan de wensen van burgers en raadsleden. ⁷
Constitutioneel perspectief ^{6,7,8}	Het rekenkamerrapport verschaft raadsleden inzicht in de inzet van macht door bestuurders.
	Raadsleden treden n.a.v. het rekenkamerrapport in debat over de vraag of bestuurders zich hebben gedragen in overeenstemming met de democratische spelregels omtrent de inzet van macht.
	Het rekenkamerrapport stelt raadsleden in staat bestuurders zich te laten verantwoorden over hun gedragingen.
Lerend perspectief ^{6,7,8}	Het rekenkamerrapport verschaft raadsleden inzicht in diens controlerende rol als gemeenteraad.
	Raadsleden treden n.a.v. het rekenkamerrapport in een reflecterend debat over de vraag of de gemeenteraad haar controlerende taak kan optimaliseren.
	Het rekenkamerrapport stelt raadsleden in staat andere raadsleden van kritische feedback te voorzien over diens controlerende taak.
	Het rekenkamerrapport stelt raadsleden in staat hun eigen functioneren omtrent diens controlerende taak door te ontwikkelen.
Controlerende rol	Raadsleden verwijzen naar het rapport van de rekenkamer(commissie) na afhandeling van het rapport en het eventuele raadsbesluit. ⁵
	Raadsleden maken door het product van de rekenkamer(commissie) gebruik van hun wettelijke controle-instrumentarium: (a) mondelinge en schriftelijke vragen, (b) interpellaties, (c) technische vragen, (d) informele/onderhandse vragen, (e) doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. ⁵
	De raad vraagt n.a.v. het product informatie op. ⁵
	De raad beoordeelt opgevraagde informatie. ⁵

⁵ Peters & Castenmiller, 2020

⁶ Bovens et al., 2008

⁷ Denters, 2016

⁸ Peters & Castenmiller, 2021

3.3 Verantwoording

Het onderzoeksdomein waarbinnen de cases plaatsvinden is beperkt in zowel het jaartal (2018), het thema (veiligheid) als de actoren (lokale rekenkamer en de gemeenteraad). In totaal zijn er 8 casussen geïdentificeerd die aan deze eisen voldoen. Uiteindelijk is een reeks van 4 casussen onderzocht. Daarmee is sprake van een meervoudige case study (Creswell & Poth, 2018). De 4 onderzochte casussen liggen binnen het veiligheidsdomein op beleidsmatig niveau het meest dicht bij elkaar. Vanuit pragmatische overwegingen (de resterende beschikbare tijd) zijn niet alle cases onderzocht.

Validiteit

De theorie omtrent doorwerking en controle kent in dit onderzoek een prominente rol. De operationalisering van doorwerking en controle (zie paragraaf 3.2) is daarom, zeker in verhouding met overig onderzoek naar doorwerking en de controlerende rol van lokaal bestuur, zeer gedetailleerd. In het onderzoek komt dit de begripsvaliditeit ten goede, omdat een gedetailleerde operationalisering de ruimte aan de onderzoeker laat om te 'zoeken' naar de meest passende indicatoren voor de werkelijkheid. Dit is een grote tegenstelling met het meeste kwantitatieve onderzoek, waarbij de onderzoeker gebonden is aan inflexibele indicatoren en respondenten slechts in beperkte mate de onderzoeker kunnen corrigeren (o.a. middels een membercheck) (Flyvbjerg, 2006; Swanborn, 2013).

Een casestudie gaat, in veruit de meeste gevallen, gepaard met een verklaringsprobleem. Het is namelijk nagenoeg niet mogelijk een betrouwbare causale en statistische relatie tussen de onafhankelijke variabele en de afhankelijke variabele aan te tonen met een lage N (Swanborn, 2013). Ook de N=5 uit het onderzoek is hiervoor niet toereikend. In het verlengde daarvan is het ook niet mogelijk om een causaal verband tussen de onafhankelijke variabele en de afhankelijke variabele te trekken.

Naast het verklaringsprobleem kent een casestudie, wederom door de beperkte N, een generalisatieprobleem (Flyvbjerg, 2006; Swanborn, 2013). Het is inherent aan de casestudie dat de conclusie (en daaruit volgende hypothesen) slechts een veronderstellend karakter kent (Swanborn, 2013). Daarbij komt kijken dat het onderzoeken van het veiligheidsdomein binnen de gemeente maakt dat de onderzoeksresultaten zich al bij voorbaat minder goed laten lenen om toegepast te worden op een ander domein binnen de gemeente. Immers, het veiligheidsdomein is (in tegenstelling tot veel andere domeinen) veelal in de portefeuille van de burgermeester ondergebracht (Nederlands Genootschap van Burgermeesters, 2017). Daarnaast onderzocht dit onderzoek een fenomeen dat zeer typerend is voor Nederland, omdat de werking van de Nederlandse gemeenteraad en de lokale rekenkamer is verankerd binnen de Nederlandse wet- en regelgeving (waaronder de Gemeentewet). Een internationale generalisatie is daarom niet realistisch. Het is belangrijk om bij deze beoordeling van de generalisatie in ogenschouw te houden dat het géén doel is van dit onderzoek om de resultaten te generaliseren naar andere tijdstippen, actoren of domeinen (al dan niet binnen de gemeente).

Betrouwbaarheid

Doordat in dit onderzoek meerdere cases zijn bestudeerd, neemt de kans op een meer algemene conclusie in plaats van een specifieke casus gebonden conclusie toe (Swanborn, 2013). Hiermee wordt enige vorm van controle op betrouwbaarheid bereikt, al zij deze nog steeds zeer beperkt.

In de verschillende cases is ingezet op homogeniteit op de onafhankelijke variabele. Om uit te sluiten in welke mate het rekenkamerrapport invloed heeft op de controle van de raad is getracht de homogeniteit tussen de cases zo hoog mogelijk te houden (ook wel: *literal replication*). Door een minimale variatie in de cases onderling is het beter haalbaar om een gemeenschappelijk ('eind')model te ontwikkelen (Swanborn, 2013). Dat is hetgeen waar dit onderzoek een opzet toe heeft willen doen. Tegelijkertijd is in dit proces rekening gehouden met het voorkomen van een designfout, waarbij variatie nodig is om aan te tonen dat de onafhankelijke variabele (doorwerking van het rekenkamerrapport) daadwerkelijk een effect heeft op de afhankelijke variabele (de controlerende rol van de gemeenteraad). Doordat iedere case in een andere gemeente plaatsvindt is de (politiek-bestuurlijke) context van de variabele aan verandering onderhevig.

In paragraaf 2.3 is een conceptueel model ontworpen welke aan de hand van de informatie uit iedere case is aangescherpt. Er is sprake van een parallelle schakeling van cases. Enige vorm van 'onbetrouwbaarheid' van de conceptuele onderzoeksmodellen is op voorhand verwacht, omdat de kans verwaarloosbaar klein is dat het eerste conceptuele model volledig op de praktijk past. Swanborn (2013) geeft aan dat de per case gedane waarnemingen mogelijkwijs het verwachtingspatroon van de onderzoeker kunnen beïnvloeden en daarmee de resultaten vertekenen. Om dit zo veel mogelijk te beperken worden alle stappen zo goed mogelijk vastgelegd (o.a. transcripten van interviews en logboek) en gestandaardiseerd (enquêtevragen in bijlage 1 en topiclijsten in bijlage 2).

Hoofdstuk 4: Resultaten

Dit hoofdstuk zet de gemeenten De Ronde Venen (4.1), Etten-Leur (4.2), Geertruidenberg (4.3) en Vlaardingen (4.4) per casus uiteen. Hierbij zal iedere casus ingaan op het politiek-bestuurlijke bereik, de preventieve doorwerking, agenderende doorwerking, instrumentele doorwerking en conceptuele doorwerking.

4.1 Gemeente De Ronde Venen

Gemeente De Ronde Venen telde in december 2020 44.727 inwoners (CBS, 2021a). Hierbij kent de gemeente een inwonersdichtheid van 445 inwoners/km² (CBS, 2021b). De uitvoering van de taken van de lokale rekenkamercommissie gebeurt volgens de Verordening rekenkamercommissie 2016 en bedient daarbij één gemeente. De rekenkamer(commissie) (RKC) bestaat uit 3 leden, welke allen extern zijn (Gemeente De Ronde Venen, z.j; Gemeente De Ronde Venen, 2016). Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de RKC samengewerkt met een extern bureau. Het rekenkamerrapport is op 30 april 2018 gepubliceerd (Rekenkamercommissie De Ronde Venen, 2018). Voor deze gemeente zijn vier interviews afgenomen (ambtelijk apparaat, college van B&W, griffie en rekenkamercommissie) en hebben 11 raadsleden de enquête ingevuld.

4.1.1 Politiek-bestuurlijk bereik

Het politiek-bestuurlijk bereik kijkt enerzijds naar het algemene bereik van het rekenkamerrapport en anderzijds naar de externe aandacht voor het rekenkamerrapport.

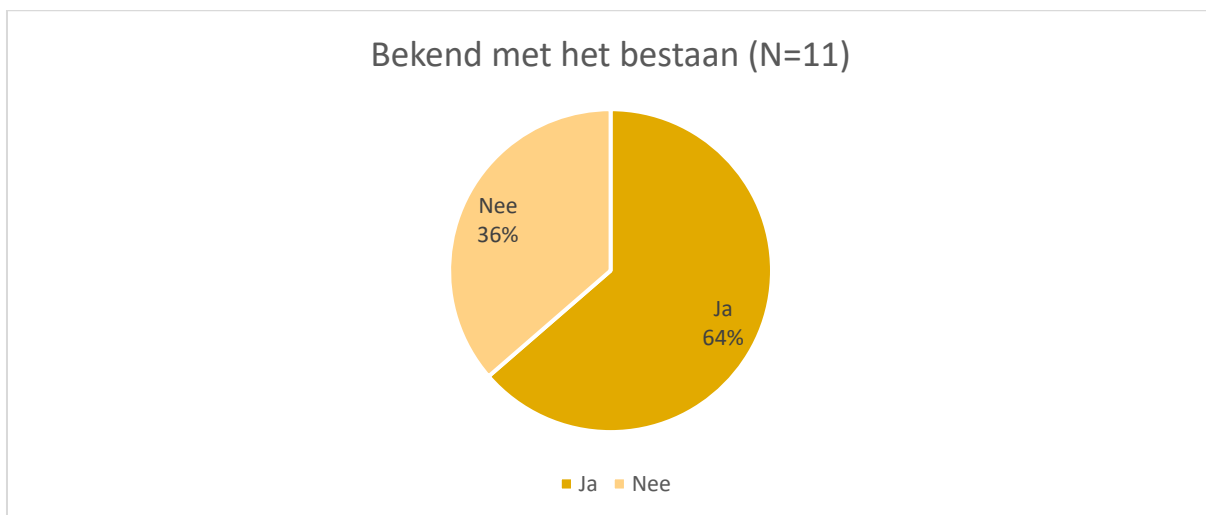
Algemeen bereik

Alvorens het rapport definitief afgerond werd, heeft zowel ambtelijke als bestuurlijk hoor en wederhoor plaatsgevonden (Rekenkamercommissie De Ronde Venen, 2018). Het rapport is vervolgens aangeboden aan de gemeenteraad en geagendeerd voor behandeling (Gemeente De Ronde Venen, 2018a). Bij de behandeling van het rapport was de RKC aanwezig om toelichting te geven en vragen te beantwoorden. De fracties "complimenteren de rekenkamercommissie met het rapport" (Gemeente De Ronde Venen, 2018f, p.6). Ook de burgemeester, tevens portefeuillehouder van toezicht en handhaving, sprak zijn waardering uit (Gemeente De Ronde Venen, 2018f). Hoewel meerdere raadsleden aangeven zich te kunnen vinden in de bevindingen en aanbevelingen, vond de nodige discussie plaats over onder meer de beschikbare financiën en de urgentie van de aanbevelingen. Deze urgentie wordt door meerdere raadsleden gevoeld (Gemeente De Ronde Venen, 2018f, p.15). Dit mondt uiteindelijk uit in een amendement waarin aangegeven werd per direct over te gaan tot de uitvoering van enkele maatregelen gericht op de uitvoering handhaving en hier een budget voor

beschikbaar te stellen (Gemeente De Ronde Venen, 2018b). Zowel het amendement, als het raadsvoorstel, werden op 28 juni 2021 unaniem door de gemeenteraad aangenomen (Gemeente De Ronde Venen, 2018d).

Uit figuur 6 blijkt dat 7 van de 11 raadsleden bekend zijn met het bestaan van het rapport. Bij al deze raadsleden (waarbij N=6) is het rapport in de fractievergadering besproken. Raadsleden geven aan in de oppositie (3), coalitie (1) te zitten of hebben dit niet aangegeven (2). Verder geeft 66% (4) van deze raadsleden aan dat zij ook daadwerkelijk bekend zijn met de inhoud van het rapport. 3 raadsleden (75%) geven in de enquête aan 'tevreden' te zijn met de behandeling van het rapport, 1 raadslid (25%) is 'neutraal'. De vier respondenten die aangeven bekend te zijn met de inhoud, kwalificeren de kwaliteit van het rapport tussen 'neutraal' (1), 'tevreden' (1) en 'zeer tevreden' (1). Alle respondenten zijn tevreden over de bruikbaarheid van het rapport. De bruikbaarheid vertoont hetzelfde beeld als de kwalificatie van de kwaliteit van het rapport.

Figuur 6: Bekendheid met het bestaan van het rapport De Ronde Venen.



Externe aandacht

Een geïnterviewde geeft aan niet het idee te hebben dat het rapport in de wetenschappelijke wereld heeft bereikt. Wel heeft de pers de behandeling van het rekenkamerrapport door de gemeenteraad en de uitvoering van het raadsvoorstel opgepakt (RTV Ronde Venen, 2018; Algemeen Dagblad, 2018; ChristenUnie, 2018). Twee geïnterviewden geven aan dat het rapport waarschijnlijk wel met meerdere handhavingpartners is gedeeld, onder andere vanwege hun betrokkenheid bij het beleid.

4.1.2 Preventieve doorwerking

Er lijken in de periode tussen de aankondiging van het onderzoek en het aanbieden van het eindrapport geen wijzigingen in het beleid of de uitvoering te zijn uitgevoerd (Gemeente De Ronde Venen, 2021). Ook is geen begin gemaakt aan het opstellen van een nieuw beleid, aldus een respondent.

4.1.3 Agenderende doorwerking

Verder blijkt geen sprake te zijn van een geheel nieuw (beleids)thema dat onderwerp van een maatschappelijk of politiek debat is geworden, aldus een geïnterviewde. Dit wordt bevestigd met de resultaten uit de enquête onder raadsleden die geen nieuwe (beleids)thema's rapporteerden. De tevredenheid van de gemeenteraad over het rapport heeft er wel toe geleid dat de gemeenteraad op 1 november 2018 een motie heeft aangenomen om het budget van de RKC te verruimen met €25.000 (Gemeente De Ronde Venen, 2018c).

4.1.4 Instrumentele doorwerking

Kijkende naar de aanbevelingen uit het rapport, dan zijn deze vrijwel geheel geïmplementeerd (Gemeente De Ronde Venen, 2018e; Gemeente De Ronde Venen, 2019c). Door de implementatie van de aanbevelingen is de uitvoering van toezicht en handhaving verscherpt (Gemeente De Ronde Venen, 2019c). Toezicht en handhaving op het Plassengebied heeft onder meer een hogere prioriteit gekregen en er is meer budget voor beschikbaar gesteld (Gemeente De Ronde Venen, 2019a). Ook worden er ieder kwartaal rapportages over de voortgang van de toezicht en handhaving aan de gemeenteraad aangeboden (Gemeente De Ronde Venen, 2019a; Gemeente De Ronde Venen, 2019b; Gemeente De Ronde Venen, 2020). Twee geïnterviewden geven aan dat het college meer dan voorheen informatie zendt naar de gemeenteraad. De effecten van deze veranderingen zijn ook in de maatschappij zichtbaar. Handhaving 'raakt' nu meer dan voorheen burgers die illegaal bouwen, aldus een van de geïnterviewden.

Twee geïnterviewden geven aan dat de concrete aanbevelingen, waardoor duidelijk werd wie welke stappen moest zetten, door de gemeenteraad en het college als prettig zijn ervaren. Driekwart van de raadsleden (3) is tevreden met de door de gemeenteraad genomen besluiten over het rapport. Een raadslid (25%) ontevreden en geeft aan dat er zeer weinig met de uitkomsten van het rapport gedaan is in de praktijk.

4.1.5 Conceptuele doorwerking

Drie geïnterviewden geven aan dat het rapport heeft bijgedragen aan het bieden van inzicht in de problematiek bij zowel de gemeenteraad als het college. Een van de raadsleden geeft in de enquête aan dat het rapport op een dusdanige manier is geschreven, dat de gemeenteraad niet langer om het probleem heen kon. Dit wordt beaamd door een geïnterviewde. Uit de vier interviews blijkt dat bij het ambtelijk apparaat, de portefeuillehouder, de griffier en de RKC er naderhand geen verzoek voor extra informatie is binnengekomen omtrent de zaken die in het rekenkamerrapport zijn besproken.

Hoewel meerdere raadsleden tijdens de behandeling van het rapport aangeven zich te kunnen vinden in de bevindingen en aanbevelingen, vindt discussie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid én probleemreflectie plaats. Ook wordt gesproken over de bijsturing van bestuurders en komt de kaderstellende rol van de gemeenteraad aan de orde (Gemeente De Ronde Venen, 2018f). Raadsleden geven overwegend (75%, 3) aan dat niet besproken is of er consequenties verbonden moesten worden aan eventuele tekortkomingen in het handelen van de portefeuillehouder. Een van de raadsleden geeft aan dat de nadruk in de bespreking van het rekenkamerrapport hoofdzakelijk heeft gelegen op de omslag van het gedoogbeleid naar actief gaan handhaven. Twee geïnterviewden beamen dit beeld.

Controle op aanbevelingen

Uit het rekenkamerrapport blijkt dat de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad op dit thema beperkt is gebleken (Rekenkamercommissie De Ronde Venen, 2018). Opeenvolgende gemeentebesturen hebben niet altijd voortvarend gehandeld op het thema. Het rekenkamerrapport benoemd onder meer dat de gemeenteraad veel informatienota's ontvangen heeft, en deze voor kennisgeving heeft aangenomen, welk echter niet geleid hebben tot besluitvorming (Rekenkamercommissie De Ronde Venen, 2018).

In de commissievergadering van 12 juni 2018 werd tijdens de behandeling van het rekenkamerrapport onder andere aan het college gevraagd een voorstel aan de raad voor te leggen, waarin het huidige beleid is geactualiseerd met heldere doelstellingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te vergroten (Gemeente De Ronde Venen, 2018f). In de enquête geven raadsleden hoofdzakelijk aan dat de controlerende rol niet besproken is (50%). Tegelijkertijd geeft 50% aan dat de kaderstellende rol wel besproken is. Dit beeld komt inderdaad naar voren in de commissievergadering. Verder wordt in de vergadering genoemd dat het ernstig is dat de portefeuillehouder niet is ingelicht en dat de raad niet is geïnformeerd door het ambtelijk apparaat. De raad wenst hier verandering in te zien (Gemeente De Ronde Venen, 2018f). Een van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport is dat de raad om periodieke voortgangsinformatie over de

uitvoering van het handhavingsbeleid vraagt aan het college (Rekenkamercommissie De Ronde Venen, 2018). Hier heeft het college een toezegging op gedaan (Gemeente De Ronde Venen, 2019a). In de vergadering van de commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken op 14 januari 2019 werd gevraagd om de, tot dan toe missende, kwartaalrapportage met informatie naar aanleiding van het rekenkamerrapport (Gemeente De Ronde Venen, 2019d). Tot op heden vindt het periodiek verschaffen van kwartaalrapportages plaats (Gemeente De Ronde Venen, 2019a; Gemeente De Ronde Venen, 2019b; Gemeente De Ronde Venen, 2020).

Na de behandeling van het rapport heeft 50% van de respondenten (2) nog wel eens gebruik gemaakt van het rapport. Raadsleden geven onder meer als reden om te beoordelen in hoeverre de voortgangsrapportages volledig zijn. Ook geeft 50% aan na de behandeling van het rapport nog wel eens naar het rapport te verwijzen. Dit gebeurt onder meer bij discussies over dit onderwerp of wanneer er behoefte is aan een voortgangsrapportage. Alle raadsleden (4) geven in de enquête aan dat (de implementatie van) de aanbevelingen gemonitord zijn.

Controlerende rol gemeenteraad

Aan de raadsleden is gevraagd hoe belangrijk verschillende controle-instrumenten in de dagelijkse praktijk zijn. Hierop konden zij de volgende instrumenten nummeren van 1 (meest belangrijk) tot en met 7 (minst belangrijk): mondelinge vragen (gemiddeld 1,29), schriftelijke vragen (1,71), overige vragen (3,71), jaarrekening en andere P&C-stukken (4), rekenkameronderzoek (4,7), verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (6,14) en ten slotte interpellaties (6,43).

Een van de raadsleden ging tijdens de commissievergadering van 12 juni 2018 in op onder meer de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarin haalde het raadslid onder andere rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en "(...) dat mensen op bepaalde punten het vertrouwen in het bestuur toch wat verloren hebben" aan (Gemeente De Ronde Venen, 2018f, p.7). In de informatienota van 15 januari 2019 komt naar voren dat enkele overtreders hun zienswijzen hebben ingediend tegen het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen voor illegale bebouwing (Gemeente De Ronde Venen, 2019a). Recenter sprak op 14 januari 2021 een eigenaar van een recreatielandje op de het Plassengebied in, waarin onder meer de vermeende rechtsongelijkheid van de huidige beleidsuitvoering wordt aangehaald. Een geïnterviewde geeft aan dat burgers de situatie als rechtsongelijk kunnen ervaren. Tot op heden heeft de commissie bezwaarschriften van de gemeente, de gemeente in het gelijk gesteld. Wel lopen er momenteel nog zaken bij de rechter (Gemeente De Ronde Venen, 2021b). Een van de raadsleden bracht, naar aanleiding van de kwartaalrapportages, het onderwerp op de agenda voor de vergadering van 14 januari 2021. Er volgde een discussie tussen raadsleden over de mogelijkheid om de beleidsuitvoering effectiever te maken. Meerdere raadsleden

en de portefeuillehouder geven aan dat de huidige beleidsuitvoering volstaat (Gemeente De Ronde Venen, 2021b).

In de enquête geeft 75% (3) van de raadsleden aan dat het rekenkamerrapport de controlerende rol heeft verstevigd. Drie geïnterviewden delen deze visie. De gemeenteraad is onder andere alerter op de informatievoorziening (Gemeente De Ronde Venen, 2018f). Daarnaast is de mate van informatie-uitwisseling vanuit het college, sinds het rekenkamerrapport verhoogt (Gemeente De Ronde Venen, 2019a; Gemeente De Ronde Venen, 2019b; Gemeente De Ronde Venen, 2020). Om deze verandering in gang te zetten hebben volgens de vier respondenten de concrete aanbevelingen, het verkrijgen van nieuwe inzichten en het gedeelde gevoel van noodzaak om het probleem aan te pakken een rol gespeeld. Verder gaf de gemeenteraad de opdracht voor een (inmiddels gemaakte) luchtfoto welke als norm voor de gedogen/handhaving geldt, het vragen naar (missende) kwartaalrapportages, het ter discussie stellen van de rechtmatigheid van (de uitvoering van) het beleid en het ter discussie stellen van de effectiviteit van het beleid (Gemeente De Ronde Venen, 2018f; Gemeente De Ronde Venen, 2019d; Gemeente De Ronde Venen, 2021b).

4.2 Gemeente Etten-Leur

Gemeente Etten-Leur telde in december 2020 43.881 inwoners (CBS, 2021a). Hierbij kent de gemeente een inwonersdichtheid van 793 inwoners/km² (CBS, 2021b). Middels de Verordening gemeentelijke rekenkamercommissie 2021 is de lokale rekenkamercommissie in werking gesteld. De vier leden van de RKC zijn allen extern (Gemeente Etten-Leur, 2021; Gemeente Geertruidenberg, 2021b). Momenteel werkt de RKC West-Brabant voor zes gemeenten: Bergen op Zoom, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Halderberge en Roosendaal (Rekenkamer West-Brabant, 2021). Bij de uitvoering van het rapport is een extern bureau betrokken geweest. Het onderzochte rapport is in december 2018 door de RKC gepubliceerd. (Rekenkamer West-Brabant, 2018a). Voor deze gemeente zijn vier interviews afgenomen (met college van B&W, ambtelijk apparaat, griffie en rekenkamercommissie) en hebben 8 raadsleden de enquête ingevuld.

4.2.1 Politiek-bestuurlijk bereik

Het politiek-bestuurlijk bereik kijkt enerzijds naar het algemene bereik van het rekenkamerrapport en anderzijds naar de externe aandacht voor het rekenkamerrapport.

Algemeen bereik

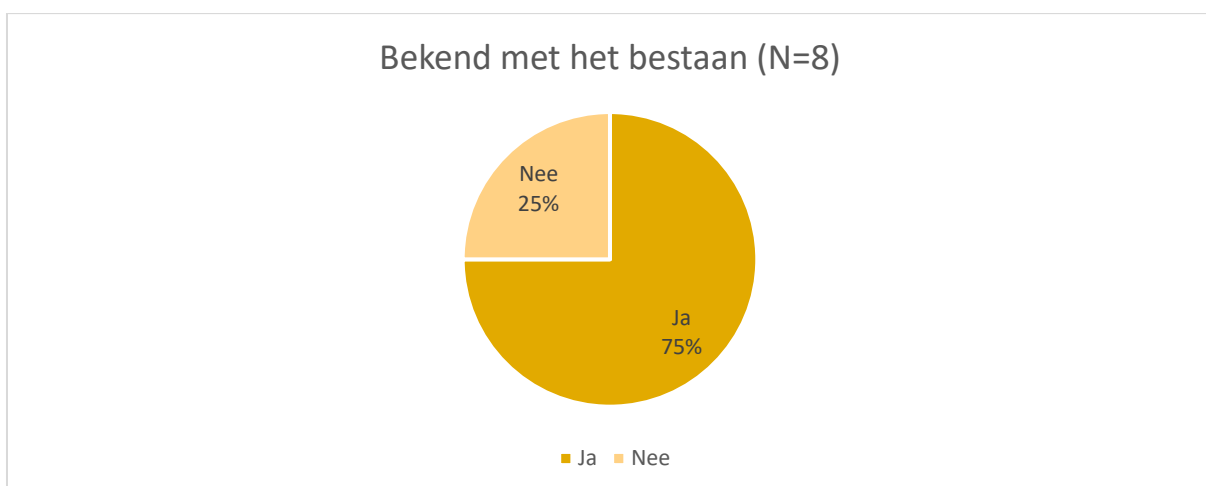
Het rapport is op 21 januari 2019 besproken in de sessie 'de raad luistert' (Gemeente Etten-Leur, 2019e). Bij de bespreking van het rapport lichtten leden van de RKC het rapport nader toe te en

beantwoordden zij eventuele vragen te beantwoorden. Aan de RKC werden een drietal inhoudelijke vragen gesteld over: (1) waar de conclusie op is gebaseerd, (2) of een gedoogbeleid ten koste gaat van flexibel versturen en (3) waarom de RKC, naar aanleiding van de bestuurlijke reactie, een aanpassing in het rapport heeft gedaan (Gemeente Etten-Leur, 2019e).

Het college formuleerde een raadsvoorstel behorende bij het rekenkamerrapport (Gemeente Etten-Leur, 2019f). In het raadsvoorstel is expliciet opgenomen om: (1) in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen uit het rekenkamerrapport, (2) het college expliciet de opdracht te geven om enkele aanbevelingen op te pakken en de raad hierover periodiek te informeren en (3) te bespreken of aanvullende informatie voor kaderstelling en controle vanuit het college gewenst is en of dit leidt tot bijstelling van beleid (Gemeente Etten-Leur, 2019b). Het raadsvoorstel werd unaniem aangenomen door de gemeenteraad (Gemeente Etten-Leur, 2019a).

Uit figuur 7 blijkt dat 6 raadsleden bekend zijn met het bestaan van het rapport. Bij al deze raadsleden (waarbij N=6) is het rapport in de fractievergadering besproken. Raadsleden geven aan in de oppositie (3) of coalitie (2) te zitten of hebben dit niet aangegeven (1). Daarbij geeft 50% (3) van deze raadsleden aan dat zij ook daadwerkelijk bekend zijn met de inhoud van het rapport. Deze 3 raadsleden (100%) geven in de enquête aan 'tevreden' te zijn met de behandeling van het rapport en de kwaliteit van het rapport. Ook zijn alle respondenten tevreden over de bruikbaarheid van het rapport en de bruikbaarheid van de aanbevelingen. Van de 5 raadsleden die de enquête verder hebben ingevuld, geeft 40% (2) aan 'tevreden' en 60% (3) aan 'neutraal' te zijn met de behandeling van het rekenkamerrapport door de gemeenteraad.

Figuur 7: Bekend met het bestaan van het rekenkamerrapport Etten-Leur.



Externe aandacht

Het CDA heeft op haar website aandacht gegeven aan het rekenkamerrapport (CDA, 2019). Ook gaan twee lokale (online)kranten in op de resultaten van het rekenkamerrapport, waarbij de nadruk voor beide kranten ligt op de gemeenteraad die onvoldoende gebruik maakt van haar kaderstellende en controlerende rol (Ons West Brabant, 2019; BN De Stem, 2019). Een geïnterviewde geeft aan dat het rapport waarschijnlijk niet in de wetenschappelijke wereld heeft bereikt. Gezien de RKC geen lid is van de NVRR, geeft een geïnterviewde aan dat het rapport niet op hun website is geplaatst. Drie geïnterviewden geven aan dat het rapport niet in een gemeente overstijgende bijeenkomst is besproken met gemeenten welke een gelijksoortig rapport hebben ontvangen.

4.2.2 Preventieve doorwerking

Uit de documentanalyse blijkt dat direct na de aankondiging van het onderzoek geen wijzigingen of verbeteringen zijn aangebracht in het beleid of de uitvoering (Gemeente Etten-Leur, 2021b). Geen van de geïnterviewden geeft aan dat er eerder dan gepland, een begin is gemaakt met het opstellen van nieuw beleid.

4.2.3 Agenderende doorwerking

Een van de geïnterviewden geeft aan dat aanpassingen in het beleid worden afgestemd met beleid waar raakvlakken mee zijn. Een geheel nieuw onderwerp of beleidsthema is daarentegen niet het onderwerp van maatschappelijk of politiek debat geworden. Geen van de geïnterviewden geeft aan dat een beleidsproces versneld/vertraagd is naar aanleiding van het rekenkamerrapport. Dit wordt bevestigd met de resultaten uit de enquête onder raadsleden die geen nieuwe (beleids)thema's rapporteerden.

4.2.4 Instrumentele doorwerking

Het college pakte nog voor het aannemen van het raadsvoorstel een van de aanbevelingen op (Gemeente Etten-Leur, 2019d). De gemeenteraad nam een vernieuwd VTH-beleid aan waarin het gedoogbeleid (aanbeveling 4) nader is uitgewerkt (Gemeente Etten-Leur, 2019c). Kijkende naar de verdere implementatie van de aanbevelingen, dan zijn in de integraal VTH-jaarverslag 2020 en VTH-uitvoeringsprogramma 2021 (1) SMART doelstellingen en (2) doelbereiking opgenomen (Gemeente Etten-Leur, 2021a). Het jaarverslag en de jaarplanning worden gewoonlijk ter kennisgeving aangenomen. Onlangs is het jaarverslag 2020 en het jaarprogramma 2021 besproken in de gemeenteraad (Gemeente Etten-Leur, 2021b). Een van de geïnterviewden wijdt dit aan het

rekenkamerrapport. Een geïnterviewde geeft aan dat het rekenkamerrapport en de vragen gesteld door de gemeenteraad, het beleid heeft aangescherpt. In de enquête geven 3 raadsleden (60%) aan 'tevreden' en 2 (40%) raadsleden 'neutraal' te zijn met de genomen besluiten van de gemeenteraad over het rapport.

4.2.5 Conceptuele doorwerking

Uit de enquête onder raadsleden komt naar voren dat 1 van de 5 respondenten (20%) door het rekenkamerrapport een nieuwe opvatting over het beleid heeft opgedaan. In de enquête geven raadsleden bij de controlerende rol aan deze: wel besproken (40%, 2), 'weet ik niet/geen mening' (20%, 1) en niet besproken (40%, 2) besproken te hebben. Bij de kaderstellende rol geeft 60% (3) aan deze wel besproken en 40% (2) deze niet besproken te hebben. Een van de raadsleden geeft aan dat het rekenkamerrapport maakt dat het raadslid beter in staat is de kaders voor het vervolg helder te kunnen stellen. Raadsleden geven overwegend (80%, 4) aan dat er niet besproken is of er consequenties verbonden moesten worden aan eventuele tekortkomingen in het handelen van de portefeuillehouder.

Controle op aanbevelingen

Het rapport van de RKC geeft aan dat de kaderstellende en de controlerende rol van de gemeenteraad nauwelijks wordt uitgevoerd, terwijl het college wel adequate informatie verstrekt (Rekenkamer West-Brabant, 2018a; Gemeente Etten-Leur, 2019d). Een geïnterviewde geeft aan dat wanneer de kaderstellende en controlerende rol niet expliciet in het raadsvoorstel kenbaar wordt gemaakt, het raadsleden ontgaat. Raadsleden zijn dan geneigd om achteraf aan te geven dat zij informatie of aanpassingen hadden gewild.

In de enquête geven 2 raadsleden (50%) aan dat de controlerende rol niet besproken is. Tegelijkertijd geeft 60% (2) aan dat de kaderstellende rol wel besproken is. Uit de analyse van de raadsvergadering blijkt dat in het debat de portefeuillehouder toelichting dient te geven over: een verwachte notitie over de zichtbaarheid van de boa's (welke de raad nog dient te ontvangen) en dat het niet altijd mogelijk is om de doelstellingen SMART te formuleren (Gemeente Etten-Leur, 2019f). Ook sprak de gemeenteraad over de nut en noodzaak van een gedoogbeleid. Hierbij verwijst de RKC naar de mogelijkheid voor de gemeenteraad om de kaderstellende rol te kunnen pakken en aandachtspunten in het gedoogbeleid kan vaststellen (Gemeente Etten-Leur, 2019e).

Na de behandeling van het rapport heeft geen van de respondenten uit de enquête nog eens gebruik gemaakt van het rapport. Daarbij geeft 80% (4) aan na de behandeling van het rapport niet meer naar het rapport te verwijzen. Tevens geeft 60% (3) van de respondenten uit de enquête aan de

aanbevelingen niet te monitoren, 1 respondent (20%) geeft aan dit wel te doen en 1 respondent geeft 'weet ik niet/ geen mening' aan.

Controlerende rol gemeenteraad

Aan de raadsleden is gevraagd hoe belangrijk de verschillende controle-instrumenten in de dagelijkse praktijk zijn. Hierop konden zij de volgende instrumenten nummeren van 1 (meest belangrijk) tot en met 7 (minst belangrijk): schriftelijke vragen (2,40), jaarrekening en andere P&C-stukken (3,20), overige vragen (3,60), mondelinge vragen (gemiddeld 3,60), rekenkameronderzoek (4,60), verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (4,60) en ten slotte interpellaties (6,00). Aanvullend noemen raadsleden als belangrijke controle-instrumenten: enquêtes onder inwoners en gesprekken met betrokkenen en inwoners.

Een geïnterviewde benoemt dat raadsleden soms aangeven dat zij over geen, of onvoldoende, informatie beschikken. Wanneer dit nader wordt uitgezocht, blijkt deze informatie reeds tot hun beschikking te staan. Een geïnterviewde geeft aan het vermoeden te hebben dat de werkdruk van raadsleden en de herkomst van de informatie hier een rol bij speelt. Daarbij spreekt de geïnterviewde het vermoeden uit dat raadsleden verwachten beter geïnformeerd te worden, wanneer een onderwerp minder bij externe partners is belegd. Het lijkt dan gemakkelijker te zijn voor raadsleden om ambtelijk te worden geïnformeerd en de bestuurder over het onderwerp te spreken. Kijkende naar dit rekenkamerrapport, dan geven twee geïnterviewden aan dat raadsleden geen nadere informatie hebben opgevraagd bij de RKC, de griffie of het ambtelijk apparaat.

Verder lijken raadsleden soms zoekende naar de vragen wat zij kunnen en mogen vanuit hun controlerende rol. Een geïnterviewde geeft aan dat de griffie in dat verband een belangrijke rol zou kunnen spelen in het attenderen van de raad op hun mogelijkheden om deze rol uit te voeren. Een andere geïnterviewde vult aan dat gemeenschappelijke regelingen een heikel punt zijn binnen de gemeenteraad voor wat betreft hun (kaderstellende en controlerende) rol. In de enquête geeft 100% (5) van de raadsleden aan dat het rekenkamerrapport de controlerende rol heeft verstevigd. Ook geven 2 geïnterviewden aan dat het rekenkamerrapport meerwaarde heeft voor de controlerende rol. Waar de gemeenteraad voor het rekenkamerrapport veel ter kennisgeving aannam, wordt nu bijvoorbeeld het gesprek met het college vaker gevoerd.

4.3 Gemeente Geertruidenberg

Gemeente Geertruidenberg telde in december 2020 21.792 inwoners (CBS, 2021a). Hierbij kent de gemeente een inwonersdichtheid van 809 inwoners/km² (CBS, 2021b). De gemeente Geertruidenberg valt onder dezelfde RKC als de gemeente Etten-Leur. Het door hun onderzochte rapport is in november

2018 gepubliceerd. Ook bij dit onderzoek is een extern bureau betrokken geweest in de uitvoering (Rekenkamer West-Brabant, 2018b). Voor deze gemeente zijn vier interviews afgenomen (met ambtelijk apparaat, griffie, rekenkamercommissie en gemeenteraad) en hebben 10 raadsleden de enquête ingevuld.

4.3.1 Politiek-bestuurlijk bereik

Het politiek-bestuurlijk bereik kijkt enerzijds naar het algemene bereik van het rekenkamerrapport en anderzijds naar de externe aandacht voor het rekenkamerrapport.

Algemeen bereik

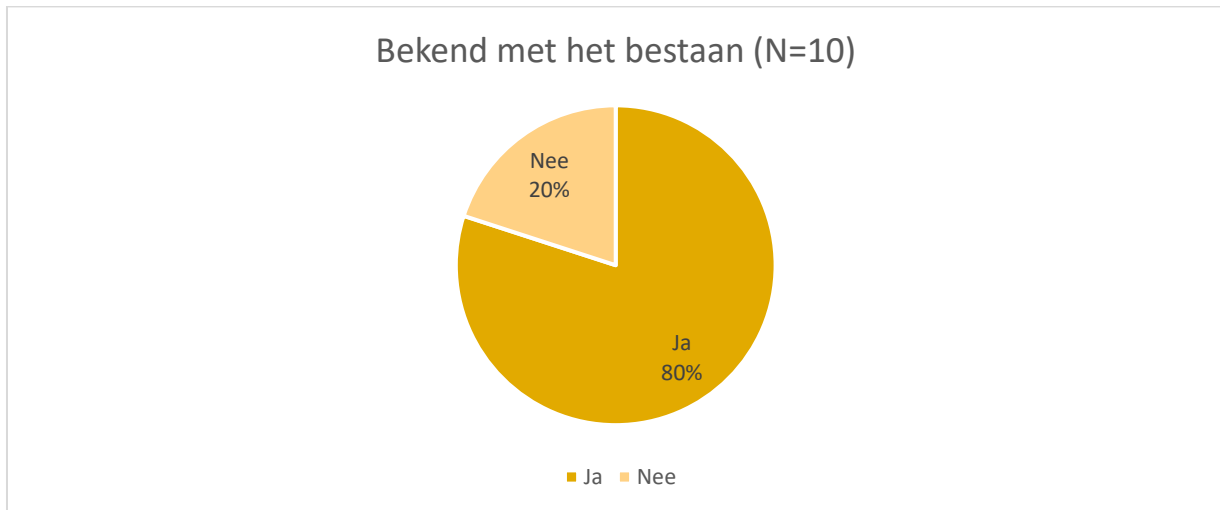
Alvorens het rapport definitief aan de gemeenteraad werd aangeboden, heeft zowel ambtelijke als bestuurlijk hoor en wederhoor plaatsgevonden. Het college van B&W heeft een bestuurlijke reactie gegeven waarin het capaciteitstekort om toezicht en handhaving uit te voeren wordt erkend. De bestuurlijke reactie op het rapport toont de intentie om de aanbevelingen vrijwel geheel over te nemen (Rekenkamer West-Brabant, 2018b). Verder geeft een geïnterviewde aan dat het niet gebruikelijk is om naar aanleiding van het rekenkamerrapport een raadsvoorstel te doen.

Het rapport is op 15 november 2018 besproken in de discussieraad (Gemeente Geertruidenberg, 2018). Bij de bespreking van het rapport waren leden van de RKC aanwezig om het rapport nader toe te lichten en vragen te beantwoorden. Aan de RKC werden een drietal inhoudelijke vragen gesteld over: (1) zit het college op de goede weg met de bestuurlijke reactie, (2) hoeveel boa's zijn nodig en (3) leidt SMART formuleren tot bureaucratische rompslomp. De burgermeester geeft aan dat in het voorjaar de gemeenteraad het jaarverslag ontvangt. Daarin zal inzichtelijk worden gemaakt hoe het met de verhouding tussen de ambities en de mogelijkheden ligt, aldus de burgermeester. Dat is een moment om te kijken naar de schikking van de prioriteiten (Gemeente Geertruidenberg, 2018).

De tevredenheid over de behandeling van het rekenkamerrapport onder raadsleden is wisselend, zo geeft: 50% (3) aan 'tevreden', 17% (1) aan 'neutraal' en 17% (1) aan 'ontevreden' te zijn. 1 raadslid (17%) geeft aan geen mening te hebben. Wel geven raadsleden aan tevreden (2, 33%) of neutraal (3, 50%) te zijn met de genomen besluiten over het rapport. Tegelijkertijd geven twee geïnterviewden aan dat de gemeenteraad meer met expliciete besluitvorming zou moeten doen; het opnemen van een raadsvoorstel zou de doorwerking en monitoring van de aanbevelingen binnen de gemeente kunnen versterken. Uit figuur 8 blijkt dat 8 van de 10 raadsleden bekend is met het bestaan van het rapport. Bij deze raadsleden is het rapport bij 5 (63%) raadsleden wel en bij 2 raadsleden niet (25%) in de fractievergadering besproken. Een raadslid (13%) geeft aan dit niet meer te weten. Raadsleden geven aan in de oppositie (3), coalitie (5) te zitten of hebben dit niet aangegeven (2). Verder

geven 4 (57%) raadsleden aan dat zij ook daadwerkelijk bekend zijn met de inhoud van het rapport. De vier raadsleden die aangeven bekend te zijn met de inhoud, zijn tevreden met de kwaliteit van het rapport. Verder is 50% (2) tevreden en is 50% (2) neutraal over de bruikbaarheid van het rapport en de bruikbaarheid van de aanbevelingen.

Figuur 8: Bekend met het bestaan van het rekenkamerrapport Geertruidenberg.



Externe aandacht

Een van de lokale online heeft aandacht gegeven aan het rekenkamerrapport. Hierbij wordt ingegaan op het gebied van bouwcontroles, waar de gemeente "een dikke onvoldoende voor scoort" (BN De Stem, 2018). Een soortgelijk bericht wordt geplaatst door de vereniging van ondernemers Geertruidenberg (Vereniging Ondernemers Geertruidenberg, 2018). Een geïnterviewde geeft aan dat het rapport waarschijnlijk niet de wetenschappelijke wereld heeft bereikt. Ook dit rapport is niet op de website van de NVRG geplaatst. Drie geïnterviewden geven aan dat het rapport niet in een gemeente overstijgende bijeenkomst is besproken met andere gemeenten binnen dezelfde RKC.

4.3.2 Preventieve doorwerking

Uit een documentanalyse blijkt in de periode tussen de aankondiging van het onderzoek en het aanbieden geen wijzigingen in het beleid te zijn aangebracht (Gemeente Geertruidenberg, 2021a). Verder is er niet eerder dan gepland een begin gemaakt aan het opstellen van een nieuw beleid. Een geïnterviewde geeft aan dat de conclusies in het rapport daarvoor niet scherp genoeg zijn.

4.3.3 Agenderende doorwerking

Twee geïnterviewden geven aan dat er geen sprake is van een nieuw (beleids)thema dat onderwerp van een maatschappelijk of politiek debat is geworden. Dit wordt bevestigd met de resultaten uit de enquête onder raadsleden die allen geen nieuwe (beleids)thema's rapporteerden.

4.3.4 Instrumentele doorwerking

Een geïnterviewde geeft aan dat de raad enige handelingsverlegenheid kende. Het rekenkamerrapport zou hebben bijgedragen aan het inzichtelijk maken van het probleem, waardoor de raad in staat is gesteld om eventueel door te kunnen pakken. Twee geïnterviewden geven aan dat er door de raad geen opdracht is gegeven om navolging te geven aan een of meerdere aanbevelingen die uit het rapport volgen. Een geïnterviewde geeft aan de aanbevelingen, waar mogelijk, vanuit een persoonlijke motivatie geïmplementeerd te hebben. Hierdoor zijn enkele aanbevelingen, waaronder het SMART formuleren van doelstellingen in het VTH-beleid en het jaarlijks evalueren van het VTH-beleid, geïmplementeerd (Rijksoverheid, z.j.). Daarbij geeft een geïnterviewde aan dat het nog steeds lastig is om inzicht te bieden in doelbereiking en het effect van genomen maatregelen, omdat een duidelijke oorzaak-gevolgrelatie soms ontbreekt. Hier worden door de raad geen verdere vragen over gesteld.

4.3.5 Conceptuele doorwerking

Uit de enquête onder raadsleden komt naar voren dat 5 van de 6 respondenten (83%) door het rekenkamerrapport geen nieuwe opvatting over het beleid heeft opgedaan. In de enquête geven raadsleden bij de controlerende rol aan deze: wel besproken (50%, 3) en niet besproken (50%, 3) te hebben. Hetzelfde beeld geldt voor de kaderstellende rol. Verder geven raadsleden aan dat er niet (2, 33%) of wel (3, 50%) besproken is of er consequenties verbonden moesten worden aan eventuele tekortkomingen in het handelen van de portefeuillehouder. Een raadslid (17%) geeft aan geen mening te hebben.

In de vergadering van 15 november 2018 is onder meer de efficiëntie en effectiviteit van het beleid aangehaald. De wethouder geeft aan dat zolang de gemeenteraad geen geld ter beschikking stelt voor het invullen van extra fte, het bestaande tekort aan boa's blijft. Een van raadsleden vraagt zich af of het SMART formuleren van doelstellingen niet ten koste gaat van de inzetbaarheid van boa's door bureaucratische druk. De RKC geeft aan dat niet tot in detail alles SMART geformuleerd hoeft te worden. De raad moet echter wel iets kunnen beoordelen, want "je wilt voor je burgers weten of iets werkt" (Gemeente Geertruidenberg, 2018). In de enquête geeft 50% (3) aan dat de controlerende rol besproken is. De kaderstellende rol toont eenzelfde beeld in de enquête. Er is niet besproken of consequenties verbonden moesten worden aan de eventuele tekortkomingen in het handelen van de

portefeuillehouder. Een van de wethouders is wel gevraagd zich nader uit te spreken over de mate waarin zij de waan van de dag laten regeren bij het stellen van prioriteiten in het beleid. Hoewel actualiteit een rol speelt is dat niet bepalend, aldus de wethouder. Er wordt gebruik gemaakt van matrix waarin prioriteiten aan de hand van indicatoren worden ingeschaald (Gemeente Geertruidenberg, 2018).

Controle op aanbevelingen

Uit het rekenkamerrapport blijkt "dat de hoofd- en subdoelstellingen van het beleid in beperkte mate SMART waren, de opgenomen indicatoren niet volledig en niet structureel gemonitord worden en dat het beleid en de uitvoeringsprogramma's niet geëvalueerd worden" (Rekenkamer West-Brabant, 2018b, p.58). Het rekenkamerrapport biedt vanuit deze constatering handvatten om: doelstellingen SMART te formuleren, de concrete doorwerking van geformuleerde prioriteiten in het uitvoeringsprogramma te verduidelijken, te monitoren en inzage te geven in de mate van doelbereiking (Rekenkamer West-Brabant, 2018b).

Slechts één raadslid (17%) uit de enquête geeft aan na de behandeling van het rapport nog wel eens gebruik hebben gemaakt van het rapport. Wel geeft 50% (3) aan na de behandeling van het rapport nog eens naar het rapport te hebben verwezen. Concrete verwijzingen zijn niet teruggevonden in de documentenanalyse. Een respondent geeft aan naar het rapport te verwijzen wanneer burgers kritisch over de uitvoering van de handhaving waren. Daarnaast geeft 83% (5) van de raadsleden uit de enquête aan de aanbevelingen niet te monitoren. Een geïnterviewde vraagt zich af in hoeverre de gemeenteraad stilstaat bij de mate waarin de uitkomsten van de onderzoeken die zij laten doen, ook worden gebruikt in de gemeente.

Controlerende rol gemeenteraad

Aan de raadsleden is gevraagd hoe belangrijk de verschillende controle-instrumenten in de dagelijkse praktijk zijn. Hierop konden zij de volgende instrumenten nummeren van 1 (meest belangrijk) tot en met 7 (minst belangrijk): schriftelijke vragen (2,00), mondelinge vragen (gemiddeld 2,13), overige vragen (3,50), jaarrekening en andere P&C-stukken (4,25), rekenkameronderzoek (5,13), verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (5,13) en ten slotte interpellaties (5,88).

Uit de enquête komt naar voren dat 83% (5) van de raadsleden aangeven dat besproken is of het beleid destijds goed was, dan wel moest worden aangepast. De analyse van de raadsvergadering bevestigt dat dit is besproken (Gemeente Geertruidenberg, 2018). Een geïnterviewde geeft aan dat vanuit de raad veelal de meeste aandacht gaat naar onderwerpen waar concrete en aanwijsbare (politieke) resultaten mee te behalen zijn. Deze rekenkamerrapportage gaat over een onderwerp die

verder van de beleving van raadsleden en burgers afstaat. Een geïnterviewde benadrukt dat raadsleden afhankelijk zijn van hun achterban en niet van de instrumenten die ten dienste staan van de gemeenteraad.

Raadsleden verkrijgen veel informatie over uiteenlopende onderwerpen, aldus een geïnterviewde. De raadsleden geven soms aan dat zij over geen, of onvoldoende, informatie beschikken. Twee geïnterviewden geven aan dat wanneer deze informatie nader wordt uitgezocht, veelal blijkt dat raadsleden deze informatie reeds tot hun beschikking hebben. Kijkende naar dit specifieke rekenkamerrapport, geven drie geïnterviewden aan dat raadsleden geen nadere informatie opgevraagd hebben bij de RKC, de griffie of het ambtelijk apparaat. Een geïnterviewde geeft aan dat raadsleden soms zoekende naar de vragen wat zij kunnen en mogen vanuit hun controlerende rol. De griffie zou in dat verband een belangrijke rol kunnen spelen in het attenderen van de raad op hun mogelijkheden om deze rol uit te voeren, aldus een geïnterviewde.

In de enquête geeft 67% (4) van de raadsleden aan dat het rekenkamerrapport de controlerende rol heeft verstevigd. Een geïnterviewde noemt daarbij het belang van onafhankelijke informatie die de RKC biedt. Tegelijkertijd geeft de gemeenteraad geen opdracht om de aanbevelingen te implementeren, worden de aanbevelingen uit het rapport niet expliciet gemonitord en vraagt de gemeenteraad geen informatie op (Gemeente Geertruidenberg, 2018). Hierbij geeft een geïnterviewde aan dat raadsleden de RKC niet effectief inzet. Redenen hiervoor volgens de geïnterviewde te weinig expertise bij de raadsleden en de complexe, ontoegankelijke rekenkamerrapporten. Een van de geïnterviewden geeft aan dat de conclusies van een rekenkamerrapport kunnen bijdragen om de algemene, strategische koers van de gemeenteraad te bepalen. Momenteel lijkt hoofdzakelijk actualiteit en casuïstiek de boventoon in de gemeenteraad te voeren.

4.4 Gemeente Vlaardingen

Gemeente Vlaardingen telde in december 2020 73.950 inwoners (CBS, 2021a). Hierbij kent de gemeente een inwonersdichtheid van 3.114 inwoners/km² (CBS, 2021b). De uitvoering van de taken van de lokale rekenkamer gebeuren volgens de Verordening rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen 2015 (Gemeente Schiedam, 2015). Hierin stelt de gemeenteraad een commissie op; de rekenkamercommissie. De RKC werkt daarbij voor de gemeenten Schiedam en Vlaardingen (Gemeente Schiedam, 2015). In totaal kent de RKC vier externe leden (Gemeente Vlaardingen, z.j.). Het onderzochte rekenkamerrapport is in september 2018 door de RKC gepubliceerd. Een extern bureau heeft bijgedragen aan de uitvoer van het onderzoek (Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen, 2018a). Voor deze gemeente zijn vier interviews afgenomen (met college van B&W, ambtelijk

apparaat, griffie en rekenkamercommissie) en hebben 2 raadsleden de enquête ingevuld. De relatief lage respons op de enquête, en het gebrek aan representativiteit, maakt dat de enquêteresultaten niet in deze paragraaf zijn opgenomen.

4.4.1 Politiek-bestuurlijk bereik

Het politiek-bestuurlijk bereik kijkt enerzijds naar het algemene bereik van het rekenkamerrapport en anderzijds naar de externe aandacht voor het rekenkamerrapport.

Algemeen bereik

Nog voordat het rapport aan de gemeenteraad aangeboden is, heeft er zowel ambtelijke als bestuurlijk hoor en wederhoor plaatsgevonden. Het college van B&W heeft op 17 juli 2018 een bestuurlijke reactie gegeven waarin per aanbeveling de actuele stand van zaken wordt gegeven. Het college onderschrijft daarbij nagenoeg alle gedane aanbevelingen (Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen, 2018b). Twee geïnterviewden geven aan dat er ook ambtelijke hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden

Het rapport is op 21 september 2018 aangeboden aan en op 27 september besproken met de gemeenteraad. Bij de behandeling van het rapport was de RKC aanwezig om toelichting te geven en vragen te beantwoorden. Tijdens de behandeling van het rapport is de interactie tussen de RKC en de raadsleden beperkt tot een drietal inhoudelijke vragen over: (1) de beweegruimte die een gemeente heeft ten opzichte van het regionaal veiligheidsplan, (2) subjectieve veiligheid en (3) voldoende informatievoorziening richting de raad voor een politieke visie. Een van de raadsleden geeft aan dat het niet volstaat om alleen kennis te nemen van de aanbevelingen, maar dat de aanbevelingen geïmplementeerd dienen te worden. De griffier wijst op de mogelijkheid dit te amenderen. De burgemeester geeft aan dat de gemeenteraad zélf na moet denken over wat zij zouden willen besluiten "de rekenkamer is van u, aan u". Na enige discussie tussen raadsleden over de vraag waarom de griffier het implementeren van de aanbevelingen niet in het raadsvoorstel heeft genoemd, wordt het amendement direct naar de besluitvormende raad op 4 oktober 2018 gestuurd (Gemeente Vlaardingen, 2018a). Zowel het raadsvoorstel als het amendement worden op 4 oktober unaniem door de gemeenteraad aangenomen (Gemeente Vlaardingen, 2018b).

Externe aandacht

Het rekenkamerrapport is gedeeld met de externe partners die voor het onderzoek zijn geïnterviewd. Zij hebben geen reactie op het rapport gegeven, aldus een geïnterviewde. Een van de geïnterviewden geeft aan dat het rapport waarschijnlijk niet de wetenschappelijke wereld heeft bereikt. Ook heeft de (lokale) media geen aandacht aan het rekenkamerrapport geschonken. Een geïnterviewde geeft aan

dat er meer potentie zit in het wetenschappelijke gebruik van rekenkamerrapporten zit. Het rapport is wel op de website van de NVRR geplaatst (NVRR, 2018b).

4.4.2 Preventieve doorwerking

Uit de documentanalyse blijkt er niet na de aankondiging van het onderzoek al wijzigingen/verbeteringen aangebracht te zijn in het Integraal Veiligheidsplan of de uitvoering van dit plan (Gemeente Vlaardingen, 2021a). Een geïnterviewde beaamt dit. Verder geeft de geïnterviewde aan dat er niet eerder dan gepland een begin is gemaakt met het opstellen van nieuw Integraal Veiligheidsplan.

4.4.3 Agenderende doorwerking

Ook andere beleidsprocessen, rondom of buiten het veiligheidsdomein, lijken niet versnelt of vertraagt te zijn dankzij het rekenkamerrapport. Twee geïnterviewden geven aan dat de conclusie en aanbevelingen hier niet scherp genoeg voor waren. Sinds het rekenkamerrapport is geen zichtbare verandering opgetreden in de thema's die een rol spelen in het maatschappelijk of politiek debat, aldus een geïnterviewde.

4.4.4 Instrumentele doorwerking

Op 28 november 2019 werd een technische vraag gesteld, waarbij gevraagd wordt of de tot dan toe resterende bevindingen uit het rekenkamerrapport worden meegenomen in de uitvoeringsplannen. In de beantwoording wordt aangegeven dat drie van de vijf bevindingen reeds zijn geïmplementeerd. Daarnaast wordt aangegeven dat de aanbeveling monitoren en bijstellen onder meer kan plaatsvinden in het uitvoeringsplan (Gemeente Vlaardingen, 2019a). De communicatiestrategie is in het IVP 2020-2023 opgenomen (Gemeente Vlaardingen, 2019c). Naar aanleiding van de eerste uitvoeringsevaluatie van het IVP 2020-2023, zijn geen vragen gesteld en is het niet als agendapunt behandeld in de raad (Gemeente Vlaardingen, 2021b). Een duidelijke politieke visie, een van de aanbevelingen, ontbreekt volgens een van de geïnterviewden nog steeds. Een geïnterviewde wijdt dit aan de actualiteit waar de gemeenteraad hoofdzakelijk op stuurt. Een andere geïnterviewde geeft aan dat het rekenkamerrapport geen levend document is geworden.

4.4.5 Conceptuele doorwerking

Het is onbekend of het rekenkamerrapport heeft geleid tot nieuwe inzichten en ideeën bij gemeenteraadsleden over de beleidspraktijk. In de vergadering van 27 augustus en 4 oktober is onder meer besproken in hoeverre bepaalde doelstellingen ook daadwerkelijk haalbaar en realistisch zijn

voor de gemeente. Daarbij gaat het om wie er verantwoording draagt voor de doelstellingen; de gemeente of externe partners. Daarbij is ook besproken wat het effect is van de criteria van doelstellingen veranderen op de vergelijkbaarheid van de resultaten. Er is niet besproken of er consequenties verbonden moesten worden aan de eventuele tekortkomingen in het handelen van de portefeuillehouder (Gemeente Vlaardingen, 2018a; Gemeente Vlaardingen, 2018b).

De rekenkamer biedt een aantal handvatten ter versterking van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol op het terrein van veiligheid, aldus een van de raadsleden. Daarom wordt in het amendement expliciet gevraagd de aanbevelingen te implementeren in het nieuw op te stellen IVP 2020-2023 (Gemeente Vlaardingen, 2018b).

Controle op aanbevelingen

In het IVP 2020-2023 wordt niet concreet verwezen naar de aanbevelingen die gedaan zijn vanuit de rekenkamer, het bijbehorende raadsbesluit of het amendement (Gemeente Vlaardingen, 2019c). Ook in het bijgeleverde raadsvoorstel van het IVP 2020-2023 wordt geen verwijzing naar het rekenkamerrapport, het raadsbesluit of het amendement gemaakt (Gemeente Vlaardingen, 2019d). Wel geven twee geïnterviewden aan dat de conclusies en aanbevelingen van het rekenkamerrapport, waar mogelijk, zijn geïmplementeerd in het IVP. Een geïnterviewde geeft aan dat naar aanleiding van de wijze waarop de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport verwerkt zijn, geen kritiek vanuit de gemeenteraad is ontvangen.

Een geïnterviewde geeft aan dat SMART formuleren lastig blijft, onder meer vanwege de verwevenheid met bevoegdheden van externe partners. Twee andere geïnterviewde beaamt deze verwevenheid en complexiteit. Alternatieve kwalitatieve manieren van controle zijn ook mogelijk, maar niet gebruikelijk in het controle systeem, aldus een geïnterviewde.

Ieder jaar wordt een (evaluatie van het) uitvoeringsplan aan de gemeenteraad aangeboden ter kennisname (Gemeente Vlaardingen, 2019b; Gemeente Vlaardingen, 2020; Gemeente Vlaardingen, 2021b). Daarbij geven drie geïnterviewde aan dat er naar aanleiding van het rekenkamerrapport of in het kader van monitoring geen informatie is opgevraagd. Informatie wordt vaak naar aanleiding van de actualiteit opgevraagd of bij de portefeuillehouder geattendeerd, aldus drie geïnterviewden. Veiligheid als zodanig, wordt slechts een enkele aangekaart met raadsvragen of moties, aldus twee geïnterviewde. Een geïnterviewde geeft aan dat deze raadsvragen vooral voor de burger zijn, om te laten zien dat zij - als raadslid - vragen over dit onderwerp stellen. Met deze vragen zoeken de raadsleden de publiciteit op.

Een geïnterviewde geeft aan dat de gemeenteraad het IVP 2020-2023 niet toetst aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Eventuele vragen van de gemeenteraad worden daarom

door het ambtelijk apparaat zelf aan de aanbevelingen gekoppeld. Dan kan het ambtelijk apparaat terugkoppelen wat er met de aanbevelingen van het rekenkamerrapport wordt gedaan en wordt voorkomen dat de gedane aanbevelingen helemaal niet worden opgepakt.

Controlerende rol gemeenteraad

Het oppakken van de controlerende rol is sterk verweven in de aanbevelingen die het rapport doet voor het IVP 2020-2023. Dit blijkt onder meer uit het: opstellen van prioriteiten en meetbare indicatoren, volgen van de voortgang en bijsturen van het IVP wanneer dit nodig wordt geacht (Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen, 2018b, p.8-9).

Twee van de geïnterviewden geven aan dat raadsleden zich bewust zijn van het bestaan van hun controlerende rol. Een andere geïnterviewde geeft aan dat het zoekende is voor de raadsleden waar de controlerende rol van de gemeenteraad stopt bij gemeentelijke regelingen, waaronder veiligheid. Een geïnterviewde geeft aan dat er op het gebied van veiligheid enige sprake is van zelfregulatie binnen de controlerende rol van de gemeenteraad. Enkele raadsleden roepen andere raadsleden tot de orde, wanneer iets gezegd of gevraagd wordt dat niet aansluit op de controlerende rol van de gemeenteraad.

Een geïnterviewde geeft aan de bijdrage van het rapport op de controlerende rol van de gemeenteraad beperkt is. De geïnterviewde geeft aan niet de indruk te hebben dat het rapport actief bijdraagt aan het scherpstellen van de mogelijke handelingen die een gemeenteraad uit kan voeren ten behoeve van de controlerende rol. Een andere geïnterviewde geeft aan dat het rekenkamerrapport kan bijdragen aan de controlerende rol, maar benadrukt dat de gemeenteraad niet overal over gaat.

Een geïnterviewden geeft aan dat raadsleden naar informatie vragen die op een eerder moment gedeeld is met de raad en al tot de beschikking van de raad staat. Twee geïnterviewden geven aan dat voor de griffie een grotere rol is weggelegd in de informatievoorziening aan én vanuit de raad.

Hoofdstuk 5: Analyse

In de analyse worden de vier afzonderlijk besproken casussen in samenhang gezien. Daarvoor kijkt paragraaf 5.1 naar de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de casussen. In de volgende paragraaf (5.2) staat de rol van informatiepositie van de gemeenteraad centraal. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 5.3 af met een introductie van een schema over de samenhang tussen de doorwerking van het rekenkamerrapport en controle door de gemeenteraad.

5.1 Belangrijkste overeenkomsten en verschillen

De figuren 9 en 10 geven weer hoe iedere gemeente op de onderzochte indicatoren heeft gescoord. Door de hoeveelheid aan indicatoren is het niet mogelijk om alle overeenkomsten en verschillen te analyseren. Het bereik van het rapport (niveau 1) en de effecten van het rapport (niveau 2) vormen een aanloop naar de bereikte doorwerking (niveau 3) en controle. De nadruk zal liggen op een vergelijking vanaf niveau drie, omdat de bereikte doorwerking en controle de hoofdvraag beantwoorden.

Figuur 9: Gescoorde indicatoren doorwerking.

Indicatoren	Gemeente De Ronde Venen	Gemeente Etten-Leur	Gemeente Geertruidenberg	Gemeente Vlaardingen
Niveau 1: Bereik van het rekenkamerrapport				
Fracties en/of raadsleden hebben interesse getoond in het product.				
College(leden) en/of ambtenaren hebben interesse getoond in het product.				
Er heeft hoor en wederhoor plaatsgevonden.				
Het college heeft een bestuurlijke reactie op het product gegeven.				
Het product is geagendeerd voor behandeling in de raad.				
Het product is aan de raad(scommissie) gepresenteerd en met de raad besproken.				
De raad heeft ruimte genomen voor discussie over het rekenkamerproduct en de daarin opgenomen aanbevelingen c.q. het bijgaande raadsvoorstel.				

De hoofdlijn van het product is deels/ volledig gesteund door de raad.				
De bevindingen zijn deels/ volledig gesteund door de raad.				
De conclusies van het onderzoek zijn deels/volledig gesteund door de raad.				
De aanbevelingen zijn niet/ deels/ volledig gesteund door de raad.				
Er is door de raad op een andere manier een vervolg gegeven aan het product, bijvoorbeeld door het aannemen van een amendement of motie.				
Er zijn naar aanleiding van het onderzoek vragen en verzoeken om nadere informatie binnengekomen.				
Er is aandacht voor het product geweest in de pers, op nieuwssites, in vakbladen en op sociale media.				
Er zijn reacties op het product gegeven vanuit relevante maatschappelijke sectoren.				
Er wordt verwezen naar het product in beleidsplannen en jaarverslagen van relevante instellingen of in wetenschappelijke publicaties.				
Het product is aan de orde geweest op relevante studiedagen, seminars, symposia, congressen en dergelijke.				
Niveau 2: Effecten van het rekenkamerrapport				
De conclusies of redeneertrant zijn (deels) overgenomen in beleid(svoornemens).				
De aanbevelingen zijn deels/ volledig geïmplementeerd.				
Veranderingen in de beleidsuitvoering hebben geleid tot verbeterde resultaten in termen van besluiten en beleidsplannen en/of maatschappelijke effecten.				
Als gevolg van het product is een aantoonbare verandering opgetreden in: (a) de beleidsvorming door ambtelijke organisatie, college en/of de raad; (b) de meningsvorming door het college en/of de raad; (c) de (wijze van) besluitvorming door het college en/of de raad; (d) de beleidsuitvoering ; (e) de verantwoording over het gevoerde bestuur.				
Als het doel was om de raad te informeren, inzicht of overzicht te bieden in de materie: dit is wel/ niet /deels gelukt.				
Als het doel was om met concrete aanbevelingen de doeltreffendheid of doelmatigheid van de beleidsvorming of -uitvoering te verbeteren: dit is wel/ niet /deels gelukt.				
Niveau 3: Soorten bereikte doorwerking				
Er zijn na aankondiging van het onderzoek al wijzigingen/ verbeteringen aangebracht in het beleid of de uitvoering.				
Er is eerder dan gepland een begin gemaakt met het opstellen van nieuw beleid.				

Als gevolg van het product is een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van maatschappelijk of politiek debat geworden.				
Het product heeft geleid tot versnelling of vertraging van een beleidsproces.				
De aanbevelingen zijn deels/ volledig geïmplementeerd.				
Door implementatie van de aanbevelingen uit het product is een feitelijke verandering opgetreden.				
De aanbevelingen hebben niet alleen geleid tot verbeterde besluiten, beleidsplannen en dergelijke, maar ook tot verbeterde maatschappelijke effecten van het beleid.				
Het product heeft gezorgd voor reflectie op een bestaande probleemanalyse en/of beleid(spraktijk) en heeft geleid tot nieuwe inzichten en ideeën.				
De conclusies of redeneertrant uit het rekenkamerproduct zijn (deels) overgenomen in beleid(svoornemens).				
Het product heeft gezorgd voor meer aandacht voor doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid bij het bestuur.				

Rood: niet op gescoord.

Oranje: tegenstrijdige informatie of niet verifieerbare informatie.

Groen: op gescoord.

Blauw: nog niet mogelijk om te beoordelen of geen informatie over beschikbaar tijdens het onderzoek.

Figuur 10: Gescoorde indicatoren controle.

Indicatoren	Gemeente De ronde Venen	Gemeente Etten-Leur	Gemeente Geertruidenberg	Gemeente Vlaardingen
Het rekenkamerrapport verschaft raadsleden informatie over het optreden van de bestuurders en de gevolgen van dat optreden.				
Raadsleden treden n.a.v. het rekenkamerrapport in debat over de vraag of de gemeente zich heeft gedragen in overeenstemming met de democratische spelregels.				
Het rekenkamerrapport stelt raadsleden in staat bestuurders zo nodig bij te sturen.				
Het rekenkamerrapport stimuleert bestuurders om zich te conformeren aan de wensen van burgers en raadsleden.				
Het rekenkamerrapport verschaft raadsleden inzicht in de inzet van macht door bestuurders.				

Raadsleden treden n.a.v. het rekenkamerrapport in debat over de vraag of bestuurders zich hebben gedragen in overeenstemming met de democratische spelregels omtrent de inzet van macht.	Green	Red	Red	Red
Het rekenkamerrapport stelt raadsleden in staat bestuurders zich te laten verantwoorden over hun gedragingen.	Green	Green	Green	Green
Het rekenkamerrapport verschaft raadsleden inzicht in diens kaderstellende en controlerende rol als gemeenteraad.	Green	Green	Green	Green
Raadsleden treden n.a.v. het rekenkamerrapport in een reflecterend debat over de vraag of de gemeenteraad haar taak kan optimaliseren.	Red	Red	Red	Blue
Het rekenkamerrapport stelt raadsleden in staat andere raadsleden van kritische feedback te voorzien.	Red	Red	Red	Red
Het rekenkamerrapport stelt raadsleden in staat hun eigen functioneren door te ontwikkelen.	Green	Green	Green	Green
Raadsleden verwijzen naar het rapport van de rekenkamer(commissie) na afhandeling van het rapport en het eventuele raadsbesluit.	Blue	Yellow	Yellow	Red
Raadsleden maken door het product van de rekenkamer(commissie) gebruik van hun wettelijke controle-instrumentarium: (a) mondelinge en schriftelijke vragen, (b) interpellaties, (c) technische vragen, (d) informele/onderhandse vragen, (e) doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek.	Green	Green	Red	Green
De raad vraagt n.a.v. het product informatie op.	Green	Red	Red	Green
De raad beoordeelt opgevraagde informatie.	Green	Red	Red	Red

Rood: niet op gescoord.

Oranje: tegenstrijdige informatie of niet verifieerbare informatie.

Groen: op gescoord.

Blauw: nog niet mogelijk om te beoordelen of geen informatie over beschikbaar tijdens het onderzoek.

5.1.1 Overeenkomsten

De eerste overeenkomst tussen alle gemeenten is dat het rekenkamerrapport er niet toe heeft geleid dat er preventieve doorwerking (na aankondiging van het onderzoek al wijzigingen in het beleid aanbrengen en eerder dan gepland een nieuw beleid opstellen) en agenderende doorwerking (debat over een nieuw onderwerp/beleidsthema en een versnelling/vertraging van een beleidsproces) plaatsvond. Preventieve doorwerking vindt al snel 'achter gesloten deuren' van gemeenten plaats om een afrekening over de geconstateerde resultaten in het rekenkamerrapport te voorkomen. Als preventieve doorwerking al plaatsvindt, is het daarom door de onderzoeksmethodiek in dit onderzoek moeilijk aan te tonen. Bij de afwezigheid van agenderende doorwerking speelt wellicht mee dat de onderzochte rekenkamerrapporten in de onderzochte casussen een zeer specifiek thema uitdiepen. Het kan voor raadsleden lastig zijn om met dit door hen als zeer complex ervaren domein, dwarsverbanden naar andere beleidsthema's te trekken. De complexiteit werkt daarom mogelijk de agenderende doorwerking tegen.

Verder geven alle rekenkamerrapporten inzicht in de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Uit alle rapporten blijkt dat bij beide rollen nog enige ruimte voor verbetering mogelijk is bij de gemeenteraden. Het is daarbij opvallend dat geen van de gemeenten de uitvoering van haar kaderstellende en controlerende rol vergelijkt met die van andere gemeenten, ook niet als de buurgemeenten een gelijksoortig rekenkamerrapport hebben ontvangen. Het lerend vermogen van de gemeenteraad is daardoor beperkt tot de muren van de raadszaal. Tegelijkertijd treden geen van de afzonderlijke gemeenteraden naar aanleiding van het rekenkamerrapport in een debat over de vraag hoe zij haar kaderstellende en controlerende rol kunnen verbeteren. Hieraan kan ten grondslag liggen dat de tijd voor gemeenteraden om te reflecteren er niet is – of niet door de gemeenteraad gemaakt wordt. Vanuit verschillende kanten (raadsleden, ambtenaren, griffies en portefeuillehouders) wordt benadrukt dat de gemeenteraden allemaal met de waan van de dag sturen. Hoewel het belang van controle onweerlegbaar wordt erkend als een pilaar van de democratie (ROB, 2020; Ollongren, 2021), is controle in dit onderzoek een zeer politiek beladen onderwerp gebleken. Het wordt onder meer gezien als: (1) een essentieel onderdeel voor de democratie, (2) een moment voor afrekening en snoeiharde kritiek, (3) een moment om jezelf op de kaart te zetten bij de burger en (4) hele complexe materie in een complexe omgeving. Van hieruit ontstaat een problematische situatie; raadsleden voeren de controlerende taak niet graag uit en controle verdwijnt naar de achtergrond.

Ten slotte bieden alle rekenkamerrapporten ook inzicht in het optreden van bestuurders (en de gevolgen daarvan) en de inzet van macht door bestuurders. Daarbij stellen alle rapporten de raadsleden in staat om bestuurders bij te sturen, bestuurders zich over hun gedrag te laten verantwoorden en het eigen functioneren als raadslid door te ontwikkelen. De rekenkamerrapporten stellen alle gemeenteraden tot veel in staat, maar uit onderstaande paragraaf zal blijken dat slechts één gemeente ook daadwerkelijk tot het debat is overgegaan.

5.1.2 Verschillen

Bij slechts één gemeente vond een publiek debat plaats over de vraag of de gemeente en bestuurders zich in overeenstemming met wet- en regelgeving hebben gedragen. Opvallend hieraan is dat gemeenteraadsleden, van alle 3 bevroegde gemeenten in de raadsledenenquête, aangeven dat in de gemeenteraad wel gesproken is over de gedragingen van gemeenten en bestuurders én eventuele consequenties. In alle gemeenten heeft het rekenkamerrapport – in variërende mate – bijgedragen aan de controlerende rol. De gemeente De Ronde Venen voert overduidelijk meer controlerende acties uit dan de gemeente Geertruidenberg. Welke controlerende acties de gemeenteraden uitvoeren zijn daarentegen variabel. Zo geven geïnterviewden aan dat: er meer informatie-uitwisseling tussen de raad en het college is, de gemeenteraad vaker om (missende) informatie vraagt en het beleid is

aangescherpt. Ook hierbij valt het op dat informatie door slechts twee gemeenteraden wordt opgevraagd en door slechts één gemeenteraad wordt beoordeeld.

Er bestaat dus een discrepantie tussen de feitelijke uitgevoerde controle en de manier waarop controle door raadsleden beleefd is. Onder andere het vertrekpunt van de gemeenteraad zal daarbij belangrijk zijn. Een gemeenteraad die weinig controleert en naar aanleiding van het rapport controlerende acties uitvoert, zal relatief snel het gevoel hebben veel controle te hebben uitgevoerd.

5.2 De informatiepositie van de gemeenteraad

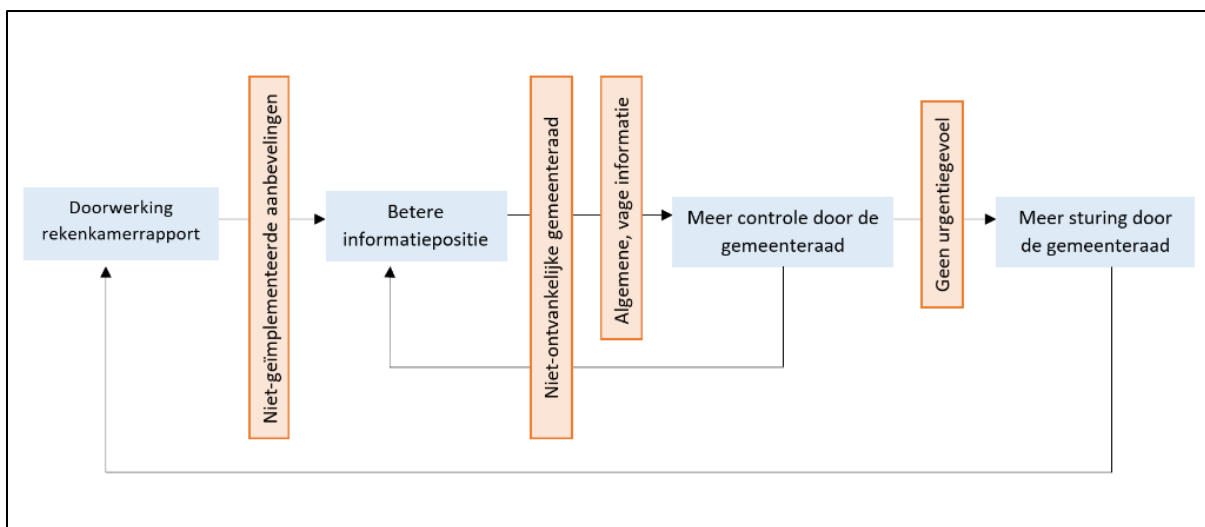
Het rekenkamerrapport draagt er in alle gemeenten aan bij om (bestaande) informatie te ordenen, te duiden en de informatietekorten zichtbaar te kunnen maken. De rekenkamerrapporten geven daarmee inzichten in de gevolgen van het gevoerde beleid. De aanbevelingen in de rekenkamerrapporten kennen allemaal ten minste één kaderstellend (met betrekking tot bijsturen) en controlerend (met betrekking tot verantwoorden) element. Nadat een aanbeveling die gericht is op de versterking van de informatiepositie van de gemeenteraad wordt geïmplementeerd, neemt de informatiepositie van de gemeenteraad toe. Met deze informatie, veelal in de vorm van monitoring en een actievere informatie-uitwisseling tussen gemeenteraad en college, blijkt de gemeenteraad beter dan voorheen toegerust om haar controlerende rol uit te voeren. Deze informatie dient wel specifiek en duidelijk te zijn. Uit het onderzoek blijkt dat een te grote hoeveelheid of warrige informatie juist belemmerend op de controlerende rol kan werken. Verder is gebleken dat een gemeenteraad in dit stadium ontvankelijk moet zijn voor de te ontvangen informatie, omdat de informatie anders niet wordt gecontroleerd. Deze ontvankelijkheid hangt in dit onderzoek samen met: (1) de actualiteit van het onderzochte thema, (2) de politieke winst die met het onderzochte thema te behalen valt, (3) de mate waarin het college en/of het ambtelijk apparaat de intrinsieke motivatie hebben om aanbevelingen uit het rekenkamerrapport te implementeren en (4) de mate waarin het college of de griffie de gemeenteraad actief op haar controlerende rol wijst.

Tegelijkertijd is geconstateerd dat een toename in controle ook leidt tot meer controle op de implementatie van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport. De controlerende gemeenteraad versterkt haar informatiepositie door onder meer voortgangsrapportages op te vragen en schriftelijke vragen te stellen. Voor deze stap is ook weer een ontvankelijke gemeenteraad nodig, de gemeenteraad moet immers open staan voor het actief zoeken naar informatie. Uit de informatie die voortkomt uit onder meer het monitoren van ontwikkelingen en gegevens opvragen, is de gemeenteraad in staat de doorwerking van het rekenkamerrapport te volgen. Hierop kan de gemeenteraad, indien zij daar de urgentie toe voelt, gericht sturen om de doorwerking van het rekenkamerrapport te stimuleren.

5.3 Herziening conceptueel model

Het conceptueel model uit paragraaf 2.4 veronderstelt enkel dat het doorwerken van het rekenkamerrapport leidt tot een verbeterde informatiepositie van de gemeenteraad. Deze versterkte informatiepositie zou ertoe leiden dat de gemeenteraad haar controlerende rol versterkt, waarna het model stopt. Daarbij heeft het model ook geen rekening gehouden met eventuele barrières. Het conceptueel model is daarmee dus onvolledig. Daarom is in figuur 11 een nieuw barrièremodel opgesteld, inclusief de vier eerder benoemde barrières (1) niet-geïmplementeerde aanbevelingen, (2) niet-ontvankelijke gemeenteraad, (3) algemene, vage informatie en (4) geen urgentiegevoel.

Figuur 11: Barrièremodel doorwerking en controle.



In het barrièremodel zijn twee soorten positieve feedbackloops zichtbaar: de grote en de kleine. De grote feedbackloop loopt tussen 'doorwerking rekenkamerrapport' en 'meer sturing door de gemeenteraad'. Vervolgens loopt de kleine loop tussen 'betere informatiepositie' en 'meer controle door de gemeenteraad'. Wanneer de gemeenteraad niet door een van de barrières heen komt is er sprake van geen feedbackloop. Dit laatste geldt alleen als de gemeenteraad niet door de barrière 'geen urgentiegevoel' kan breken én er geen sprake van een kleine feedbackloop is. Onderstaande paragraaf gaat in op de vraag hoe deze verschillende feedbackloops zich verhouden tot de onderzochte gemeenten.

5.3.1 Clustering van feedbackloops

Door de aanwezigheid van verschillende feedbackloops is het mogelijk om een onderscheid van 3 clusters te maken: (1) geen feedbackloop, (2) grote feedbackloop en (3) kleine feedbackloop. De

onderzochte gemeenten hebben in verschillende mate het schema doorlopen en scoren daarom op verschillende clusters.

De gemeente De Ronde Venen heeft de gehele feedbackloop meerdere malen doorlopen en doorloopt deze momenteel nog steeds. De problematiek waar het rekenkamerrapport onderzoek naar heeft gedaan, is nog steeds actueel. De gemeenteraad blijft daarom actief de implementatie controleren en stuurt bij waar nodig. De gemeente De Ronde Venen valt daarom onder het cluster grote feedbackloop. Voor de gemeente Etten-Leur geldt dat zij nog zeer recent de kleine feedbackloop heeft doorlopen in een raadsvergadering. De urgentie voor (bij)sturing is nadien niet meer aanwezig geweest, waardoor de gemeente Etten-Leur in het cluster valt van kleine feedbackloop. De volgende gemeente is Geertruidenberg. Hoewel de implementatie van een deel van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport leidt tot een toegenomen informatiepositie, lijdt de informatiepositie niet tot meer controle. Voor de gemeenteraad is gebleken dat zij niet ontvankelijk genoeg voor deze informatie is. Daarom is de feedbackloop gestopt en valt de gemeente onder het cluster geen feedbackloop. Ten slotte blijkt voor de gemeente Vlaardingen de urgentie van het bijsturen te zijn verdwenen met het komen van het nieuwe beleidsplan. Wel blijft de gemeenteraad actiever op de informatievoorziening zitten en blijft zij haar controlerende taak uitvoeren. Daarom is bij de gemeente Vlaardingen momenteel sprake van een kleine feedbackloop. Figuur 12 geeft een overzicht weer van de clustering van de onderzochte gemeenten.

Figuur 12: Clustering gemeenten in feedbackloops.

Cluster 1: Geen feedbackloop	Cluster 2: Grote feedbackloop	Cluster 3: Kleine feedbackloop
Geertruidenberg	De Ronde Venen	Etten-Leur
		Vlaardingen

Hoewel de gemeente in een cluster ingedeeld kunnen worden, is de positie van de gemeente dynamisch. De gemeente De Ronde Venen heeft bijvoorbeeld in hun proces ook in een kleine feedbackloop gezeten, waarna zij door het besluit om bij te sturen nu toch in de grote feedbackloop geplaatst is. Ook hoeft een barrière geen definitieve stop van de feedbackloop te betekenen. De ontvankelijkheid van gemeenteraden hangt bijvoorbeeld met een viertal elementen samen die allen beïnvloedbaar zijn. Zo is het mogelijk dat het door het rekenkamerrapport onderzochte thema door (externe) omstandigheden actueler wordt.

Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen

Het laatste hoofdstuk bestaat uit drie elementen. Paragraaf 6.1 gaat in op de conclusie van het onderzoek. Vervolgens geeft paragraaf 6.2 drie type aanbevelingen: voor vervolgonderzoek, aan de rekenkamer(commissie) en aan de gemeenteraad. Ten slotte rond het hoofdstuk af met een discussie over de zwakheden van de resultaten in paragraaf 6.3. Daarbij wordt in gegaan op het proces, de bevindingen en de relevantie van het onderzoek.

6.1 Conclusie

Vanuit verschillende kanten (raadsleden, ambtenaren, griffies en portefeuillehouders) is benadrukt dat de gemeenteraden met de waan van de dag sturen. Tijd voor gemeenteraden om te reflecteren is er niet – of niet door de gemeenteraad gemaakt wordt. Hoewel controle een steunpilaar van de democratie, is controle voor gemeenteraadsleden een zeer politiek beladen onderwerp gebleken. Het wordt onder meer gezien als: (1) een essentieel onderdeel voor de democratie, (2) een moment voor afrekening en snoeiharde kritiek, (3) een moment om jezelf op de kaart te zetten bij de burger en (4) hele complexe materie in een complexe omgeving. Van hieruit ontstaat een problematische situatie; raadsleden voeren de controlerende taak niet graag uit en controle verdwijnt naar de achtergrond. Deze constatering benadrukt des te meer het belang van het beantwoorden van de volgende centrale vraag:

In hoeverre dragen lokale rekenkamerrapporten over het veiligheidsdomein bij aan de controlerende rol van de desbetreffende gemeenteraad en hoe is dat effect te verklaren?

6.1.1 Beleving van de uitgevoerde controle

Hoewel alle rekenkamerrapporten inzicht bieden in de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad, is de raad nog altijd zelf aan zet om controle en (bij)sturing uit te voeren. Er bestaat een discrepantie tussen de feitelijke uitgevoerde controle en de manier waarop controle door raadsleden beleefd is. Gemeenteraadsleden uit alle onderzochte gemeenten aangeven dat in de raad gesproken is over consequenties. Opvallend hieraan is dat met slechts één gemeenteraad een publiek debat plaatsvond over het gedrag van de gemeente en eventuele consequenties daarvan. Onder andere het vertrekpunt van de gemeenteraad zal een rol in deze te positieve beleving spelen. Een gemeenteraad die weinig controleert en naar aanleiding van het rapport controlerende acties uitvoert, zal relatief snel het gevoel hebben veel controle te hebben uitgevoerd.

6.1.2 Effecten op de controlerende rol

Uit het onderzoek blijkt dat er voor deze uitvoering op verschillende momenten een barrière is die de gemeenteraad moet doorbreken. Nadat een op de versterking van de informatiepositie gerichte aanbeveling wordt geïmplementeerd, bijvoorbeeld door een aangenomen raadsvoorstel, neemt de informatiepositie van de gemeenteraad ook daadwerkelijk toe. Met deze informatie, veelal in de vorm van monitoring en een actievere informatie-uitwisseling tussen gemeenteraad en college, blijkt de gemeenteraad beter dan voorheen toegerust om haar controlerende rol uit te voeren. Deze informatie dient wel specifiek en duidelijk te zijn. Uit het onderzoek blijkt dat een te grote hoeveelheid informatie of warrige informatie juist belemmerend op de controlerende rol kan werken. Ook is gebleken dat een gemeenteraad in dit stadium ontvankelijk moet zijn voor de te ontvangen informatie, omdat de informatie anders niet wordt gecontroleerd. Deze ontvankelijkheid hangt in dit onderzoek samen met: (1) de actualiteit van het onderzochte thema, (2) de politieke winst die met het onderzochte thema te behalen valt, (3) de mate waarin het college en/of het ambtelijk apparaat de intrinsieke motivatie hebben om aanbevelingen uit het rekenkamerrapport te implementeren en (4) de mate waarin het college of de griffie de gemeenteraad actief op haar controlerende rol wijst.

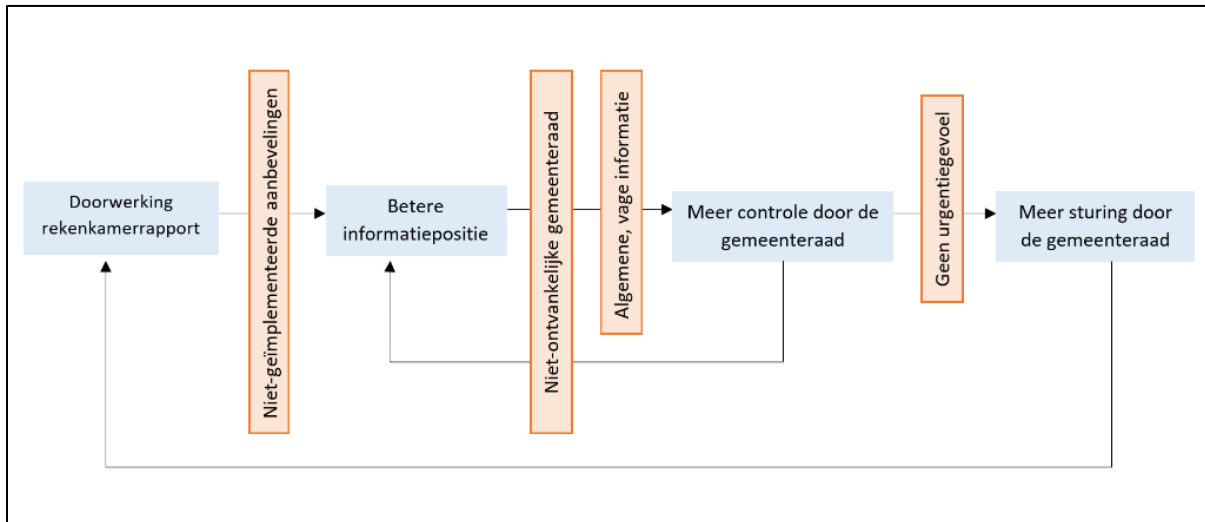
Tegelijkertijd leidt een toename in controle ook tot meer controle op de implementatie van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport. De controlerende gemeenteraad versterkt haar informatiepositie door onder meer voortgangsrapportages op te vragen en schriftelijke vragen te stellen. Voor deze stap is ook weer een ontvankelijke gemeenteraad nodig, de gemeenteraad moet immers open staan voor het actief zoeken naar informatie. Uit de informatie die voortkomt uit onder meer het monitoren van ontwikkelingen en gegevens opvragen, is de gemeenteraad in staat de doorwerking van het rekenkamerrapport te volgen. Hierop kan de gemeenteraad, wanneer zij daar de urgentie toe voelt, gericht sturen om de doorwerking van het rekenkamerrapport te stimuleren.

6.1.3 Barrièremodel

De nieuwe inzichten in de barrières en het bestaan van twee positieve feedbackloops maakt dat er een nieuw barrièremodel is ontwikkeld om te verklaren hoe rekenkamerrapporten in verschillende mate kunnen doorwerken. Door de aanwezigheid van verschillende feedbackloops is het mogelijk om een onderscheid van 3 clusters te maken: (1) geen feedbackloop, (2) grote feedbackloop en (3) kleine feedbackloop. Hoewel een gemeente in één cluster ingedeeld kan worden, is de positie van de gemeente dynamisch. Een kleine feedbackloop kan bij genoeg urgentiegevoel veranderen in een grote feedbackloop. Ook betekent een barrière geen definitieve stop van de feedbackloop. Zoals in voorgaande alinea is belicht, zijn de barrières allen intern of extern te beïnvloeden. Barrières kunnen daarom verdwijnen of juist opkomen, wat de dynamiek van het model verklaard.

In hoeverre het rekenkamerrapport de controlerende rol van de gemeenteraad beïnvloedt hangt dus samen met de aanwezigheid van de barrières op dat specifieke moment.

Figuur 13: Barrièremodel doorwerking en controle.



6.2 Aanbevelingen

De onderstaande zes aanbevelingen zijn gericht op: vervolgonderzoek (aanbevelingen 1 en 2), de rekenkamer(commissie) (aanbevelingen 3 en 4) en de gemeenteraad (aanbevelingen 5 en 6).

6.2.1 Aanbevelingen vervolgonderzoek

Aanbeveling 1) Ontwikkel een schaal voor doorwerking.

Doorwerking, zoals benaderd in dit onderzoek, is niet binair -ja/nee- te benaderen. Indicatoren kunnen ook gedeeltelijk gescoord worden. De eerste aanbeveling is daarom aan onderzoekers om een schaal voor doorwerking te creëren. In het ontwikkelen van een schaal kunnen de verschillende definities (van een zeer enge, tot een zeer ruime beschrijving) die momenteel 'gangbaar' zijn binnen de wetenschap geïnternaliseerd worden. Door één schaal aan te houden in doorwerkingsonderzoek, vergroot dit (1) de mogelijkheden om onderzoeksresultaten (en casussen) onderling te vergelijken en (2) de validiteit van de gebruikte schaal.

Aanbeveling 2) Breng de dynamiek van de gemeenteraad en het college nader in kaart.

Dé mening van 'de gemeenteraad', 'het college' of 'het ambtelijk apparaat' bestaat niet, meerdere respondenten benadrukten dit tijdens de interviews. Deze uit individuen bestaande organen zijn niet allen eenzelfde mening toegedaan, waardoor een onderlinge dynamiek ontstaat. In het onderzoek

komt deze dynamiek het duidelijkst naar voren bij de gemeenteraad en het college. Hoe deze dynamiek exact teweeg wordt gebracht, wat het is en hoe het de besluiten van de gemeenteraad beïnvloed is niet expliciet aan de orde geweest in het onderzoek. Hierdoor dient rekening gehouden te worden met het dieper liggende mechanisme, dan de feitelijke acties die in dit onderzoek de boventoon voerde. Het verdient daarom de aanbeveling om deze vermeende mechanismen in kaart te brengen in een vervolgonderzoek. Met het inzichtelijk maken van de dynamiek kun je de doorwerking op de controlerende rol van de gemeenteraad beter bij de horens vatten.

6.2.2 Aanbevelingen rekenkamer(commissie)

Aanbeveling 3) Vergroot de leesbaarheid van het rekenkamerrapport.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het rekenkamerrapport veelal als ontoegankelijk wordt bestempeld door een te technische, complexe inhoud en een te grote omvang. Voor de rekenkamer(commissie)s is daarom het eerste advies om de leesbaarheid van het rapport voor raadsleden te vergroten zonder af te doen aan de – door raadsleden gewaardeerde – kwaliteit van het rekenkamerrapport. Zo kan er bijvoorbeeld gewerkt worden met een raadssamenvatting, vermijdt (te) technisch taalgebruik, gebruik korte zinnen en richt het rapport zo in dat het gemakkelijk gescand kan worden. Uit de interviews is naar voren gekomen dat een leesbaar en toegankelijk rapport eerder zal worden gelezen. Hiermee worden mogelijk de barrières 'algemene, vage informatie' en 'niet-ontvankelijke gemeenteraad' doorbroken.

Aanbeveling 4) Speel handig in op de actualiteit.

In alle gemeenten speelt de mate waarin het rekenkamerrapport aansluit bij de actualiteit een grote stimulerende rol in de doorwerking op de controlerende rol. Het volgende advies voor de rekenkamer(commissie)s is om de thematiek van het onderzochte rekenkamerrapport aan te laten sluiten bij de actualiteit. Hierbij moet nadrukkelijk worden aangegeven dat dit niet ten koste mag gaan van het recht op een vrije onderwerpkeuze van de rekenkamer(commissie). De rekenkamer(commissie) kan periodiek een actualiteitenoverleg inplannen met (afgevaardigden) van de gemeenteraad en/of de griffie. Hierin kan gesproken worden over de huidige trends en ontwikkelingen binnen de thematiek van de gemeenteraad. Door in te spelen op de actualiteit past het rekenkamerrapport beter bij de (politieke) leefwereld van de gemeenteraadsleden en zijn raadsleden eerder geneigd het rapport te lezen en actie te ondernemen. Hiermee worden mogelijk de barrières 'niet-ontvankelijke raad' en 'geen urgentiegevoel' doorbroken.

6.2.3 Aanbevelingen gemeenteraad

Aanbeveling 5) Maak tijd om achteruit te kijken

Dat de waan van de dag regeert bij de gemeenteraad komt veelvuldig naar voren in het onderzoek. Dit, terwijl op lokaal niveau de gemeenteraad het belangrijkste controleorgaan is (Dragstra et al., 2015; Peters & Castenmiller, 2020). Het advies aan de gemeenteraad is daarom om de tijd te nemen voor alle niveaus van controle op het gevoerde beleid: (1) houd de informatiepositie op peil, (2) ga het kritische, reflecterende gesprek met elkaar aan en (3) verbind waar nodig consequenties aan het handelen van de raad of het college. De gemeenteraad kan hier periodiek, naast de jaarrekening, een vergadering aan wijden. De vergadering stimuleert de gemeenteraad om controlerende ook daadwerkelijk uit te voeren.

Aanbeveling 6) Integreer de controlerende rol in de informatievoorziening.

De mogelijkheden voor de uitvoer van de controlerende rol van de gemeenteraad en de grenzen die daaraan gesteld zijn, zijn voor gemeenteraadsleden niet altijd duidelijk. Het advies aan de gemeenteraad is daarom om expliciet de opdracht aan het college en de griffie te geven om de controlerende rol in de informatievoorziening te integreren. De griffie kan de gemeenteraad onder meer actief attenderen op de mogelijkheden en grenzen van haar controlerende rol in raadsvoorstellen aanhangig aan het rekenkamerrapport (indien deze door de griffie worden geschreven) en als oplegger bij het (door)sturen van aan het rekenkamerrapport gerelateerde informatie. Een terugkoppeling van de grenzen aan de controlerende komt naar voren bij de technische en schriftelijke vragen van de gemeenteraad aan het college/ambtelijk apparaat, welke veelal via een griffie doorgestuurd worden. Verder kan het college in haar informatievoorziening (denk aan: kadernota's, voortgangsrapportages, kwartaalrapportages, P&C-documenten) de controlerende mogelijkheden van de gemeenteraad expliciet benoemen.

6.3 Discussie

Voor de discussie is een onderscheid gemaakt in een drietal niveaus: het proces (6.3.1), de bevindingen (6.3.2) en ten slotte de relevantie (6.3.3).

6.3.1 Proces

Nadrukkelijk moet worden aangegeven dat de onderzoeksresultaten niet omvangrijk genoeg zijn voor een generalistische conclusie. De conclusie dient dan ook met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Ook zijn alle casussen afzonderlijk niet uitputtend onderzocht in verband met de

beperkte beschikbare tijd voor het onderzoek. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat bepaalde invalshoeken binnen de casus niet (voldoende) belicht zijn. Daarnaast is een oorzakelijk verband tussen het rapport en de gevolgen voor de controlerende raad moeilijk te onderzoeken, omdat het rapport en de daarna volgende acties niet te isoleren zijn. De realiteit is te complex en er gebeurt te veel in een relatieve tijd, om het effect van andere gebeurtenissen uit te sluiten.

Uit de interviews kwam onder meer naar voren dat het effect van een rekenkamerrapport gedeeltelijk onbewust is. Het onderzoek heeft zich op voorhand niet ingericht op het meten van onbewuste doorwerking, maar op feitelijke acties. Dit kan een vertekenend beeld geven van de daadwerkelijke mate van doorwerking en welke (individuele) factoren daar mee samenhangen. Mogelijk is de beantwoording van de onderzoeksvraag daarom niet compleet.

De gemeenteraadsleden zijn zelf weinig (in interviews en soms ook in de enquêtes) vertegenwoordigd in het onderzoek. Het gevolg hiervan is dat verschillende respondenten iets zeggen over de (opvatting van) raadsleden, zonder dat raadsleden hierover bevraagd zijn. Indicatoren zoals 'in debat treden over de gedragingen van gemeenten en bestuurders', 'in reflecterend debat treden over de controlerende taak' en 'het eigen functioneren omtrent de controlerende rol door ontwikkelen' kunnen een vertekend beeld schetsen. Het betreft immers de interpretatie van omstanders.

Uit de dataverzameling komt naar voren dat er in geen van de gemeente preventieve doorwerking plaats heeft gevonden. De preventieve doorwerking is niet altijd te staven met openbare documentatie, het moet immers bekend zijn dat er van een – vaak ongeschreven – planning wordt afgeweken. Zij baseert zich daarom hoofdzakelijk op de interviews. Respondenten kunnen (on)bewust het beeld van de beleidsprocessen op een, voor hun betere manier, framen. Hierdoor kunnen de resultaten van preventieve doorwerking ook een vertekenend beeld geven.

6.3.2 Bevindingen

Gezien de invloed die actualiteiten heeft op de doorwerking van rekenkamerrapporten op de controlerende rol van gemeenteraadsleden, hebben rekenkamer(commissies) idealiter zeer goede voelsprietten voor de politiek-bestuurlijke verhouding en welke rol actuele onderwerpen in de gemeente bij spelen. Dit draagt bij aan het vinden van het juiste momentum om een bepaald thema te onderzoeken en te presenteren aan de gemeenteraad. Tegelijkertijd staat de rekenkamer(commissie) zelf juist geheel buiten het politieke speelveld en is zij een controle-instrument van de gemeenteraad. Daarbij behelst de functie van rekenkamerlid een nevenfunctie en is deze niet fulltime. Het is dus de vraag in welke mate een RKC in staat is om deze sensitiviteit ook daadwerkelijk te ontwikkelen en of dit van een RKC verwacht mag worden.

Tijdens de interviews is door verschillende respondenten de rol van de griffie(r) aangekaart, mede hierdoor is aanbeveling 6 opgesteld. Enerzijds is voorzichtigheid omtrent de taakuitbreiding van de griffie geboden. De griffie hoort, net als de rekenkamercommissies, op een politiek neutrale manier de gemeenteraad te ondersteunen. Daarbij geeft een griffier veelal geen advies over zaken die politiek gevoelig zijn (Hessels, 2020). Zoals uit de conclusie blijkt, is de controlerende rol stevast een zeer politiek beladen onderwerp. Mogelijkerwijs kan het integreren van de controlerende rol in de informatievoorziening er juist voor zorgen dat controle een regulier onderdeel van beleid wordt en het belemmerende, scherpe politieke randje verdwijnt. Ten alle tijden dient de gemeenteraad er zelf alert op te blijven dat de griffier controle niet – (on)bewust – politiek inkleurt. Anderzijds komt ook uit de interviews naar voren dat de griffie al zeer drukbezet is. Het is in dat geval aan de gemeenteraad om te bepalen welke werkzaamheden prioriteiten hebben. Aangezien controle nog niet is gestandaardiseerd is in dat geval de kans aanwezig dat controle geen prioriteit zal krijgen.

Uit de interviews is onder andere naar voren gekomen dat controle door collegeleden en ambtenaren al snel wordt ervaren als argwaan. Zij zien liever een basis van vertrouwen tussen de gemeenteraad en de bestuurders/ambtenaren. Vertrouwen hebben in het (gevoerde) bestuur is een goed uitgangspunt, je kunt immers door de omvang niet altijd alles controleren. Vertrouwen moet echter nooit ten koste gaan van het uitvoeren van controle. Hierbij hoeft de gemeenteraad niet uit te gaan van moedwillig onethisch bestuur. Een fout kan – ook onbedoeld – snel gemaakt zijn. Een evenwichtige mate van wantrouwen richting het (gevoerde) bestuur is daarom noodzakelijk.

6.3.3 Relevantie

De brede, gedetailleerde operationalisatie van doorwerking en controle maakt het niet altijd haalbaar dat een gemeente altijd op alle indicatoren zal scoren. Dit blijkt eveneens uit de resultaten van dit onderzoek (zie figuur 9 en 10). Alvorens een onderlinge vergelijking en waardering van toekomstig onderzoek kan plaatsvinden zal de vraag 'wat betekent het als een gemeente op meer, minder of andere indicatoren scoort?' moeten worden beantwoord. Het eerste, voorlopige, antwoord is dat doorwerking en controle niet binair benaderd kunnen worden. Dit onderzoek toont zonder meer de noodzaak van het ontwerpen van een schaal voor doorwerking en controle. Vanuit deze constatering is eerder dan ook aanbeveling 1 gedaan.

Op 4 oktober 2019 is het wetsvoorstel 'Wet versterking decentrale rekenkamers' (Kamerstukken II, 35 298, nr.2) ingediend bij de Tweede Kamer waar het wetsvoorstel momenteel nog onder behandeling is. Het wetsvoorstel onderschrijft dat de regering "het rekenkamerwerk als essentieel onderdeel van het stelsel van *checks and balances* binnen het gemeentebestuur en als belangrijk hulpmiddel van de raad voor het uitvoeren van zijn controlerende taak" ziet (Kamerstukken

II, 35 298, nr.3, p.2). Bezien vanuit het wetsvoorstel wordt de instelling van een onafhankelijke rekenkamer met externe leden verplicht (Kamerstukken II, 35 298, nr.3). In alle onderzochte gemeenten is sprake van een rekenkamercommissie. Hoewel er geen raadsleden zitting in de rekenkamercommissie nemen, staat de rekenkamercommissie relatief dicht bij de gemeenteraad en is zij dus niet volledig onafhankelijk. Geen van de rekenkamercommissies lijkt dit als hinderlijk te ervaren en zoeken juist naar manieren om de gemeenteraad (actief) te betrekken bij de onderwerpkeuze van het onderzoek. Hiermee verlagen zij hun afhankelijkheid nog verder.

Ten tweede stelt de memorie van toelichting dat "door de onafhankelijke rekenkamer te positioneren als het enige instituut dat is belast met het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur, (...) haar positie versterkt" (Kamerstukken II, 35 298, nr.3, p.2). Ook wanneer de positie van de rekenkamer versterkt is, moet de gemeenteraad ontvankelijk zijn voor de rapporten die de rekenkamer aanlevert. De rekenkamer maakt immers zelf geen politieke keuzes. Zij voorziet de gemeenteraad van informatie welke daarop wél politieke keuzen kunnen maken. Zoals uit de conclusie van dit onderzoek blijkt, hangt de doorwerking van het rapport op de controlerende rol van de gemeenteraad samen met verschillende factoren welke niet direct samenhangen met de positie van de rekenkamer(commissie). Het valt dus te betwisten in welke mate de positieversterking van de rekenkamer bijdraagt aan de gewenste democratische controle en verantwoording. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat voor deze democratische controle en verantwoording raadsleden ook graag gebruikmaken van technische en mondelinge vragen, de jaarrekening en andere P&C-stukken. Gezien het wetsvoorstel geen wijziging in deze controle-instrumenten beoogt, zal de rekenkamer haar positie met de andere controle-instrumenten moeten delen. Verder wordt de hoor en wederhoor verankerd in de Gemeentewet. Bij alle rapporten die onderzocht zijn heeft reeds bestuurlijke en ambtelijke hoor en wederhoor plaatsgevonden. De praktijk erkent daarmee de nut en noodzaak van hoor en wederhoor.

Ten slotte voorziet het wetsvoorstel in een verruiming van de onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamercommissie. De verruiming van de onderzoeksbevoegdheden waar het wetsvoorstel in voorziet slaat op (1) privaatrechtelijke rechtspersonen waarmee de gemeente contracten sluit, (2) privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan een gemeente een subsidie, garantie en/of lening heeft verstrekt en (3) overheidsdeelnemingen in privaatrechtelijke rechtspersonen (Kamerstukken II, 35 298, nr.3). De scope van het onderzoek, de uitvoering van het veiligheidsbeleid, is te beperkt om uitspraken over de relevantie van deze onderzoeksbevoegdheden te doen.

Literatuurlijst

Algemeen Dagblad. (2018, 30 september). *Ronde Venen gaat scherp controleren op illegale bouwsels op legakkers*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.ad.nl/woerden/ronde-venen-gaat-scherp-controleren-op-illegale-bouwsels-op-legakkers~abe071e9/>

Astbury, B. & Leeuw, F.L. (2010). Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), pp. 363-381. Doi: 10.1177/1098214010371972

Babbie, E. (2016). *The practice of social research (14th edition)*. Wadsworth: Cengage Learning.

Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (3de ed.). Den Haag: Boom bestuurskunde.

Bekkers, V., Fenger, M., Homburg, V. & Putters, K. (2004). *Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

BN De Stem. (2018, 22 november). *Geertruidenberg krijgt rode kaar voor bouwtoezicht*. Geraadpleegd op 9 juni 2021, van: <https://www.bndestem.nl/oosterhout/geertruidenberg-krijgt-rode-kaart-br-voor-bouwtoezicht~ae9f3bbd/>

BN De Stem. (2019, 17 januari). *Raad Etten-Leur kan Flink wat peper gebruiken*. Geraadpleegd op 10 februari 2021, van: <https://www.bndestem.nl/etten-leur/raad-etten-leur-kan-flink-wat-peper-gebruiken~a8139105/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

Boeije, H. (2010). *Analysis in qualitative research*. London: Sage.

Borrás, S. & Højlund, S. (2015). Evaluation and policy learning: The learners' perspective. *European Journal of Political Research*, 54, pp. 99–120. Doi: 10.1111/1475-6765.12076

Bouterse, M. & Pattyn, V. (2018). Welke factoren bevorderen of belemmeren het gebruik van beleidsevaluaties? *Beleidsonderzoek Online*. Doi: 10.5553/BO/22133550201800003001

Bovens, M.A.P., Schillemans, T. & 't Hart, P. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86(1), pp. 225-242. Doi: 10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x

Castenmiller, P. & Peters, K. (2014). Op zoek naar de meerwaarde van decentrale rekenkamers. *Beleid en Maatschappij*, (2), pp. 151-155.

Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS]. (2021a). *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Geraadpleegd op 30 maart 2021, van: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37230ned/table?ts=1617117173140>

Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS]. (2021b). *Regionale kerncijfers Nederland*. Geraadpleegd op 6 april 2021, van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?dl=3B993>

Christen-Democratisch Appèl [CDA]. (2019, 28 februari). *Onderzoek rekenkamercommissie West-Brabant naar toezicht en handhaving*. Geraadpleegd op 15 maart 2021, van: <https://www.cda.nl/noord-brabant/etten-leur/actueel/nieuws/onderzoek-rekenkamercommissie-west-brabant-naar-toezicht-en-handhaving>

ChristenUnie. (2018, 2 juli). *Onderzoek handhaving Plassengebied*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://derondevenen.christenunie.nl/k/n6031/news/view/1223440/70173/onderzoek-handhaving-plassengebied.html>

Creswell, J.W., Poth, C.N. (2018). *Qualitative inquiry and research design (4th edition)*. United Kingdom, London: SAGE Publications Inc.

Denters, B. (2016). Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), pp. 37-54. Doi: 10.5553/Bw/016571942016070001004

Donaldson, S. I., & Lipsey, M. (2006). Roles for theory in contemporary evaluation practice: Developing practical knowledge. In I. Shaw, J. Greene, & M. Mark (Eds.). *The Sage handbook of evaluation* (pp. 56-75). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Dragstra, L., Efthymiou, N.S., Hins, A.W. & De Lange R. (2015). *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht* (18de ed.). Deventer: Wolter Kluwer.

Eiff, V.L. (2011). Rol, intrichting en organisatie. In Eiff, V.L. & Huisman, C. (Red.). *Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfuncties* (pp.15-24). Den Haag: Actieprogramma Lokaal Bestuur.

Eiff, V.L. & Huisman, C. (2011). *Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfuncties*. Den Haag: Actieprogramma Lokaal Bestuur.

Elsenaar, A. (2011). Plaats van de rekenkamer(funcitie) in de governance structuur. In Eiff, V.L. & Huisman, C. (Red.). *Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfuncties* (pp.10-14). Den Haag: Actieprogramma Lokaal Bestuur.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), pp. 219-245.

Gemeente De Ronde Venen. (z.j.). *Rekenkamercommissie*. Geraadpleegd op 19 april 2021, van https://gemeente.derondevenen.nl/Bestuur_en_organisatie/Adviescommissies/Rekenkamercommissie

Gemeente De Ronde Venen. (2016). *Verordening rekenkamercommissie 2016*. Auteur: De Ronde Venen. Geraadpleegd op 10 april 2021, van https://gemeente.derondevenen.nl/Bestuur_en_organisatie/Adviescommissies/Rekenkamercommissie

Gemeente De Ronde Venen. (2018a). *Aanbiedingsbrief onderzoeksrapport handhaving Plassengebied*. De Ronde Venen: Auteur.

Gemeente De Ronde Venen. (2018b). *Amendement*. De Ronde Venen: Auteur.

Gemeente De Ronde Venen. (2018c). *Extra inzet Rekenkamercommissie*. De Ronde Venen: Auteur.

Gemeente De Ronde Venen. (2018d). *Korte weergave van de raadsvergadering*. De Ronde Venen: Auteur.

Gemeente De Ronde Venen. (2018e). *Vergadering commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken / Financiën*. De Ronde Venen: Auteur.

Gemeente De Ronde Venen. (2018f). *Vergadering commissie Ruimtelijke Zaken*. De Ronde Venen: Auteur.

Gemeente De Ronde Venen. (2019a, 15 januari). *Informatienota raad*. De Ronde Venen: Auteur.

Gemeente De Ronde Venen. (2019b, 23 februari). *Informatienota raad*. De Ronde Venen: Auteur.

Gemeente De Ronde Venen. (2019c). *Jaarverslag Rekenkamercommissie De Ronde Venen: 2017 + 2018*. De Ronde Venen: Auteur.

Gemeente De Ronde Venen. (2019d). *Vergadering commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken / Financiën, Samenleving & Inwonerszaken, Publieke Werken, Ruimtelijke Zaken*. De Ronde Venen: Auteur.

Gemeente De Ronde Venen. (2020). *Informatienota raad*. De Ronde Venen: Auteur.

Gemeente De Ronde Venen. (2021b). *Vergadering politieke commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken / Financiën & Samenleving en Inwonerszaken*. De Ronde Venen: Auteur.

Gemeente De Ronde Venen. (2021). *Documenten*. Geraadpleegd op 27 mei 2021, van https://vlaardingenvaardingen.raadsinformatie.nl/zoeken?keywords=veiligheid&limit=10&document_type=&search=send

Gemeente Etten-Leur. (2019a). *Notulen van de openbare vergadering van de raad van de gemeente Etten-Leur 'De raad besluit'*. Etten-Leur: Auteur.

Gemeente Etten-Leur. (2019b). *Raadsbesluit*. Etten-Leur: Auteur.

Gemeente Etten-Leur. (2019c). *Raadsbrief Integraal VTH-jaarverslag 2018 en VTH-uitvoeringsprogramma 2019*. Etten-Leur. Etten-Leur: Auteur.

Gemeente Etten-Leur. (2019d). *Raadsvoorstel*. Etten-Leur: Auteur.

Gemeente Etten-Leur. (2019e). *Vergadering Raad luistert 21-01-2019*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van: <https://etten-leur.raadsinformatie.nl/vergadering/561254/Raad%20luistert%2021-01-2019>

Gemeente Etten-Leur. (2019f). *Verslag van de openbare vergadering van de raad van de gemeente Etten-Leur 'De raad debatteert'*. Etten-Leur: Auteur.

Gemeente Etten-Leur. (2021a). *Integraal VTH-verslag 2020 en VTH-uitvoeringsprogramma 2021 Etten-Leur*. Etten-Leur: Auteur.

Gemeente Etten-Leur. (2021b). *Vergadering De Raad Debatteert 10-05-2021*. Geraadpleegd op 27 mei 2021, van: <https://etten-leur.raadsinformatie.nl/vergadering/814276>

Gemeente Etten-Leur. (2021c). *Verordening gemeentelijke rekenkamercommissie 2021*. Geraadpleegd op 19 april, van <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=EttenLeur&id=8cf7b180-be07-4ebd-92e8-53657a293362>

Gemeente Geertruidenberg. (2018). *Vergadering discussieraad 15-11-2018*. Geraadpleegd op 3 mei 2021, van <https://geertruidenberg.notubiz.nl/vergadering/572807/Discussieraad%2015-11-2018>

Gemeente Geertruidenberg. (2021a). *Documenten*. Geraadpleegd op 28 mei, van: https://geertruidenberg.notubiz.nl/zoeken?keywords=veiligheid&search=send&limit=10&sort=relevance&show_result=show_all

Gemeente Geertruidenberg. (2021b). *Verordening gemeentelijke rekenkamercommissie 2021*. Geraadpleegd op 19 april, van <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Geertruidenberg&id=ab51f3ed-8e1b-4387-a1ee-fbff660b9ccd>

Gemeente Vlaardingen. (2018a). *Vergadering Raadskamer Raadszaal 27-09-2018*. Geraadpleegd op 11 juni 2021, van: <https://vlaardingen.raadsinformatie.nl/vergadering/537208/Raadskamer%20%20Raadszaal%20%20%20%2027-09-2018>

Gemeente Vlaardingen. (2018b). *Vergadering gemeenteraad 04-10-2018*. Geraadpleegd op 11 juni 2021, van https://vlaardingen.raadsinformatie.nl/vergadering/537209#ai_4259326

Gemeente Vlaardingen. (2019a). *Beantwoording technische vragen*. Gemeente Vlaardingen: Auteur.

Gemeente Vlaardingen. (2019b). *Evaluatie Jaarlijks Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid Vlaardingen 2018 en Jaarlijks Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid Vlaardingen 2019*. Gemeente Vlaardingen: Auteur.

Gemeente Vlaardingen. (2019c). *Integraal Veiligheidsplan Vlaardingen 2020-2023*. Gemeente Vlaardingen: Auteur.

Gemeente Vlaardingen. (2019d). *Raadsvoorstel tot vaststellen van het Integraal Veiligheidsplan Vlaardingen 2020-2021*. Gemeente Vlaardingen: Auteur.

Gemeente Vlaardingen. (2020). *Raadsmemo*. Gemeente Vlaardingen: Auteur.

Gemeente Vlaardingen. (2021a). *Documenten*. Geraadpleegd op 6 juni 2021, van: https://vlaardingen.raadsinformatie.nl/zoeken?keywords=&limit=10&document_type=&search=sen d

Gemeente Vlaardingen. (2021b). *Raadsmemo*. Gemeente Vlaardingen: Auteur.

Gemeente Vlaardingen. (z.j.). *Rekenkamercommissie*. Geraadpleegd op 9 juni 2021, van <https://www.vlaardingen.nl/Bestuur/Gemeenteraad/Rekenkamercommissie>

Gemeente Schiedam (2015). *Verordening Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen 2015*. Geraadpleegd op 19 april 2021, van <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Schiedam/CVDR378494.html>

Hessels, J. (2020). *Advies ondersteuning gemeenteraad*. Geraadpleegd op 16 juni 2021, van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/11/05/goede-ondersteuning-sterke-democratie>

Hoekstra, R. (2013). Wat is de meerwaarde van onze rekenkamer? Introductie van een model om doorwerking te meten. *Beleidsonderzoek Online*, DOI: 10.5553/Beleids- onderzoek.000025.

Kamerstukken II, 35 298, nr.2 (2019, 4 oktober). Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de decentrale rekenkamerfunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers (Wet versterking decentrale rekenkamers): *Voorstel van wet*. Geraadpleegd op 12 juni 2021 van, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35298_wet_versterking_decentrale

Kamerstukken II, 35 298, nr.3 (2019, 4 oktober). Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de decentrale rekenkamerfunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers (Wet versterking decentrale rekenkamers): *Memorie van toelichting*. Geraadpleegd op 12 juni 2021 van, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35298_wet_versterking_decentrale

Koster, P & Tollenaar, A. (2017). Raadsleden in lokale rekenkamers: De gevolgen voor de doorwerking van rekenkameronderzoek. *Bestuurswetenschappen*, 71(1), pp. 40-53.

Lemmens, E. (2014). Voorwerking, werking en doorwerking. Een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers. *Beleidsonderzoek Online*, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000039.

Lewins, A. & Silver, C. (2007). *Using software in qualitative research: a step-by-step guide*. London: Sage.

Nederlands Genootschap van Burgermeesters [NGB]. (2017). *Zakboek openbare orde en veiligheid*. Den Haag: Auteurs.

Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissie [NVRN]. (2018a). *Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten*. Ede: Auteur.

Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissie [NVRN]. (2018b). *Vlaardingen veiliger? Onderzoek naar doeltreffendheid van het veiligheidsbeleid in de gemeente Vlaardingen en de betrokkenheid van de gemeenteraad*. Geraadpleegd op 6 juni 2021, van: <https://www.nvrr.nl/rekenkamerrapport/3909/vlaardingen-veiliger-onderzoek-naar-doeltreffendheid-van-het-veiligheidsbeleid-in-de-gemeente-vlaardingen-en-de-betrokkenheid-van-de-gemeenteraad/>

Ons West Brabant. (2019, 17 januari). *Gemeenteraad Etten-Leur moet actiever worden*. Geraadpleegd op 10 februari 2021, van: <https://www.onswestbrabant.nl/gemeenteraad-etten-leur-moet-actiever-worden>

Peters, K. & Castenmiller, P. (2019). Om de controle door de raad: *Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. Brummen: Decentraalbestuur.nl.

Peters, K. & Castenmiller, P. (2020). Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: *Een zware opgave*. *Bestuurswetenschappen*, (74)2, pp.10-33. Doi: 10.5553/Bw/016571942020074002003

Peters, K. & Castenmiller, P. (2021). *Verslag van een verkenning van controle en verantwoording in het lokale bestuur*. Brummen: Stichting Decentraal Bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur [ROB]. (2020). *Goede ondersteuning, sterke netwerken: Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordiging*. Den Haag: Auteur.

Rekenkamercommissie De Ronde Venen (2018). *Onderzoek handhaving Plassengebied*. De Ronde Venen: Auteur.

Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen. (2018a). *Schiedam veiliger?* Vlaardingen: Auteur.

Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen. (2018b). *Vlaardingen veiliger?* Vlaardingen: Auteur.

Rekenkamer West-Brabant. (2018a). *Toezicht en handhaving gemeente Etten-Leur*. Roosendaal: Auteur.

Rekenkamer West-Brabant. (2018b). *Toezicht en handhaving gemeente Geertruidenberg*. Roosendaal: Auteur.

Rekenkamer West-Brabant. (2021). *Leden Rekenkamer West-Brabant*. Geraadpleegd op 19 april 2021, van <https://www.rekenkamerwestbrabant.nl/leden.php>

Rijksoverheid. (z.j.). *Vergunning- Toezicht- en Handhavingsbeleidsplan 2021*. Geraadpleegd op 2 juni 2021, van: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR653805/1#d18064814e40>

RTV Ronde Venen. (2018, 28 juni). *Agenda gemeenteraadsvergadering De Ronde Venen*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://rtvrondevenen.nl/nieuws/artikel/118246035-agenda-gemeenteraadsvergadering-de-ronde-venen>

Schram, J., Van Twist, M.J.W. & Van der Steen, M.A. (2017). *Raad en hulptroepen: Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Schreuder Peters, R. (2012). *Methoden en technieken van onderzoek: Principes en praktijk* (3^{de} druk). Den Haag: Sdu Uitgevers.

Swanborn, P.G. (2013). *Case study: Wat, wanneer en hoe?* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Verenigde ondernemers Geertruidenberg [VOG]. (2018, 22 november). *Gemeente krijgt rode kaart voor bouwtoezicht*. Geraadpleegd op 9 juni 2021, van: <https://vogweb.nl/gemeente-krijgt-rode-kaart-voor-bouwtoezicht/#more-24324>

Van Dam, M. & De Vaan, K. (2016). *Kans op meerwaarde van rekenkamers. Beleidsonderzoek online*, DOI: 10.5553/BO/221335502016000004001

Van der Mark, R., Oostdijk, A., Beerepot, R. & Heins, H. (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlagen

Bijlage 1: Enquêtevragen

1. Bent u bekend met het bestaan van het rapport 'Onderzoek handhaving Plassengebied' gepubliceerd in april 2018?

- nee - ja

 Zo nee, doorsturen naar vraag 28.

2. Bent u fractiewoordvoerder voor de behandeling van dit rapport?

- nee - ja

3. Was u fractiewoordvoerder op het terrein van veiligheid (en handhaving) ten tijde van de publicatie van het rapport?

- nee - ja

4. Is het rapport in een fractievergadering besproken?

- nee - ja - weetniet/geen mening

Inhoud van het rapport

Allereerst willen we graag weten hoe u denkt over de inhoud van het rapport, dat wil zeggen de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen.

5. Bent u bekend met de inhoud van het rapport?

- nee - ja⁹

 Zo nee, mensen doorsturen naar 'behandeling van het rapport' (vraag 7)

6. Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten van het rapport:

	Zeer tevreden	Tevreden	Neutraal	Ontevreden	Zeer ontevreden	Geen mening
De algemene kwaliteit						
De bruikbaarheid van het rapport						
De bruikbaarheid van de aanbevelingen						

Zou u eventueel nog iets willen toelichten? Dat kan hieronder:

[Open antwoordcategorie]

Behandeling van het rapport

We willen ook graag weten hoe de behandeling van het rapport is verlopen in uw ogen.

7. Het rapport 'Onderzoek handhaving Plassengebied' is op 12 juni 2018 behandeld in de Commissie Ruimtelijke Zaken en op 28 juni 2018 behandeld in de gemeenteraad. Is er tijdens de behandeling van het rapport door de raad (in de commissie, dan wel de raadsvergadering) aandacht besteed aan de volgende onderwerpen?

	Ja	Nee	Weet ik niet / geen mening
Of het beleid van de gemeente (op het terrein van handhaving of anderszins) goed was, dan wel moest worden aangepast.			
Of de uitvoering van het handhavingsbeleid in het plassengebied goed was gegaan.			
Of de portefeuillehouder en/of het college de handhaving in het plassengebied goed hadden aangepakt.			
Of er consequenties moesten worden verbonden aan eventuele tekortkomingen in het handelen van de portefeuillehouder en/of het college.			
Of de raad zijn controlerende rol op dit terrein goed had vervuld.			
Of de raad zijn kaderstellende rol op dit terrein goed had vervuld.			

8. Zou u eventueel nog iets willen toelichten? Dat kan hieronder:
[Open antwoordcategorie]

9. Bent u tevreden over de behandeling van het rapport door de raad?
Zeer tevreden, tevreden, neutraal, ontevreden, zeer ontevreden, geen mening

10. Zou u eventueel nog iets willen toelichten? Dat kan hieronder:
[Open antwoordcategorie]

11. Zijn er onderwerpen of aspecten die ten onrechte niet aan de orde zijn gekomen?
- Nee - Weet niet/geen mening - Ja, namelijk:

12. Zou u eventueel nog iets willen toelichten? Dat kan hieronder:
[Open antwoordcategorie]

Besluitvorming over en naar aanleiding van het rapport

Na de behandeling heeft de raad op 28 juni 2018 een besluit genomen over het rapport. Er is onder meer besloten dat de gemeenteraad: voldoende financiële middelen ter beschikking moet stellen, periodieke voortgang moet vragen over de uitvoering van het handhavingsbeleid, vraagt om een voortgangsrapportage eind 2018, het college van burgemeester en wethouders opdracht geeft om eisen te stellen aan de bij handhaving en toezicht betrokken partijen.

13. Bent u tevreden over de genomen besluiten over het rapport?
- Zeer tevreden - tevreden - neutraal -ontevreden - zeer ontevreden - geen mening

14. Zou u eventueel nog iets willen toelichten? Dat kan hieronder:
[Open antwoordcategorie]

Impact van het rapport

We willen ook graag enkele vragen stellen over de effecten van het rapport.

15. Heeft het rapport uw beeld of opvattingen over de handhaving in het Plassengebied veranderd?
- nee - ja - weet niet / geen mening

16. Heeft u, na de behandeling van het rapport, ooit nog wel eens gebruik gemaakt van het rapport?
- nee - ja - weet niet / geen mening

17. Zo ja: Kunt u toelichten in welke situatie(s) u dat heeft gedaan?
[Open antwoordcategorie], door naar 19.

18. Alles, behalve ja: Zou u eventueel nog iets willen toelichten? Dat kan hieronder:
[Open antwoordcategorie], door naar 19.

19. Heeft u, na de behandeling van het rapport, ooit nog wel eens verwezen naar het rapport in uw werk als raadslid?
- nee - ja - weet niet / geen mening

20. Zo ja: Kunt u toelichten in welke situatie(s) u dat heeft gedaan?
[Open antwoordcategorie], door naar 22.

21. Alles, behalve ja: Zou u eventueel nog iets willen toelichten? Dat kan hieronder:
[Open antwoordcategorie], door naar 22.

22. Heeft u, na de behandeling van het rapport, zelf gevolgd of de door de raad aangenomen aanbevelingen uit het rapport zijn uitgevoerd?
- nee - ja - weet niet / geen mening

23. Zou u eventueel nog iets willen toelichten? Dat kan hieronder:
[Open antwoordcategorie]

24. Heeft u naar aanleiding van het rapport bepaalde stappen gezet of (controle-)acties ondernomen op het gebied van handhaving of op andere terreinen?
- nee - ja - weet niet / geen mening

25. Zou u eventueel nog iets willen toelichten? Dat kan hieronder:
[Open antwoordcategorie]

Rekenkameronderzoek en uw controlerende rol

Ter afsluiting hebben wij nog enkele vragen over het rekenkamerinstrument in relatie tot andere controle-instrumenten.

26. Heeft het rapport, in de algemene zin, een bijdrage geleverd aan uw controlerende rol als gemeenteraadslid?
- nee - neutraal - ja - weet niet / geen mening

27. Zou u eventueel nog iets willen toelichten? Dat kan hieronder:
[Open antwoordcategorie]

28. Hoe belangrijk zijn de volgende controle-instrumenten voor u als raadslid in de dagelijkse praktijk?
Zou u deze willen nummeren van 1 tot en met 7, waarbij 1 de belangrijkste is.

Mondelinge vragen	
Schriftelijke vragen	
Interpellaties	
Overige vragen (zoals technische of informele vragen)	
Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (op grond van artikel 213a)	
Rekenkameronderzoek	
Jaarrekening en andere P&C-stukken	

29. Zou u eventueel nog iets willen toelichten? Dat kan hieronder:
[Open antwoordcategorie]

Slotvraag

Tot slot hebben we nu enkele vragen over uzelf.

30. Sinds welke raadsperiode neemt u zitting in de gemeenteraad?

- 2018-2022 - 2014-2018 - 2010-2014 - voor 2010

31. Maakte uw partij ten tijde van de behandeling van het rekenkamerrapport deel uit van het college?

- nee - ja - weet niet / geen mening

Bijlage 2: Topiclijst

1. Raadsleden

Datum : xx-xx-2021
Tijd : xx:xx
Code : 2021-xxxx-A

Korte informed consent

Als het goed is heeft u in de voorbereiding van dit onderzoek een uitgebreide informed consent ontvangen. Ik ga eerst vooraf nog een keer kort doornemen wat ik voor onderzoek doen. Vervolgens leg ik uit wat ik met uw gegevens doe. Daarna zou ik graag de inhoudelijke vragen aan u willen stellen.

U doet mee aan een onderzoek naar de doorwerking van lokale rekenkamerrapporten op de controlerende rol van de gemeenteraad. Ik doe dit onderzoek voor mijn afstudeerfase voor de master bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het doel van het onderzoek is om het lokale openbaar bestuur te versterken door de controlerende rol van de gemeenteraad op te nemen en te operationaliseren in het concept doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek in het veiligheidsdomein. Om het onderzoek goed uit te kunnen voeren heb ik enkele gegevens van u nodig om de data te kunnen vergelijken, waaronder functie. In het eindrapport zijn uw gegevens uiteraard geanonimiseerd. Gaat u daar akkoord mee?

Verder zou ik dit gesprek graag willen opnemen, om dit gesprek naderhand uit te schrijven op papier. Ik verwijder de opname zodra het interview is uitgewerkt. Vindt u dat goed? De dataset wordt bewaard op een beveiligde omgeving. Mocht u ergens nog vragen of twijfels over hebben, dan mag u altijd contact met mij opnemen.

Als voor u verder alles duidelijk is zou ik graag over willen gaan naar de inhoudelijke vragen van het interview. Daarbij ligt de focus eerst op.

Topiclijst

- Effecten van rapport
- Doorwerking
- Controle
- Praktische rol van de gemeenteraad
- Bijzondere uitslagen enquête

Afronding

Ik dank u hartelijk voor uw deelname aan het onderzoek en de tijd die voor mij vrij heeft willen maken. Het rest mij nu alleen nog om u te vragen of u een uitwerking van het interview zou willen ontvangen en of u het eindrapport wilt ontvangen. Het transcript kunt u uiterlijk over twee weken van mij verwachten. Naar verwachting kunt u het onderzoek medio augustus 2021 verwachten.

2. Ambtenaar OOV

Datum : xx-xx-2021
Tijd : xx:xx
Code : 2021-xxxx-A

Korte informed consent

Als het goed is heeft u in de voorbereiding van dit onderzoek een uitgebreide informed consent ontvangen. Ik ga eerst vooraf nog een keer kort doornemen wat ik voor onderzoek doen. Vervolgens leg ik uit wat ik met uw gegevens doe. Daarna zou ik graag de inhoudelijke vragen aan u willen stellen.

U doet mee aan een onderzoek naar de doorwerking van lokale rekenkamerrapporten op de controlerende rol van de gemeenteraad. Ik doe dit onderzoek voor mijn afstudeerfase voor de master bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het doel van het onderzoek is om het lokale openbaar bestuur te versterken door de controlerende rol van de gemeenteraad op te nemen en te operationaliseren in het concept doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek in het veiligheidsdomein. Om het onderzoek goed uit te kunnen voeren heb ik enkele gegevens van u nodig om de data te kunnen vergelijken, waaronder functie. In het eindrapport zijn uw gegevens uiteraard geanonimiseerd. Gaat u daar akkoord mee?

Verder zou ik dit gesprek graag willen opnemen, om dit gesprek naderhand uit te schrijven op papier. Ik verwijder de opname zodra het interview is uitgewerkt. Vindt u dat goed? De dataset wordt bewaard op een beveiligde omgeving. Mocht u ergens nog vragen of twijfels over hebben, dan mag u altijd contact met mij opnemen.

Als voor u verder alles duidelijk is zou ik graag over willen gaan naar de inhoudelijke vragen van het interview. Daarbij ligt de focus eerst op.

Topiclijst

- Aandacht voor rapport
- Effecten van rapport
- Implementatie rapport
- Doorwerking
- Controle

Afronding

Ik dank u hartelijk voor uw deelname aan het onderzoek en de tijd die voor mij vrij heeft willen maken. Het rest mij nu alleen nog om u te vragen of u een uitwerking van het interview zou willen ontvangen en of u het eindrapport wilt ontvangen. Het transcript kunt u uiterlijk over twee weken van mij verwachten. Naar verwachting kunt u het onderzoek medio augustus 2021 verwachten.

3. Lokale rekenkamer(commissie)

Datum : xx-xx-2021
Tijd : xx:xx
Code : 2021-xxxx-A

Informed consent

Als het goed is heeft u in de voorbereiding van dit onderzoek een uitgebreide informed consent ontvangen. Ik ga eerst vooraf nog een keer kort doornemen wat ik voor onderzoek doen. Vervolgens leg ik uit wat ik met uw gegevens doe. Daarna zou ik graag de inhoudelijke vragen aan u willen stellen.

U doet mee aan een onderzoek naar de doorwerking van lokale rekenkamerrapporten op de controlerende rol van de gemeenteraad. Ik doe dit onderzoek voor mijn afstudeerfase voor de master bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het doel van het onderzoek is om het lokale openbaar bestuur te versterken door de controlerende rol van de gemeenteraad op te nemen en te operationaliseren in het concept doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek in het veiligheidsdomein. Om het onderzoek goed uit te kunnen voeren heb ik enkele gegevens van u nodig om de data te kunnen vergelijken, waaronder functie. In het eindrapport zijn uw gegevens uiteraard geanonimiseerd. Gaat u daar akkoord mee?

Verder zou ik dit gesprek graag willen opnemen, om dit gesprek naderhand uit te schrijven op papier. Ik verwijder de opname zodra het interview is uitgewerkt. Vindt u dat goed? De dataset wordt bewaard op een beveiligde omgeving. Mocht u ergens nog vragen of twijfels over hebben, dan mag u altijd contact met mij opnemen.

Als voor u verder alles duidelijk is zou ik graag over willen gaan naar de inhoudelijke vragen van het interview. Daarbij ligt de focus eerst op.

Topiclijst

- Externe aandacht voor product
- Effecten van rapport
- Doorwerking
- Controle
- Praktische rol van de gemeenteraad

Afronding

Ik dank u hartelijk voor uw deelname aan het onderzoek en de tijd die voor mij vrij heeft willen maken. Het rest mij nu alleen nog om u te vragen of u een uitwerking van het interview zou willen ontvangen en of u het eindrapport wilt ontvangen. Het transcript kunt u uiterlijk over twee weken van mij verwachten. Naar verwachting kunt u het onderzoek medio augustus 2021 verwachten.

4. Griffier

Datum : xx-xx-2021
Tijd : xx:xx
Code : 2021-xxxx-A

Informed consent

Als het goed is heeft u in de voorbereiding van dit onderzoek een uitgebreide informed consent ontvangen. Ik ga eerst vooraf nog een keer kort doornemen wat ik voor onderzoek doen. Vervolgens leg ik uit wat ik met uw gegevens doe. Daarna zou ik graag de inhoudelijke vragen aan u willen stellen.

U doet mee aan een onderzoek naar de doorwerking van lokale rekenkamerrapporten op de controlerende rol van de gemeenteraad. Ik doe dit onderzoek voor mijn afstudeerfase voor de master bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het doel van het onderzoek is om het lokale openbaar bestuur te versterken door de controlerende rol van de gemeenteraad op te nemen en te operationaliseren in het concept doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek in het veiligheidsdomein. Om het onderzoek goed uit te kunnen voeren heb ik enkele gegevens van u nodig om de data te kunnen vergelijken, waaronder functie. In het eindrapport zijn uw gegevens uiteraard geanonimiseerd. Gaat u daar akkoord mee?

Verder zou ik dit gesprek graag willen opnemen, om dit gesprek naderhand uit te schrijven op papier. Ik verwijder de opname zodra het interview is uitgewerkt. Vindt u dat goed? De dataset wordt bewaard op een beveiligde omgeving. Mocht u ergens nog vragen of twijfels over hebben, dan mag u altijd contact met mij opnemen.

Als voor u verder alles duidelijk is zou ik graag over willen gaan naar de inhoudelijke vragen van het interview. Daarbij ligt de focus eerst op.

Topiclijst

- Behandeling thema in de gemeenteraad
- (bijzonderheden) bij
- Controle
- Praktische rol van de gemeenteraad

Afronding

Ik dank u hartelijk voor uw deelname aan het onderzoek en de tijd die voor mij vrij heeft willen maken. Het rest mij nu alleen nog om u te vragen of u een uitwerking van het interview zou willen ontvangen en of u het eindrapport wilt ontvangen. Het transcript kunt u uiterlijk over twee weken van mij verwachten. Naar verwachting kunt u het onderzoek medio augustus 2021 verwachten.

5. Leden van college van Burgermeester en Wethouders

Datum : xx-xx-2021
Tijd : xx:xx
Code : 2021-xxxx-A

Korte informed consent

Als het goed is heeft u in de voorbereiding van dit onderzoek een uitgebreide informed consent ontvangen. Ik ga eerst vooraf nog een keer kort doornemen wat ik voor onderzoek doen. Vervolgens leg ik uit wat ik met uw gegevens doe. Daarna zou ik graag de inhoudelijke vragen aan u willen stellen.

U doet mee aan een onderzoek naar de doorwerking van lokale rekenkamerrapporten op de controlerende rol van de gemeenteraad. Ik doe dit onderzoek voor mijn afstudeerfase voor de master bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het doel van het onderzoek is om het lokale openbaar bestuur te versterken door de controlerende rol van de gemeenteraad op te nemen en te operationaliseren in het concept doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek in het veiligheidsdomein. Om het onderzoek goed uit te kunnen voeren heb ik enkele gegevens van u nodig om de data te kunnen vergelijken, waaronder functie. In het eindrapport zijn uw gegevens uiteraard geanonimiseerd. Gaat u daar akkoord mee?

Verder zou ik dit gesprek graag willen opnemen, om dit gesprek naderhand uit te schrijven op papier. Ik verwijder de opname zodra het interview is uitgewerkt. Vindt u dat goed? De dataset wordt bewaard op een beveiligde omgeving. Mocht u ergens nog vragen of twijfels over hebben, dan mag u altijd contact met mij opnemen.

Als voor u verder alles duidelijk is zou ik graag over willen gaan naar de inhoudelijke vragen van het interview. Daarbij ligt de focus eerst op.

Topiclijst

- Aandacht voor rapport
- Effecten van rapport
- Controle

Afronding

Ik dank u hartelijk voor uw deelname aan het onderzoek en de tijd die voor mij vrij heeft willen maken. Het rest mij nu alleen nog om u te vragen of u een uitwerking van het interview zou willen ontvangen en of u het eindrapport wilt ontvangen. Het transcript kunt u uiterlijk over twee weken van mij verwachten. Naar verwachting kunt u het onderzoek medio augustus 2021 verwachten.

Bijlage 3: Informed consent interview

Het doel van dit onderzoek is het versterken van het lokale openbaar bestuur door de controlerende rol van de gemeenteraad op te nemen en te operationaliseren in het concept doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek. Daarbij focust dit onderzoek zich specifiek op het veiligheidsdomein. Voor het onderzoek is een centrale vraag opgesteld. Deze luidt als volgt:

In hoeverre dragen lokale rekenkamerrapporten over het veiligheidsdomein bij aan de controlerende rol van de desbetreffende gemeenteraad en hoe is dat effect te verklaren?

Om deze vraag te beantwoorden zullen onder andere enquêtes en interviews worden afgenomen in een vijftal Nederlandse gemeente. Wanneer de tijd het toelaat kan dit worden uitgebreid naar acht gemeenten. Voor zowel de enquête als het interview worden onder meer raadsleden, ambtenaren, leden van het college van Burgermeester & Wethouders, leden lokale rekenkamer en griffiers benaderd. Een deelname aan de enquête en het interview is geheel vrijwillig.

Het interview zal ongeveer 30 tot 45 minuten van uw tijd in beslag nemen. Dit is mede afhankelijk van hoeveel u wilt en kunt vertellen over het onderwerp. Tegenover uw deelname kan helaas geen vergoeding staan. Aangezien de onderzoeker zelf de interviews afneemt, kan anonimiteit niet gegarandeerd worden. Uw persoonsgegevens zijn daarom vertrouwelijk en niet anoniem. Dit betekent niet dat uw naam bekend wordt gemaakt. Alle gegevens zullen voor de lezer geanonimiseerd worden. Uw data wordt opgeslagen op een beveiligde omgeving waar de universiteiten mee werken: SurfSpot. Met uw goedkeuring wordt het interview opgenomen, zodat dit naderhand getranscribeerd kan worden. Na het transcriberen zal de audio-opname direct verwijderd worden.

Het onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van mijn masterscriptie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Wanneer ik mijn scriptie met goed gevolg afrond zal de EUR mijn scriptie publiceren op: www.thesis.eur.nl. Dit onderzoek voer ik uit in opdracht van Prof. Dr. Klaartje Peters. De data die ik ophaal met mijn onderzoek zal door mevrouw Peters gebruikt worden in een wetenschappelijke publicatie. Het huidige onderzoek is slechts een verkenning. Van daaruit is het mogelijk dat in de toekomst verdiepend onderzoek wordt uitgevoerd en wordt voortgebouwd op het bestaande databestand.

Uiteraard is het mogelijk dat u zich terug wilt trekken uit het onderzoek. U kunt zich dan **tot 1 augustus 2021** afmelden bij Daphne Weij via een van de onderstaande contactgegevens. Al uw data zal na uw afmelding worden verwijderd. Na deze datum wordt het onderzoek ter beoordeling ingeleverd bij de EUR en is aanpassing helaas niet meer mogelijk. Ook is het mogelijk dat u, uiteraard onverhoopt, niet tevreden bent en een klacht wilt indienen over het verloop of de afhandeling van het interview. Hiervoor kunt u contact opnemen met mevrouw Peters.

Daphne Weij,
Erasmus Universiteit Rotterdam



Prof. Dr. Klaartje Peters,
Universiteit Maastricht



Ik hoop u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nog vragen hebben dan beantwoord ik deze natuurlijk graag.

Met vriendelijke groet,

Daphne Weij

Bijlage 4: Informed consent enquête

Het doel van dit onderzoek is het versterken van het lokale openbaar bestuur door de controlerende rol van de gemeenteraad op te nemen en te operationaliseren in het concept doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek. Daarbij focust dit onderzoek zich specifiek op het veiligheidsdomein. Voor het onderzoek is een centrale vraag opgesteld. Deze luidt als volgt:

In hoeverre dragen lokale rekenkamerrapporten over het veiligheidsdomein bij aan de controlerende rol van de desbetreffende gemeenteraad en hoe is dat effect te verklaren?

Om deze vraag te beantwoorden zullen onder andere enquêtes en interviews worden afgenomen in een vijftal Nederlandse gemeente. Wanneer de tijd het toelaat kan dit worden uitgebreid naar acht gemeenten. Voor zowel de enquête als het interview worden onder meer raadsleden, ambtenaren, leden van het college van Burgermeester & Wethouders, leden lokale rekenkamer en griffiers benaderd. Een deelname aan de enquête en het interview is geheel vrijwillig.

De enquête zal ongeveer 10 minuten van uw tijd in beslag nemen. Tegenover uw deelname kan helaas geen vergoeding staan. Uw persoonsgegevens en uw antwoorden zijn anoniem. Dit betekent dat uw antwoorden niet naar u te herleiden zijn en dat niet bekend wordt gemaakt dat u heeft deelgenomen aan de enquête. Uw data wordt opgeslagen op een beveiligde omgeving waar de universiteiten mee werken: Qualtrics en SurfSpot.

Het onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van mijn masterscriptie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Dit onderzoek voer ik uit in opdracht van Prof. Dr. Klaartje Peters. De data die ik ophaal met mijn onderzoek zal door mevrouw Peters gebruikt worden in een wetenschappelijke publicatie. Het huidige onderzoek is slechts een verkenning. Van daaruit is het mogelijk dat in de toekomst verdiepend onderzoek wordt uitgevoerd en wordt voortgebouwd op het bestaande databestand.

Uiteraard is het mogelijk dat u zich terug wilt trekken uit het onderzoek. Aangezien de enquête anoniem is, kunnen uw antwoorden niet uit de dataset verwijderd worden. Wel kunnen uw specifieke opmerkingen uit de dataset gefilterd worden. U kunt dat **tot 1 augustus 2021** melden bij Daphne Weij via een van de onderstaande contactgegevens. Waar mogelijk zal uw data na uw melding worden verwijderd. Na deze datum wordt het onderzoek ter beoordeling ingeleverd bij de EUR en is aanpassing helaas niet meer mogelijk. Ook is het mogelijk dat u, uiteraard onverhoopt, niet tevreden bent en een klacht wilt indienen over het verloop of de afhandeling van het interview. Hiervoor kunt u contact opnemen met mevrouw Peters.

Daphne Weij,
Erasmus Universiteit Rotterdam



Prof. Dr. Klaartje Peters,
Universiteit Maastricht



Ik hoop u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nog vragen hebben dan beantwoord ik deze natuurlijk graag.

Met vriendelijke groet,

Daphne Weij