

UNIVERSITEIT TWENTE.



De controlerende taak van de gemeenteraad

Een onderzoek naar de wijze waarop de gemeenteraad van Korendijk zijn controlerende taak op het terrein van openbare orde en veiligheid invult en hoe deze controle verbeterd zou kunnen worden.

Student:	R.W.J. Melissant-Briene (8502099)
Opleiding:	Bestuurskunde (doctoraal)
Organisaties:	Universiteit Twente, gemeente Korendijk
1 ^e Begeleider universiteit:	Dr. P.J. Klok
2 ^e Begeleider universiteit:	Prof. dr. M. Junger
Plaats:	Enschede / Piershil
Datum:	Juli 2011

Samenvatting

Gemeenten en burgemeesters in Nederland krijgen steeds meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden op veiligheidsgebied. Deze ontwikkeling is zowel voor de positie van de burgemeester als voor de positie van de gemeenteraad van belang. Dit onderzoek is verricht in de gemeente Korendijk. Het onderzoek geeft antwoord op de hoofdvraag: “Op welke wijze vult de gemeenteraad van Korendijk zijn controlerende taak op het terrein van openbare orde en veiligheid (OOV) richting burgemeester in en hoe zou deze controle verbeterd kunnen worden?” Daarbij is gekeken naar welke mogelijkheden in de literatuur worden genoemd om de controlerende taak van de gemeenteraad in te vullen, welke taken op openbare orde en veiligheid gebied gecontroleerd dienen te worden, hoe de controlerende taak door de gemeenteraad van Korendijk ingevuld wordt en of een andere rol van de gemeenteraad wenselijk is in het licht van de verkregen onderzoeksresultaten en de veranderende wetgeving.

Het onderzoek bestaat uit een literatuurstudie en een documentenanalyse. De literatuurstudie is gebruikt om zicht te krijgen op de controlerende rol van de gemeenteraad, het begrip ‘openbare orde’, de verhouding burgemeester-college-gemeenteraad, de typen bevoegdheden op OOV-gebied en actuele ontwikkelingen. De documentenanalyse heeft betrekking op de gemeente Korendijk. De gegevens zijn gebruikt om de wijze waarop de gemeenteraad van Korendijk zijn controlerende taak op OOV-gebied invult te beschrijven en op basis hiervan – in combinatie met de resultaten van de literatuurstudie – uitspraken te kunnen doen voor een andere rolinvulling.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de mate van controle van de gemeenteraad gemeten kan worden via de variabelen ‘kaderstelling’, ‘informereren’, ‘debatteren’, ‘oordelen’ en ‘sanctioneren’. De beleidsmatige kaderstelling voldoet aan de normen; met betrekking tot de financiële en procedurele kaderstelling zijn verbeteringen mogelijk. Ten aanzien van het ‘informereren’ wordt inhoudelijk aan de normen voldaan; met betrekking tot het proces en de financiën zijn verbeteringen mogelijk. De aspecten ‘debatteren’, ‘oordelen’, en ‘sanctioneren’ voldoen aan de gestelde normen. Door de gemeenteraad van Korendijk wordt een groot aantal controle instrumenten ingezet. De controle instrumenten ‘vragenrecht’ en ‘inlichtingen- en verantwoordingsplicht’ worden soms in een vertrouwelijke context ingezet terwijl een openbare inzet ook mogelijk is. De verantwoording in Korendijk is ‘onderstroom-achtig’ van aard en is gericht op de inhoud (diep, specifiek, pragmatisch, selectief, beleidsmatig, maatwerk, praktijkervaring). De wijze van verantwoording is ‘bovenstroom-achtig’ (cyclisch, retrospectief, vormvast, schriftelijk, gericht op informatiefase, afrekenen, verticaal, controle en toezicht, permanent). De onderzoeksresultaten duiden op een ‘stewardship-achtige’ relatie tussen burgemeester en gemeenteraad. Er lijkt sprake van weinig doelincongruentie.

De aanbevelingen richten zich op de roluitvoering binnen de huidige controle-structuur en op de controle-structuur zelf. Binnen de huidige controle-structuur zijn aanpassingen wenselijk met betrekking tot de ‘kaderstelling’ (financieel en procedureel), het ‘informereren’ (nakoming van gemaakte afspraken en financiële zaken) en de inzet van de controle instrumenten ‘vragenrecht’ en ‘inlichtingen- en verantwoordingsplicht’ (openbare inzet). Met betrekking tot de controle-structuur zou de tevredenheid van de gemeenteraad met betrekking tot de huidige wijze van verantwoording gepeild kunnen worden. Het is wenselijk met de gemeenteraad in gesprek te gaan over de huidige mengverhouding tussen ‘bovenstroom’ en ‘onderstroom’ aspecten. In dit gesprek dient de wettelijke ontwikkeling met betrekking tot integrale veiligheidsplannen meegenomen te worden. Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor de sturingsmogelijkheden van de gemeente (sturing op derden) en de controlepositie van de gemeenteraad (interne sturing). Geconcludeerd is dat de wijzigende veiligheidscontext het voor de gemeenteraad lastiger maakt zijn controlerende rol waar te maken. De indicatie van een ‘stewardship-achtige’ relatie tussen burgemeester en gemeenteraad zou nader onderzocht kunnen worden om duidelijkheid te verkrijgen of de verkregen indicatie ook stand houdt na gericht wetenschappelijk onderzoek.

Gezien de vele actuele ontwikkelingen op veiligheidsgebied en de onderzoeksresultaten verdient het verder aanbeveling dat de gemeenteraad van Korendijk zich bezint op zijn kaderstellende en controlerende rol op veiligheidsgebied en dat gemeenteraad en burgemeester hierover met elkaar in gesprek gaan.

Voorwoord

Een ingrijpende gebeurtenis in een mensenleven kan er soms voor zorgen dat zaken in beweging worden gezet. Zo ook bij mij. Op 26 juli 2010 is tijdens een poging het leven van een ander te redden mijn broer Adriaan Briene in Koh Chang (Thailand) verdronken. Een ingrijpende gebeurtenis waar wij als familie nog dagelijks aan denken. Een gebeurtenis die er ook toe heeft geleid dat ik in het najaar van 2010 over vragen nadacht als: 'Als mijzelf dit was overkomen, waarvan zou ik dan spijt hebben gehad, terugblikkend op mijn leven?' En anders geformuleerd: 'Wat zou ik nu kunnen doen om positiever terug te kunnen blikken?' De beantwoording van deze vragen leidde er onder andere toe dat ik een mail heb gestuurd naar mevrouw Zuidema van de Universiteit Twente met de vraag of ik nog een scriptie zou kunnen schrijven ter afronding van mijn doctoraal Bestuurskunde. Hierop kwam een positieve reactie terug, waarna een enerverende tijd aanbrak. Het schrijven van een scriptie naast een drukke baan en een jong gezin was geen sinecure. Maar het is – Gode zij dank - gelukt!

Mijn grote dank gaat uit naar mijn eerste begeleider, dr. Pieter-Jan Klok, die mij van het begin tot het einde op een uiterst consciëntieuze wijze heeft begeleid. Een student kan zich geen betere begeleider wensen! Ook gaat mijn dank uit naar mijn tweede begeleider, prof. dr. M. Junger, voor haar bereidheid als begeleider te fungeren en de snelheid waarmee zij op mijn concept stukken reageerde. Ook dank ik mr. drs. Wouter Jong, verbonden aan het Genootschap van Burgemeesters, voor het brainstormen over een scriptieonderwerp en voor zijn opmerkingen tijdens het totstandkomingsproces van deze scriptie.

Ik dank mijn Schepper dat Hij mij de wijsheid en kracht heeft gegeven om deze scriptie te kunnen schrijven. Het is niet toevallig dat het zolang heeft moeten duren voordat het tot een afronding van mijn studie is gekomen. Ook dank ik mijn echtgenoot Martien voor zijn inzet voor ons gezin en zijn bereidheid om zijn hobby's tijdelijk op een lager pitje te zetten, zodat ik mij volledig kon wijden aan het schrijven van mijn scriptie.

Ik ben blij dat mijn lieve ouders de afronding van mijn studie nog mee mogen maken. Zij hebben mij altijd gesteund en vertrouwen gehad in een goede afloop. Ik ben hen zeer dankbaar.

Reinie Melissant-Briene

Piershil, 22 juli 2011.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1 Introductie van het onderwerp en relevantie	3
1.2 Probleemstelling en deelvragen	3
1.3 Meerwaarde	4
1.4 Onderzoeksstrategie.....	4
1.5 Leeswijzer	5
2. De controlerende rol van de gemeenteraad	6
2.1 De taken van de gemeenteraad in het kader van het dualisme.	6
2.2 De controlerende taak van de gemeenteraad	8
2.2.1 Verantwoording als relatie tussen actor en forum.....	9
2.2.2 Wie legt aan wie waarover en waarom verantwoording af	11
2.2.3 Politieke verantwoording.....	13
2.2.4 Overige vormen van verantwoording	21
2.2.5 De kwaliteitseisen die gesteld worden aan verantwoording	23
2.2.6 Het belang van publieke verantwoording.....	24
2.2.7 Ontwikkelingen op het terrein van de publieke verantwoording	26
2.2.8 De controle instrumenten van de gemeenteraad	28
2.3 Conclusies	34
3. Openbare orde en veiligheid	37
3.1 Begripsbepaling openbare orde	37
3.2 Verhouding burgemeester – college - gemeenteraad	38
3.3 Typen bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid.....	39
3.3.1 Algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden.....	40
3.3.2 Specifieke bevoegdheden	41
3.4 Actuele ontwikkelingen	42
3.4.1 Maatschappelijke trends.....	43
3.4.2 Beleidstrends	43
3.4.3 Actuele ontwikkelingen: de rol van de gemeenteraad op veiligheidsgebied	45
3.5 Afbakening.....	48
4. De controlepraktijk in Korendijk	49
4.1 Inleiding	49
4.2 Operationalisering	49
4.3 Onderzoeksmethode en dataverzameling	52
4.4 Resultaten empirisch onderzoek	53
4.4.1 Kaderstelling	53
4.4.2 Informeren / informatiefase	57
4.4.3 Debatteren / debatfase	60
4.4.4 Oordelen / oordeelfase.....	61
4.4.5 Sanctioneren / consequentiefase	62
4.4.6 Inzet controle instrumenten door gemeenteraad.....	63
4.4.7 Verantwoording: bovenstroom en onderstroom	65
4.5 Samenvatting en conclusies	68
5. Conclusies en aanbevelingen	70
5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	70
5.1.1 Beantwoording onderzoeksvraag 1	70
5.1.2 Beantwoording onderzoeksvraag 2	72
5.1.3 Beantwoording onderzoeksvraag 3	73
5.1.4 Beantwoording onderzoeksvraag 4	74

5.2	Aanbevelingen	77
5.3	Discussie	78
Literatuur		80

1. Inleiding

1.1 Introductie van het onderwerp en relevantie

Gemeenten in Nederland worden de laatste paar jaar geconfronteerd met een groot aantal ontwikkelingen op veiligheidsgebied. Het kabinet ziet in veiligheid een belangrijk speerpunt en vertaalt dit in een toenemend beroep op gemeenten om hun verantwoordelijkheid te nemen. Zo krijgt de gemeentelijke regierol voor integrale veiligheid waarschijnlijk een wettelijke verankering en wordt de Drank- en Horecawet zodanig aangepast dat gemeenten alcoholbezit in de openbare ruimte strenger aan kunnen pakken en hierop zelf toezicht kunnen houden. Daarnaast is de burgemeester op veiligheidsgebied van steeds meer en verdergaande bevoegdheden voorzien.

Al deze ontwikkelingen maken dat het voor gemeenten noodzakelijk is hierop te reflecteren: welke rol speelden zij, spelen zij en willen zij spelen nu maatschappelijke context en wet- en regelgeving in rap tempo wijzigen? Als burgemeester van Korendijk constateert de auteur van deze scriptie dat voornoemde ontwikkelingen niet alleen van belang zijn voor de positie van de burgemeester op veiligheidsgebied maar ook de positie van de gemeenteraad raken.

Sinds in 2002 de Wet dualisering gemeentebestuur is ingevoerd, is er sprake van een duidelijke scheiding tussen gemeenteraad en college met betrekking tot positie en bevoegdheden. Het college bestuurt en de raad moet zich concentreren op zijn rol als volksvertegenwoordiger en controleur van het door het college gevoerde beleid. Om de raad in staat te stellen zijn rol als controleur waar te kunnen maken heeft hij niet alleen de beschikking gekregen over diverse controle-instrumenten, maar zijn ook zijn regelgevende en budgettaire bevoegdheden aangescherpt (Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad, 2004). De raad kan dan vooraf kaders stellen voor het beleid met zijn budgettaire en regelgevende bevoegdheden en achteraf de uitvoering controleren met alle hem ter beschikking staande controle-instrumenten.

Nu het thema veiligheid steeds pregnanter op de politieke agenda verschijnt en de burgemeester steeds meer bevoegdheden krijgt, is het nuttig te kijken naar de controlerende taak die de gemeenteraad heeft op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Dan doemen vragen op als: welke controlerende rol heeft de gemeenteraad op dit terrein? Pakt hij zijn controlerende rol voldoende op of laat hij die (gedeeltelijk) liggen? Hoe kan de rolinvulling gezien worden in relatie tot de actuele ontwikkelingen op veiligheidsgebied? En: moet er bijgestuurd worden?

Boeiende vragen die om een antwoord vragen, niet alleen omdat de beantwoording van zulke vragen relevant is voor de bestuurlijke praktijk van alledag in Korendijk, maar ook omdat ze aanleiding kan zijn voor bestuurlijke en politieke discussies elders in den lande.

1.2 Probleemstelling en deelvragen

Hoe de gemeenteraad van Korendijk precies invulling geeft aan zijn controlerende rol op het terrein van de openbare orde en veiligheid is bij aanvang van dit onderzoek niet duidelijk. Natuurlijk wordt binnen de gemeenteraad regelmatig gesproken over openbare orde en

veiligheidskwesties, maar dit lijkt te gebeuren in de slipstream van de bestuurlijke praktijk van alledag. Het is daarom goed eens expliciet stil te staan bij de controlerende rol van de gemeenteraad op het veiligheidsdomein. Zeker gezien de actuele ontwikkelingen.

Doelstelling van dit onderzoek is:

Het inzicht geven in en eventueel actualiseren van de instrumenten die de gemeenteraad van Korendijk toepast c.q. kan toepassen in het controleren van de burgemeestersbevoegdheden op het gebied van de openbare orde en veiligheid.

De hoofdvraag die beantwoord dient te worden luidt:

Op welke wijze vult de gemeenteraad van Korendijk zijn controlerende taak op het terrein van openbare orde en veiligheid richting burgemeester in en hoe zou deze controle verbeterd kunnen worden?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de hiernavolgende deelvragen opgesteld.

1. Welke mogelijkheden worden in de literatuur genoemd om de controlerende taak van de gemeenteraad in te vullen en welke criteria voor de controlepraktijk kunnen daaruit gedestilleerd worden?
2. Welke taken op openbare orde en veiligheid gebied (OOV) dienen door de gemeenteraad gecontroleerd te worden?
3. Hoe wordt de controlerende taak op het terrein van de openbare orde en veiligheid door de gemeenteraad van Korendijk ingevuld?
4. Is een andere rol(uitvoering) van de gemeenteraad op het terrein van openbare orde en veiligheid wenselijk in het licht van de verkregen onderzoeksresultaten en de veranderende wetgeving in de veiligheidsportefeuille van de burgemeester?

1.3 Meerwaarde

Omdat het schrijven van een scriptie de nodige tijd en energie kost, is het natuurlijk wenselijk dat aan het resultaat een bepaalde meerwaarde kan worden ontleend. De auteur van deze scriptie hoopt dan ook een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan:

- agendasetting met betrekking tot de controlerende taak van de gemeenteraad van Korendijk op openbare orde en veiligheidsgebied (OOV);
- het verwerven van inzicht in de huidige wijze waarop de gemeenteraad functioneert op het terrein van openbare orde en veiligheid;
- het signaleren van mogelijkheden op dit terrein die nu nog niet benut worden;
- het in staat stellen van bestuurders om lokaal en regionaal te anticiperen op toekomstige wet- en regelgeving.

1.4 Onderzoeksstrategie

Het onderzoek bestaat uit twee delen: een theoretisch/beschrijvend deel en een praktijkanalyse en synthese. Het basisontwerp van dit onderzoek is de case-study.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zal op de volgende wijze te werk worden gegaan:

1. Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag zal een beschrijvend karakter dragen. Als basis hiervoor zijn de artikelen en het boek over publieke verantwoording van Bovens gebruikt

(Bovens, 2005 en 2010). Daarnaast is er op diverse punten ook gezocht naar aanvullende literatuur die de opvattingen van Bovens soms aanvult, maar soms ook bekritiseert, dan wel andere aspecten belicht. Zo wordt ook aandacht geschonken aan de principaal-agenttheorie (ook wel de agentschapstheorie genoemd) en de stewardshiptheorie. Op deze wijze worden de verschillende aspecten van de begrippen 'controle' dan wel 'verantwoording' uitgediept en ontstaat op diverse fronten een beeld van de stand van zaken van het wetenschappelijk discours. Uit de literatuur worden vervolgens criteria gedestilleerd die relevant zijn in relatie tot de controlerende taak van de gemeenteraad. Het antwoord op deze onderzoeksvraag zal worden gegeven in de laatste paragraaf van hoofdstuk 2.

2. Ook de tweede onderzoeksvraag is een beschrijvende vraag. Met gebruikmaking van wet- en regelgeving op OOV-gebied, kamerstukken en wetenschappelijke literatuur wordt in hoofdstuk 3 een antwoord gegeven op onderzoeksvraag twee.
3. Ook de derde onderzoeksvraag is een beschrijvende vraag. Er wordt gebruik gemaakt van gemeentelijke veiligheidsplannen, voortgangsrapportages en verslagen van commissie- en raadsvergaderingen. Hoofdstuk 4 geeft antwoord op deze onderzoeksvraag.
4. De laatste onderzoeksvraag is normatief en ontwerpend van aard. De beantwoording hiervan vindt plaats in hoofdstuk 5.

1.5 Leeswijzer

De structuur van deze scriptie is als volgt.

In hoofdstuk 2 wordt de controlerende rol van de gemeenteraad uitgediept. De taken van de gemeenteraad in het kader van het dualisme komen aan de orde waarna wordt ingezoomd op de controlerende rol van de gemeenteraad. Hierbij passeert een aantal vragen de revue, zoals: Wat is controle en verantwoording? Aan wie dient verantwoording afgelegd te worden, waarover, en waarom? Aan welke kwaliteitseisen dient voldaan te worden? Wat zijn de ontwikkelingen op publiek verantwoordingsgebied? En met welke instrumenten kan verantwoording afgelegd worden?

In hoofdstuk 3 wordt inzicht gegeven in het begrip 'openbare orde' en wordt ingegaan op de verhouding tussen burgemeester, college en gemeenteraad alsmede de te onderscheiden typen bevoegdheden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de actuele ontwikkelingen en een afbakening van de te onderzoeken onderwerpen.

In hoofdstuk 4 staat de beantwoording van onderzoeksvraag 3 centraal. Het gaat er om duidelijk te krijgen hoe de gemeenteraad van Korendijk zijn controlerende taak op het terrein van openbare orde en veiligheid invult. Na operationalisering van de begrippen uit de definitie worden de begrippen gemeten. Er wordt verder stilgestaan bij de onderzoeksmethode en dataverzameling. Het vierde hoofdstuk wordt afgesloten met de resultaten van het empirische onderzoek.

Hoofdstuk 5 bevat ten slotte de conclusies van dit onderzoek en de aanbevelingen die naar aanleiding hiervan gedaan kunnen worden.

2. De controlerende rol van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk staat de controlerende rol van de gemeenteraad centraal. Diverse aspecten kunnen daarbij worden onderscheiden. Achtereenvolgens worden in paragraaf 2.1 de taken van de gemeenteraad in het kader van het dualisme besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 ingezoomd op de controlerende taak van de raad. Aspecten die in deze paragraaf aan de orde komen, zijn: wat is controle en verantwoording, aan wie dient verantwoording afgelegd te worden, wie dient verantwoording af te leggen, waarover, waarom, aan welke kwaliteitseisen dient voldaan te worden, welke belangen worden ermee gediend, wat zijn de ontwikkelingen op publiek verantwoordingsgebied en met welke instrumenten kan verantwoording afgelegd worden. Hiermee wordt qua structuur grotendeels aangesloten bij de artikelen en bij het boek over publieke verantwoording dat Bovens heeft geschreven (Bovens, 2005 en 2010). In diverse paragrafen zijn de opvattingen van Bovens – die als autoriteit in Nederland wordt beschouwd op verantwoordingsgebied – als uitgangspunt genomen, maar er is vervolgens op diverse punten ook gezocht naar aanvullende literatuur die de opvattingen van Bovens soms aanvult, maar soms ook bekritiseert, dan wel andere aspecten van de verschillende onderwerpen belicht. Op deze wijze worden de verschillende aspecten van de begrippen ‘controle’ dan wel ‘verantwoording’ uitgediept en ontstaat op diverse fronten een beeld van de stand van zaken van het wetenschappelijk discours. Uit de bespreking van de diverse aspecten van ‘controle’ dan wel ‘verantwoording’ worden vervolgens criteria gedestilleerd die relevant zijn in relatie tot de controlerende taak van de gemeenteraad. Immers, het doel van dit hoofdstuk is uit de literatuur criteria te destilleren waarmee de invulling van de controlerende rol van de gemeenteraad getoetst kan worden. In paragraaf 2.3 wordt tenslotte een aantal conclusies gepresenteerd. Deze conclusies vormen het antwoord op onderzoeksvraag 1: ‘Welke mogelijkheden worden in de literatuur genoemd om de controlerende taak van de gemeenteraad in te vullen en welke criteria voor de controlepraktijk kunnen daaruit gedestilleerd worden?’

2.1 De taken van de gemeenteraad in het kader van het dualisme.

Het gemeentelijk bestuur kent drie bestuursorganen: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

Vóór 7 maart 2002 was er sprake van een monistische verhouding tussen gemeenteraad en college. Na die datum – met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur – is er sprake van duale verhoudingen.

Een verhouding tussen twee bestuursorganen is *monistisch* als de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan ligt, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide is: er is dan sprake van onderschikking. Een verhouding tussen twee bestuursorganen is *dualistisch* als ze allebei eigen, originele bevoegdheden bezitten. Van een formele dominantie van het ene over het andere orgaan is dan geen sprake: het gaat om nevenschikking (Derksen, 2010). Het gaat hier om een formele benadering, op basis van de vraag: aan wie komen de bevoegdheden ‘oorspronkelijk’ toe?

Hoewel de verhoudingen formeel veranderd zijn, is de positie van de gemeenteraad in essentie niet gewijzigd. Thorbecke wenste medio negentiende eeuw dat het primaat in het lokaal bestuur

zou rusten bij 'een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij' (Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000), en de wetgever in het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur denkt er precies hetzelfde over. De stelselherziening van 2002 heeft dan ook niet het doel de raad van zijn centrale positie te beroven, maar beoogt juist het primaat van de raad te versterken. In plaats van formeel te regelen dat de executieve ondergeschikt is aan het algemeen vertegenwoordigend orgaan, wordt de raad materieel in positie gebracht door de versterking van politieke beïnvloedings- en verantwoordingsmechanismen (Denters et al., 2008).

In essentie zijn de belangrijkste wijzingen in het kader van het dualisme de volgende:

- Wethouders zijn geen lid meer van de gemeenteraad en kunnen benoemd worden uit de gemeenteraad (waarmee zij hun lidmaatschap van de raad verliezen) of kunnen 'van buiten' komen.
- De rollen van de gemeenteraad zijn formeel verhelderd en versterkt. De raad kent drie rollen: volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. Ook heeft de raad nieuwe bevoegdheden gekregen om deze rollen adequaat in te kunnen vullen.
- Gemeenten zijn sinds de invoering van het dualisme verplicht een rekenkamer in te stellen of een rekenkamerfunctie te organiseren. Dit moet ertoe leiden dat de gemeenteraad haar taak van controleur beter waar kan maken. Bij onderzoeken gaat het met name om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid te beoordelen.
- Elke gemeente heeft een eigen raadsgriffier gekregen. Deze persoon ondersteunt, al dan niet geassisteerd door een staf, de zogenoemde griffie, de gemeenteraad bij de uitoefening van haar taken.

Inmiddels zijn de drie kernrollen van de gemeenteraad in het duale stelsel gemeengoed geworden:

- de volksvertegenwoordigende rol;
- de kaderstellende rol;
- de controlerende rol.

In de volksvertegenwoordigende rol staat met name de agendasetting centraal. Raadsleden dienen veelvuldig contacten met burgers te onderhouden en de zorgen, wensen en voorkeuren van burgers zondanig te vertalen dat deze een plek krijgen op de politiek-bestuurlijke agenda. Daarnaast dienen zij te bewaken dat de politieke besluitvorming en vervolgens de uitvoering van het beleid zodanig plaatsvinden dat deze aansluiten op de wensen en voorkeuren van burgers en ervoor zorgen dat hun problemen opgelost worden.

Het begrip 'kaderstelling' staat niet vermeld in de Wet dualisering gemeentebestuur of de Gemeentewet. Toch valt er uit het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie en uit andere officiële stukken wel het een en ander af te leiden over de herkomst en de betekenis van het begrip 'kaderstelling'.

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000) schrijft dat er een duidelijke scheiding moet worden aangebracht tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het college. Het college bestuurt en de raad moet zich concentreren op zijn rol als volksvertegenwoordiger en controleur van het door het college gevoerde beleid. Om de raad in staat te stellen zijn rol als controleur waar te kunnen maken krijgt hij niet alleen de beschikking over diverse controle-instrumenten: ook zijn regelgevende en budgettaire bevoegdheden worden aangescherpt (Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad, 2004). De raad kan dan vooraf kaders stellen voor het beleid met zijn budgettaire en regelgevende bevoegdheden en achteraf de uitvoering controleren met alle hem ter beschikking staande controle-instrumenten. De Staatscommissie verbindt het begrip 'kaders stellen' daarmee sterk aan de budgettaire en verordenende bevoegdheid van de raad.

In het kabinetsstandpunt over het advies van de Staatscommissie staat dat het erom gaat dat de raad kaders stelt waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden kan uitoefenen. Dit wordt normeren genoemd. Het betekent dat de raad zowel kaders moet stellen voor het beleid als het laatste woord moet hebben richting andere gemeentelijke organen: de raad als kaderstellend, vertegenwoordigend, budgetbepalend en controlerend orgaan, waarbij het bij de kaderstelling vastgestelde normenkader als toetsingskader fungeert tijdens het controleren (normenkader = toetsingskader).

De gemeenteraad stelt kaders die zowel beleidsinhoudelijke, financiële als procedurele zaken kunnen bevatten. Door middel van beleidsinhoudelijke kaderstelling stelt de gemeenteraad doelstellingen vast die 'SMART' geformuleerd dienen te zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. De financiële kaderstelling sluit aan bij het hiervoor genoemde budgetrecht van de raad. De raad stelt vast hoeveel geld beschikbaar is om de doelstellingen te verwezenlijken. De procedurele kaderstelling omvat afspraken over wanneer de gemeenteraad op welke wijze bij zaken betrokken wordt. Een goede kaderstelling omvat zowel beleidsinhoudelijke, financiële als procedurele aspecten.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur (Memorie van Toelichting Wet dualisering gemeentebestuur, 2000-2001) legt de wetgever de nadruk op de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad. Met de verordenende bevoegdheid stelt de raad vooraf de normen en verschaft hij de kaders waarbinnen het bestuur opereert; met de controlerende bevoegdheid kan de raad achteraf het bestuur en de wijze van uitvoering van beleid en regels toetsen.

Kortom, het begrip 'kaderstelling' is niet letterlijk in de Wet dualisering gemeentebestuur of de Gemeentewet vastgelegd, maar er is wel degelijk een juridische basis voor het begrip kaderstelling uit de wetgeving te herleiden, met de programmabegroting als belangrijk kaderstellend instrument en de verordenende bevoegdheid en het budgetrecht als belangrijke aangrijpingspunten voor de normering van het bestuurlijk speelveld (Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad, 2004).

Zowel de gemeenteraad als het college hebben binnen het duale stelsel behoefte aan controle. Voor wat betreft de gemeenteraad gaat het daarbij om begrippen als rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid. Bij het college gaat het om beheersing van de uitvoering. Voor het college is het van belang te weten of de uitvoering zich beweegt binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders (regels en budgetten) en of de gestelde doelen worden bereikt tegen zo laag mogelijke kosten.

Aangezien de controlerende taak van de gemeenteraad in deze scriptie centraal staat, wordt hierop in de volgende paragraaf nader ingegaan.

2.2 De controlerende taak van de gemeenteraad

Jarenlang stond in de gemeentelijke wereld – om het in duale begrippen te zeggen – de kaderstelling centraal, met als hoogtepunt de vaststelling van de programmabegroting. Voorafgaand aan de vaststelling hiervan werden er uitgebreide algemene beschouwingen gehouden, waarin de gemeente en verre omstreken de revue passeerden. Menig bestuurder zal zich nog de uren lange begrotingsvergaderingen kunnen herinneren. Als op enig moment echter de gemeentelijke jaarrekening en het jaarverslag aan de orde kwamen, waren dit veelal hamerstukken in de gemeenteraadsvergadering. Waarschijnlijk nam slechts een enkeling de moeite om de begroting van het voorgaande jaar er nog eens op na te slaan, te bezien wat daarin

aan doelstellingen en middelen opgenomen waren, en deze te relateren aan het jaarverslag en de jaarrekening waarin de geboekte (financiële) resultaten vermeld stonden. Inmiddels is de situatie drastisch gewijzigd. Verantwoording wordt gezien als één van de kernwaarden van de bedrijfsmatige overheid en menig onderdeel van de publieke sector klaagt over de zware verantwoordingslasten.

In de bestuurlijke praktijk worden de begrippen 'controle', 'toezicht' en 'verantwoording' regelmatig min of meer als synoniemen gebruikt. Dit is heel goed te verdedigen, mits bedacht wordt dat controle en toezicht vanuit het handelingsperspectief van de controleur en toezichthouder plaatsvinden, en verantwoording het handelingsperspectief van de verantwoordende partij tot uitgangspunt neemt (Bovens, 2010).

Controle als begrip kan eng en breed opgevat worden. In enge zin verwijst het naar een concrete handeling van een persoon of instantie. Dit is controle in de betekenis die accountants eraan geven: verifiëren. Zij definiëren 'controle' volgens Bovens als 'de activiteiten die erop gericht zijn om de getrouwheid van de financiële verantwoording van de gecontroleerde vast te stellen' (Bovens, 2010). In brede zin vormt het begrip 'controle' het spiegelbeeld van 'verantwoording'. Controle verwijst volgens Bovens dan naar de activiteiten van een controleur die erop gericht zijn een systeem of organisatie in een gewenste toestand te brengen. Het gaat dan niet alleen meer om vaststellen en beoordelen, maar ook om sturing. Sturing geven is daarmee een onderdeel geworden van de controlerende functie.

Aangezien de begrippen 'controle' en 'verantwoording' in wezen niet zozeer verschillen, maar slechts het handelingsperspectief met de begrippen wijzigt, en aangezien in de literatuur waardevolle aspecten te vinden zijn onder de noemer 'verantwoording' en 'publieke verantwoording' wordt hierna ingezoomd op het begrip verantwoording, alsmede diverse vragen die daarmee samenhangen zoals aan wie, wie, waarover, waarom deze verantwoording moet worden afgelegd, aan welke kwaliteitseisen voldaan dient te worden, welke belangen ermee worden gediend, wat de ontwikkelingen op publiek verantwoordingsgebied zijn en met welke instrumenten kan verantwoording afgelegd kan worden.

2.2.1 Verantwoording als relatie tussen actor en forum

Volgens Bovens (Bovens, 2005) maakt het begrip 'verantwoording' deel uit van een kleine familie van positief geladen begrippen die allemaal terug gaan op de stam van 'antwoord'. Woorden als 'verantwoord', 'verantwoordelijk', 'verantwoordelijkheid' en 'verantwoording' zijn stuk voor stuk ideogrammen. Het zijn positief geladen woorden die niet nauwgezet gedefinieerd zijn. Toch kunnen deze woorden niet zomaar voor elkaar ingewisseld worden. Er is duidelijk sprake van gescheiden begrippen. 'Verantwoordelijkheid' is een stand van zaken. Iemand die verantwoordelijkheid heeft moet ervoor zorgen dat iets goed loopt. Hij heeft een taak. 'Verantwoordelijkheid' in de zin van taken, bevoegdheden en plichten, gaat altijd vooraf aan verantwoording. Iemand die een taak heeft te vervullen kan uit allerlei mogelijkheden putten om die taak waar te maken: hij kan zijn juridische bevoegdheden inzetten, maar ook andere instrumenten als geld, personele capaciteit en besluiten van de raad. Wie bepaalde verantwoordelijkheden heeft moet daar meestal – soms op basis van wetgeving, soms vanwege gemaakte afspraken of gevoelde verplichtingen – verantwoording over afleggen. 'Verantwoording' is een proces. Verantwoording is laten zien hoe de toegewezen taak met de toegewezen bevoegdheden en instrumenten waargemaakt is. Door het zo te benoemen wordt duidelijk dat het begrip verantwoording een tweezijdige relatie behelst: aan de ene kant is er de *actor* die verantwoording aflegt, en aan de andere kant is er het *forum* aan wie verantwoording wordt afgelegd. Zowel actor als forum kan een specifiek individu zijn, maar ook een concrete organisatie of instelling, zoals de provincie of het CBS.

De *verplichting* tot het afleggen van verantwoording kan zowel formeel als informeel van aard zijn (Bovens, 2005). In tal van wetgeving is vastgelegd op welke wijze verantwoording afgelegd dient te worden. Ook kent publieke verantwoording vaak een formele kant, doordat de actor in de publieke arena over specifieke onderwerpen tekst en uitleg dient te geven. Informele wijzen van verantwoording zijn bijvoorbeeld het bijpraten van raadsleden bij een kopje koffie of het plegen van een telefoontje richting raadsleden om hen snel over iets te informeren.

Bovens onderscheidt drie fases of elementen met betrekking tot de verantwoordingsrelatie tussen actor en forum (Bovens, 2005, 2010):

- De informatiefase.
- De debatfase.
- De consequenties.

In de *informatiefase* voelt de actor zich verplicht om informatie over zijn optreden te verstrekken aan het forum. Het kan informatie zijn over handelen of nalaten, over geleverde prestaties, producten en procedures. Het forum kan op basis van de verstrekte informatie nadere informatie trachten te verkrijgen door het stellen van vragen, en vervolgens hierover met de actor in discussie gaan: *de debatfase*. Met name de beantwoording van de vragen door de actor staat in deze fase centraal. Vervolgens komt na de debatfase de beoordeling door het forum centraal te staan. Het forum kan in positieve of negatieve zin besluiten, bijvoorbeeld door in te stemmen met het optreden van de actor of het afkeuren ervan. Deze besluiten kunnen *consequenties* hebben. Negatieve oordelen kunnen leiden tot sancties. Dit kan variëren van het opleggen van boetes tot het indienen van een motie van wantrouwen. Positieve oordelen kunnen positieve consequenties hebben, zoals bijvoorbeeld het verkrijgen van extra budget of een schouderklopje.

Bovens onderscheidt drie fases met betrekking de verantwoordingsrelatie tussen actor en forum.: de informatiefase, de debatfase en de consequenties. De fase ‘consequenties’ bevat echter twee onderdelen: zowel de *beoordeling* van het forum als de *consequenties* van de beoordeling van het forum worden onder het kopje ‘consequenties’ gepresenteerd. Deze wijze van presenteren kan tot onduidelijkheid leiden. Beter is het daarom om vier fases of elementen met betrekking tot de verantwoordingsrelatie tussen actor en forum te onderscheiden:

- De informatiefase.
- De debatfase.
- De oordeelfase.
- De consequentiefase.

De informatiefase en debatfase zijn dezelfde fasen als beschreven door Bovens, maar de oordeelfase omvat uitsluitend de beoordeling van het forum, en de consequentiefase behelst de consequenties van de beoordeling door het forum (formeel of informeel en positief of negatief).

In deze scriptie wordt de volgende definitie van ‘verantwoording’ gehanteerd.

Er is sprake van **verantwoording** wanneer

Informatiefase	• er een relatie is tussen een actor en een forum • waarbij de actor zich verplicht voelt • informatie en uitleg te verstrekken • over zijn eigen optreden
Debatfase	• het forum nadere vragen kan stellen
Oordeelfase	• en een oordeel uit kan spreken
Consequentiefase	• dat formele/informele c.q. positieve/negatieveconsequenties kan hebben voor de actor.

Aangezien de controlerende taak van de gemeenteraad in deze scriptie centraal staat is het goed nog even stil te staan bij het begrip 'publieke verantwoording'. Al het voorgaande is ook van toepassing op *publieke* verantwoording. Er komen echter nog drie aspecten bij (Bovens, 2005 en Bovens, 2010):

- De *openbaarheid* van de verantwoording.
- Het *object* van de verantwoording.
- Het *perspectief* van de verantwoording.

De verantwoording gebeurt in het openbaar, dus niet in beslotenheid en is voor iedereen toegankelijk (fysiek en/of virtueel).

De verantwoording gaat over zaken in het publieke domein. Dan kan het bijvoorbeeld gaan over de uitoefening van publieke bevoegdheden, maar ook over de besteding van publieke middelen. Uiteindelijk gaat het om de beoordeling voor – en indirect door – de burgers van de gedragingen en handelingen van publieke actoren.

De in deze scriptie – in lijn met Bovens – gehanteerde definitie van publieke verantwoording luidt als volgt (Bovens, 2005).

Er is sprake van publieke verantwoording wanneer

Informatiefase	• er een relatie is tussen een actor en een forum • waarbij de actor zich verplicht voelt • informatie en uitleg te verstrekken • over zijn eigen optreden
Debatfase	• het forum nadere vragen kan stellen
Oordeelfase	• en een oordeel uit kan spreken
Consequentiefase	• dat formele/informele c.q. positieve/negatieve consequenties kan hebben voor de actor.
Object	• Het gaat over de besteding van publieke middelen of de uitoefening van publieke taken en bevoegdheden
Openbaarheid	• in de openbaarheid (direct of indirect)
Perspectief	• vanuit het perspectief van de publieke zaak.

Bij de afbakening van het scriptieonderwerp zal bovenvermelde definitie worden gehanteerd in combinatie met criteria die gedestilleerd zullen worden uit de literatuur die besproken wordt in de volgende paragrafen.

2.2.2 Wie legt aan wie waarover en waarom verantwoording af

Uitgaande van de actor-forumrelatie zijn er in het publieke domein vele fora waaraan bestuurders, managers en organisaties verantwoording hebben af te leggen. Bovens onderscheidt ten minste vijf verschillende soorten publieke verantwoording (Bovens, 2005): politieke verantwoording, juridische verantwoording, administratieve verantwoording, professionele verantwoording en maatschappelijke verantwoording. Voordat deze vijf soorten publieke verantwoording worden besproken is het goed eerst even stil te staan bij de volgende aspecten: *wie* legt verantwoording af, *waarover* wordt verantwoording afgelegd en *waarom* wordt er verantwoording afgelegd. Vervolgens worden deze aspecten meegenomen in de bespreking van de vijf soorten publieke verantwoording, waarbij het onderdeel politieke verantwoording de meeste aandacht zal krijgen aangezien deze vorm van verantwoording het onderwerp van deze scriptie vormt.

Wie legt verantwoording af?

Het is niet altijd gemakkelijk – zeker niet bij grote publieke organisaties – vast te stellen *wie* er verantwoording af moet leggen. Dit komt doordat het optreden van de organisatie vaak een

optelsom is van een aantal deelhandelingen van vele personen die vervolgens ook nogal eens wisselen in de loop van de tijd. Niemand lijkt verantwoordelijk gesteld te kunnen worden voor het totaal. Bovens noemt dit ook wel het probleem van de vele handen. Hij onderscheidt vier manieren om met het probleem van de vele handen om te gaan: corporatieve verantwoording, hiërarchische verantwoording, collectieve verantwoording en individuele verantwoording (Bovens, 2005). Bij de *corporatieve verantwoording* wordt het accent gelegd op de organisatie als actor. Al dan niet rechtspersoonlijkheid bezittend wordt de organisatie als een min of meer zelfstandige instelling beschouwd die voor het forum –bijvoorbeeld de bestuursrechter, de strafrechter of de rekenkamer – ter verantwoording wordt geroepen. In politieke omgevingen wordt meestal gekozen voor de *hiërarchische benadering*. Niet de organisatie an sich maar de persoon die de politieke leiding over een bepaald dossier heeft wordt ter verantwoording geroepen. Indien gekozen wordt voor het principe van allen voor één en een ieder binnen een organisatie voor het geheel aansprakelijk gesteld kan worden, wordt gesproken van *collectieve verantwoording*. De gedachte hierachter is dat iedereen, hoe veel of weinig dan ook, heeft bijgedragen aan het uiteindelijke optreden van de organisatie. Moreel gezien zijn er bezwaren tegen deze verantwoordingsvorm aan te voeren: niet iedereen heeft in gelijke mate bijgedragen aan het eindresultaat en er bestaan binnen organisaties grote verschillen in mate van macht en invloed die men uit kan oefenen. In het geval van collegiaal bestuur ligt dit anders. Elk individueel lid kan dan voor het totaal ter verantwoording geroepen worden. Als ieder voor zich verantwoording af moet leggen is er sprake van *individuele verantwoording*. Het gaat er dan om goed te analyseren wie wat gedaan heeft: ieders persoonlijke bijdrage aan het gewraakte organisatieresultaat moet in beeld gebracht worden.

Waarover wordt verantwoording afgelegd?

Deze vraag handelt over het aspect waarover verantwoording moet worden afgelegd. Bovens onderscheidt drie aspecten (Bovens, 2010): financiële verantwoording (verantwoording over de gemaakte kosten in relatie tot de doelstellingen), procesverantwoording (verantwoording over de bij de kaderstelling gemaakte procesafspraken) en beleidsmatige verantwoording (verantwoording over de mate waarin de doelstellingen bereikt zijn). Deze aspecten kunnen per forum verschillen.

Waarom wordt verantwoording afgelegd?

Waarom zou een organisatie (actor) zich verantwoorden richting een andere organisatie/persoon (forum)? Bovens onderscheidt drie redenen (Bovens, 2005):

- Een actor kan ertoe gedwongen worden doordat het forum formele macht over de actor heeft. In dit geval spreken we van *verticale verantwoording*.
- Een actor legt vrijwillig verantwoording af. Er is geen sprake van een hiërarchische relatie tussen actor en forum. Deze vorm van verantwoording wordt *horizontale verantwoording* genoemd.
- Een tussenvorm vormt de *diagonale verantwoording*: er is geen sprake van een hiërarchische relatie tussen actor en forum, maar ook geen sprake van vrijwilligheid. Het gaat dan om verantwoording in de schaduw van de hiërarchie (indirecte verantwoording).

De Vijlder constateert dat door het polycentrische karakter van de hedendaagse samenleving er niet langer sprake is van één machtscentrum maar van een veelheid aan machtscentra met de daarbij betrokken verantwoordingsvormen (De Vijlder, 2007).

Zoals aan het begin van deze paragraaf reeds is gemeld zullen achtereenvolgens de volgende vijf soorten publieke verantwoording besproken worden met in achtneming van de aspecten wie, waarover en waarom: politieke verantwoording, juridische verantwoording, administratieve verantwoording, professionele verantwoording en maatschappelijke verantwoording.

2.2.3 Politieke verantwoording

Bij politieke verantwoording gaat het om politieke fora (Bovens, 2010). De in paragraaf 2.2.1 opgenomen definitie van publieke verantwoording wordt in het onderdeel 'informatiefase' dus als volgt aangevuld (aanvulling is vet gedrukt): 'Er een relatie is tussen een actor en een politiek forum'.

De definitie van politieke verantwoording luidt derhalve als volgt.

Er is sprake van **politieke verantwoording** wanneer

Informatiefase	• er een relatie is tussen een actor en een politiek forum • waarbij de actor zich verplicht voelt • informatie en uitleg te verstrekken • over zijn eigen optreden
Debatfase	• het forum nadere vragen kan stellen
Oordeelfase	• en een oordeel uit kan spreken
Consequentiefase	• dat formele/informele c.q. positieve/negatieve consequenties kan hebben voor de actor.
Object	• Het gaat over de besteding van publieke middelen of de uitoefening van publieke taken en bevoegdheden
Openbaarheid	• in de openbaarheid (direct of indirect)
Perspectief	• vanuit het perspectief van de publieke zaak.

Voorbeelden van politieke fora zijn gemeenteraden, volksvertegenwoordigers, politieke partijen, de Tweede Kamer, Gedeputeerde Staten enzovoort. In deze scriptie is de actor de burgemeester en het politieke forum de gemeenteraad.

In een politieke context stelt Bovens dat – als het gaat om de vraag wie verantwoording af moet leggen – meestal gekozen wordt voor de *hiërarchische benadering* (Bovens, 2010). De persoon die bestuurlijk trekker is van een bepaald dossier is degene die ter verantwoording wordt geroepen. Als het bijvoorbeeld gaat om veiligheidsvraagstukken is veelal de burgemeester in beeld om bij vragen tekst en uitleg te geven. Toch kan er binnen een politieke context ook sprake zijn van *collectieve verantwoording*. Zo is er binnen bijvoorbeeld gemeenten sprake van collegiaal bestuur. Indien een lid van het college ter verantwoording wordt geroepen, wordt in feite het gehele college ter verantwoording geroepen. Artikel 169 lid 1 van de Gemeentewet omschrijft dit ook helder: "Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur." De vormen 'individuele verantwoording' en 'corporatieve verantwoording' komen in een politieke context niet tot relatief weinig voor.

Resumerend kan gesteld worden dat binnen een politieke context twee verantwoordingsvormen veelvuldig voorkomen: de hiërarchische verantwoording en de collectieve verantwoording. De definitie van politieke verantwoording zou dus bij de informatiefase als volgt aangevuld kunnen worden (aanvulling is vet gedrukt): 'waarbij de actor zich - om hiërarchische of collectieve verantwoordings redenen - verplicht voelt'. Aangezien in deze scriptie de actor de burgemeester is en het politieke forum de gemeenteraad wordt in deze scriptie de definitie ook in deze zin aangepast. De aangepaste definitie luidt dan als volgt.

Er is in deze scriptie sprake van **politieke verantwoording** wanneer

Informatiefase	• er een relatie is tussen de burgemeester en de gemeenteraad • waarbij de burgemeester zich – om hiërarchische of collectieve verantwoordings redenen - verplicht
----------------	--

	- voelt - informatie en uitleg te verstrekken - over zijn eigen optreden
Debatfase	de gemeenteraad nadere vragen kan stellen
Oordeelfase	en een oordeel uit kan spreken
Consequentiefase	dat formele/informele c.q. positieve/negatieve consequenties kan hebben voor de burgemeester.
Object	Het gaat over de besteding van publieke middelen of de uitoefening van publieke taken en de inzet van bevoegdheden
Openbaarheid	in de openbaarheid (direct of indirect)
Perspectief	vanuit het perspectief van de publieke zaak.

Uitbreiding van de definitie kan ook plaatsvinden door te kijken naar de diverse aspecten waarover verantwoording afgelegd dient te worden. In de context van politieke verantwoording kan zowel sprake zijn van financiële verantwoording, procesverantwoording als beleidsmatige verantwoording. De aangepaste definitie luidt dan als volgt.

Er is in deze scriptie sprake van **politieke verantwoording** wanneer

Informatiefase	- er een relatie is tussen de burgemeester en de gemeenteraad - waarbij de burgemeester zich – om hiërarchische of collectieve verantwoordings redenen - verplicht voelt - informatie en uitleg te verstrekken - over zijn eigen optreden
Debatfase	de gemeenteraad nadere vragen kan stellen
Oordeelfase	en een oordeel uit kan spreken
Consequentiefase	dat formele/informele c.q. positieve/negatieve consequenties kan hebben voor de burgemeester.
Object	Het gaat over de besteding van publieke middelen of de uitoefening van publieke taken en de inzet van bevoegdheden
Aspect	- waarbij gekeken kan worden naar het proces, de inhoud of de financiën -
Openbaarheid	in de openbaarheid (direct of indirect)
Perspectief	vanuit het perspectief van de publieke zaak.

Indien gekeken wordt naar het 'waarom' van verantwoording afleggen door de burgemeester kan gesteld worden dat er sprake is van *verticale verantwoording* aangezien de gemeenteraad formele macht over de actor heeft. Hoewel de burgemeester door de Kroon benoemd wordt, kan de gemeenteraad het vertrouwen in de burgemeester opzeggen, waardoor diens positie politiek onhoudbaar wordt. Geconstateerd kan worden dat de vragen 'wie moet er verantwoording af leggen' en 'waarom wordt er verantwoording afgelegd' naadloos in elkaar overlopen. Een aanvulling van de definitie is derhalve niet nodig.

Theorieën

Om verder inzicht te krijgen in de complexiteit van (politieke) controle en verantwoording, en derhalve tot aanscherping van de definitie te komen, is het nuttig om ook aandacht te schenken aan bestaande theorieën. Gekozen is voor de *principaal-agenttheorie* (ook wel agentschapstheorie genoemd) en de *stewardshiptheorie*. Deze theorieën gaan in op de relatie tussen principaal (opdrachtgever; in deze scriptie: gemeenteraad) en agent (uitvoerder; in deze

scriptie: burgemeester). Aspecten als controle en verantwoording spelen daarbij een belangrijke rol waardoor deze theorieën een relevante aanvulling vormen op het hiervoor reeds beschreven theoretische kader. Achtereenvolgens worden de agentschapstheorie en de stewardship theorie besproken uitmondend in een (aanvullend) normenkader voor effectieve sturing en controle op het optreden van de burgemeester.

Agentschapstheorie

De agentschapstheorie heeft betrekking op de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen twee of meer partijen. “In principaal-agent-relaties staat het probleem centraal hoe het contract tussen principaal en agent kan worden gespecificeerd op een manier dat de agent optimaal wordt gemotiveerd om in het belang van de principaal te handelen.” (Hazeu, 2000). Het economische gedrag van actoren staat centraal, waarbij de relatie is gebaseerd op een impliciete of expliciete overeenkomst.

De theorie is gebaseerd op twee veronderstellingen: (1) in de relatie tussen de principaal (opdrachtgever) en de agent (opdrachtnemer) zit een *belangentegenstelling*, waarbij de agent (gedeeltelijk) andere belangen nastreeft dan de principaal wenst, en (2) de principaal is niet in staat om de activiteiten en doelen van de agent naar waarde te schatten omdat de principaal over onvoldoende informatie beschikt. De agent zit namelijk dichterbij de zaken dan de principaal, waardoor de agent een informatievoorsprong heeft. Het resultaat van deze zogeheten *informatie-asymmetrie* is dat er ondoelmatigheid optreedt (ook wel X-inefficiency genoemd).

Er kunnen vijf elementen onderscheiden worden die bepalend zijn voor principaal-agentrelaties (Foss, 1995):

- Doordat de agent over meer informatie beschikt dan de principaal – de agent is dagelijks bezig met de materie en de principaal niet – is er sprake van informatieasymmetrie.
- Agenten verschillen van elkaar op diverse vlakken, zoals opleiding, ervaring en competenties. De kwaliteiten van de agent zijn mede bepalend voor de kansen van de principaal met betrekking tot het uitvoeren door de agent van de gewenste taken.
- De nutsbeleving van agent en principaal wordt beïnvloed door de acties en beslissingen van de agent. Daardoor komt het nut van de agent niet volledig overeen met dat van de principaal. Bijvoorbeeld: een burgemeester heeft meer taken dan alleen op het terrein van openbare orde en veiligheid. Hij/zij kan daarom besluiten veiligheid als sluitpost van zijn tijdsbesteding te gebruiken. Indien de raad veiligheid als een belangrijke taak van de burgemeester ziet beïnvloedt de beslissing van de burgemeester v.w.b. de tijdsbesteding de kwaliteit van zijn werk op veiligheidsgebied.
- Onzekerheden spelen een rol. Dit zijn zaken die niet beïnvloedbaar zijn door agent of principaal. Bijvoorbeeld: de komst van nieuwe wetgeving.
- Uiteindelijk is er een resultaat. Dit resultaat – waarneembaar voor zowel agent als principaal – wordt bepaald door de inspanningen van de agent en random-factoren.

Uit de informatieasymmetrie en de (gedeeltelijk) tegengestelde doelen volgen twee bedreigingen voor de principaal: (1) *adverse selection* als gevolg van ‘hidden information’ en (2) *moral hazard* of ‘hidden action’. Adverse selection (negatieve selectie) treedt ex-ante op (voordat er een contract tot stand komt) en moral hazard (moreel risico) treedt ex-post (na contractsluiting) op. In beide gevallen gaat het om informatie of de ontoereikendheid ervan en wordt één partij benadeeld. Aangezien in deze theorie meestal het perspectief van de principaal wordt gekozen, zoekt deze mogelijkheden om onder de benadeling uit te komen. Vaak gaat dit gepaard met transactiekosten.

Een voorbeeld van adverse selection kan zijn dat de gemeenteraad graag een oplossing wenst voor een plek in een dorp waar er voortdurend sprake is van jongerenoverlast. Indien de agent inadequate informatie verstrekt over de uitgangssituatie, zijn capaciteiten of mogelijkheden kan de gemeenteraad voor een dure oplossing van het probleem kiezen terwijl mogelijk een goedkopere oplossing voorhanden is.

Een voorbeeld van moral hazard is dat mensen die een aansprakelijkheidsverzekering hebben afgesloten meer schade zullen claimen dan mensen die zo'n verzekering niet hebben. Een verklaring hiervoor is veranderd gedrag. Men gedraagt zich roekelozer omdat men de schade toch wel vergoed krijgt.

In de literatuur wordt gesproken over zgn. *agencykosten* die verband houden met principaal-agentrelaties. Het gaat dan om 'bonding costs' en 'monitoring costs' (Jensen en Meckling, 1976). Monitoring costs zijn de kosten die de principaal maakt om in brede zin toezicht te houden op de agent. Er is sprake van een ex post handeling. Voorbeelden hiervan zijn: frequente managementrapportages en de inzet van externe toezichthouders zoals accountants. Bonding costs zijn kosten die door de agent gemaakt worden om de principaal ervan te overtuigen dat hij zich niet schuldig maakt aan ongewenst gedrag. Bonding is een ex ante vorm van sturing. Deze sturing kan zowel in het belang van de agent als van de principaal zijn. Een voorbeeld van bonding in ex ante vorm is de beperking van de beslissingsbevoegdheid van de agent bij specifieke besluiten. Uitgaande van doelincongruentie - de agent doet niet altijd automatisch wat de principaal wenst - moeten beiden dus opletten en investeren hetgeen gepaard gaat met kosten ('monitoring costs' en 'bonding costs'). De functie van deze investeringen is dat de 'residual loss' beperkt blijft. 'Residual loss' kan gedefinieerd worden als de gederfde inkomsten van de principaal, voortkomend uit het verschil tussen de beslissingen van een agent en die beslissingen die de doelstellingen van de principaal maximaal zouden nastreven.

Indien we de agency-theorie toepassen op het lokale overheidsbestuur kunnen we constateren dat er sprake is van diverse delegatie en verantwoordingsrelaties: de kiezers delegeren hun soevereiniteit aan volksvertegenwoordigers die gezamenlijk de gemeenteraad vormen. De gemeenteraad delegeert taken naar het college van burgemeester en wethouders dat op haar beurt taken delegeert aan het ambtelijk apparaat. Binnen het ambtelijk apparaat zijn er vervolgens ook weer diverse delegatielagen mogelijk, waarbij de grootte van de organisatie een rol speelt. Hoe groter de organisatie, hoe meer managementlagen in de delegatieketen opgenomen zullen worden. Delegatie van taken betekent ook dat er verantwoording afgelegd dient te worden. Deze verantwoording gaat vervolgens via het (gelaagde) ambtelijk apparaat richting het college van B&W en vervolgens naar de gemeenteraad, die bij verkiezingen weer verantwoording aflegt richting de kiezer. Zo beschouwd kan een bestuursorgaan/organisatieonderdeel zowel principaal als agent zijn en zowel actor als forum. Alleen de uiteinden van de keten, de kiezers en de laagste uitvoerende ambtenaren wisselen niet van rol.

Gegeven de diverse principaal-agent-relaties en de voornoemde problemen die daarmee gepaard kunnen gaan is het van belang te bezien welke maatregelen genomen kunnen worden om ervoor te zorgen dat agenten zoveel mogelijk handelen in overeenstemming met de wensen van de principaal. In de literatuur worden daarvoor drie mogelijkheden onderscheiden (Neelen, 1993): (1) het overdragen van informatie en het overtuigen van de agent, (2) het sturen op basis van prikkels en risico-overdracht en (3) het opleggen van regels en het toezicht houden daarop (monitoring). Gezamenlijk zijn deze drie maatregelen erop gericht de belangen van principaal en agent meer in lijn met elkaar te brengen en de informatieasymmetrie te beperken. Ten aanzien van de eerste twee maatregelen is de agent nog vrij om zelf keuzes te maken maar worden bepaalde keuzes wel aantrekkelijker gemaakt. De derde maatregel leidt tot (hogere) transactiekosten en kan dus maar beperkt ingezet worden. Daarom kan het wellicht verstandiger zijn om de aandacht met name te richten op het ervoor zorgen dat de belangen van principaal en agent zoveel mogelijk parallel lopen door in te zetten op de eerste twee maatregelen.

Ten aanzien van de derde mogelijkheid - regels en toezicht - is het van belang de planning & controlfunctie (P&C-functie) binnen gemeenten te noemen. Het gemeentebestuur moet te allen tijde inzicht kunnen geven welke activiteiten met welk doel tegen welke kosten worden

uitgevoerd. De inrichting van de P&C-functie is gebaseerd op de theorie van 'Government Governance'. Het gaat erom dat belanghebbenden binnen en buiten de organisatie er voordeel bij hebben als een organisatie intern 'in control' is en in staat is daarover op adequate wijze verantwoording af te leggen. Centraal staat de cyclus van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden (Ministerie van Financiën, 2000). Waarbij 'toezicht houden' bij de lokale overheid is vervangen door 'controleren'. Immers, op basis van de gemeentelijke autonomie zijn college en raad gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering en de controle van het beleid. *Sturen* betekent lokaal dat de gemeenteraad zowel beleidsdoelstellingen als de (financiële) kaders hiervoor vaststelt. *Beheersen* betekent lokaal dat het college de uitvoering ter hand neemt waarbij het erop aanstuurt binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders de vastgestelde doelen te realiseren. *Controle* vindt lokaal plaats door de gemeenteraad die toetst of het college bij de uitvoering de vastgestelde doelen binnen de vastgestelde kaders heeft gerealiseerd. Verantwoording vindt vervolgens lokaal plaats door het college dat de raad informeert over de bereikte resultaten en de kaders waarbinnen de uitvoering heeft plaatsgevonden.

Het is van belang dat gemeenten hun governance-cyclus goed op orde hebben. Wanneer dit niet het geval is kunnen de door de agency-theorie geïdentificeerde problemen volop ruimte krijgen: door informatieasymmetrie en tegengestelde belangen kunnen de doeltreffendheid en doelmatigheid ernstig aangetast worden. Het is daarom niet voor niets dat het Ministerie van Financiën het instrument van de 'governance-doorlichting' heeft opgesteld, waardoor overheden in staat worden gesteld hun governance-cyclus te toetsen op 'witte vlekken'.

Indien we de agency theorie toepassen op het onderwerp van deze scriptie – de controlerende taak van de gemeenteraad richting burgemeester – waarbij de gemeenteraad als principaal en de burgemeester als agent gezien kan worden – dan kunnen hierbij de volgende opmerkingen geplaatst worden:

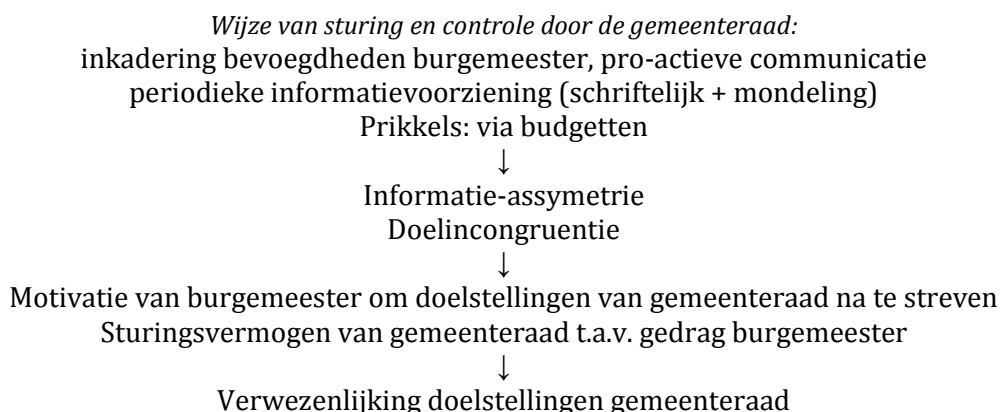
- De theorie is gebaseerd op het uitgangspunt dat er sprake is van een impliciete of expliciete overeenkomst (contract) tussen principaal en agent. In het contract definieert de principaal wat hij van de agent wil. Ten aanzien van de relatie gemeenteraad - burgemeester kan gekeken worden naar de basis van deze verhouding en naar de inhoud binnen deze relatie. Ten aanzien van de basis van de verhouding zij vermeld dat de burgemeester in Nederland een functionaris is die benoemd wordt door de Kroon. Van een expliciete overeenkomst is derhalve geen sprake. Van een impliciete overeenkomst zou sprake kunnen zijn indien gekeken wordt naar de wijze waarin de gemeenteraad betrokken wordt bij de selectie van de burgemeester. Op basis van een door de gemeenteraad vastgestelde profielschets wordt een burgemeester aangetrokken, waarmee soms tijdens de sollicitatieprocedure door de vertrouwenscommissie expliciete afspraken worden gemaakt over bepaalde kwesties. Deze afspraken zouden dan als een impliciete overeenkomst kunnen gelden. Ten aanzien van de inhoud van de relatie gemeenteraad – burgemeester fungeert de hiervoor reeds besproken kaderstelling als contract. De kaderstelling is dat juridisch gezien niet, maar heeft wel de functie van een contract. Indien de kaders scherp worden gedefinieerd is er minder sprake van doelincongruentie.
- De theorie is gebaseerd op de veronderstelling dat er sprake is van een belangentegenstelling tussen agent en principaal. Het is discutabel of dit altijd het geval is tussen burgemeester en gemeenteraad. In principe zouden beide bestuursorganen hetzelfde belang voor ogen moeten hebben, namelijk het zo goed mogelijk behartigen van de belangen van de burgers van hun gemeente. Het algemeen belang prevaleert boven het eigen belang. Daarnaast kan opgemerkt worden dat de burgemeester bij de uitoefening van zijn taken zich rekenschap geeft van de opvattingen van het college waarbinnen hij opereert (collegiaal bestuur). In het algemeen geldt dat de belangen van het college en de burgemeester parallel lopen. Normaliter is het zo dat het college kan rekenen op steun van een meerderheid in de gemeenteraad (ook wel coalitie genoemd) en dat er een contract in de vorm van een collegeprogramma is gesloten. Het college geeft zich bij de uitoefening van zijn taken

rekenschap van de opvattingen van de coalitie en houdt rekening met het collegeprogramma. De belangen van het college en de coalitie zullen dus meestal parallel lopen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de belangen van de burgemeester in de meeste situaties parallel zullen lopen met de belangen van de meerderheid van de gemeenteraad.

- Zowel tussen college en gemeenteraad als burgemeester en gemeenteraad is er sprake van informatieasymmetrie. Bestuurders zijn gedurende een groot gedeelte van de week bezig met het besturen van de gemeente en gemeenteraadsleden zijn parttime – veelal naast hun werk – betrokken bij het gemeentebestuur. De informatieasymmetrie is geen statisch begrip maar verschilt per raadslid en beleidsdomein en is afhankelijk van zaken als tijdsbesteding en achtergrond (opleiding, werkervaring) van het raadslid en de mate waarin het gemeentebestuur c.q. de griffie actief inzet op het verkleinen van de in beginsel aanwezige informatieasymmetrie.
- Het streven dient erop gericht te zijn eventuele doelincongruentie en/of informatieasymmetrie te beperken, want daardoor zal de motivatie van de agent om de doelstellingen van de principaal na te streven stijgen, waardoor er sprake is van betere resultaten voor de principaal (de doelstellingen van de principaal worden beter bereikt). Doelincongruentie en/of informatieasymmetrie tussen burgemeester en gemeenteraad kunnen verminderd worden door de inzet van sturingsmechanismen als monitoring, bonding en prikkels/risico-overdracht.
- Monitoring door de gemeenteraad kan ingevuld worden door te vragen om periodieke informatie over bepaalde zaken (bijvoorbeeld schriftelijke bestuursrapportages). Daarnaast kan gevraagd worden om een periodieke mondelinge terugkoppeling over bepaalde zaken.
- Bonding kan ingevuld worden doordat de burgemeester actief investeert in het informeren van de gemeenteraad over waar hij mee bezig is en waar hij in de uitvoeringspraktijk tegenaan loopt. Hij kan dit doen door een praktijkexcursie te organiseren of door in vergaderingen het initiatief te nemen en bepaalde zaken aan de orde te stellen.
- De gemeenteraad kan op diverse manieren sturen met prikkels om de burgemeester in lijn met de door de gemeenteraad gewenste doelstellingen te laten functioneren. Bijvoorbeeld door het verstrekken van extra budget voor bepaalde zaken.

In de onderstaande figuur is het bovenstaande schematisch weergegeven, waarbij tevens gebruik is gemaakt van de door Verhoest beschreven causale relaties volgens de agentschapstheorie tussen de wijze van sturing door de principaal en de resultaten van de agent (Verhoest, 2002).

Figuur 2.1: causale relaties volgens de agency theorie, toegepast op de relatie tussen gemeenteraad en burgemeester (de pijlen geven aan dat er sprake is van ‘invloed op’).



Het mensbeeld van de agency-theorie is te duiden als negatief. De agent is uit op zijn eigenbelang, wil zich niet al te veel inspannen en is van nature risico-mijdend. De vraag is of dit mensbeeld altijd herkenbaar en vanzelfsprekend is. Hiervoor hebben we in de relatie gemeenteraad-burgemeester gezien dat dit niet het geval is. Ook bij familiebedrijven, ethici en (motivatie)psychologen blijkt dit niet het geval te zijn. (Corbey, 2010). Het is dan ook goed te bezien welke bezwaren er leven ten aanzien van de agency-theorie en de vraag te stellen of er een andere theorie beschikbaar is die beter voldoet.

De kritiek op de agency-theorie kan samengevat worden in drie punten (Corbey, 2010):

- Een fundamenteel uitgangspunt bij de agency-theorie is doelincongruentie. Deze hoeft echter niet altijd aanwezig te zijn.
- Vanuit ethisch perspectief wordt kritiek geuit op het feit dat de agenten in het agency-perspectief altijd hun eigenbelang nastreven en nooit altruïstische motieven hebben. Ook zetten zij vraagtekens bij de veronderstelling dat agenten altijd opportunistisch handelen: ze stellen hun nutsmaximalisatie centraal zonder zich te bekommeren om normen, waarden, morele principes of intrinsieke motivatie.
- (Motivatie)psychologen merken op dat de agency-theorie (te) veel belang hecht aan extrinsieke motivatoren en geen aandacht heeft voor intrinsieke motivatoren als meer verantwoordelijkheid mogen dragen, kansen bieden voor persoonlijke groei etc.

Stewardshiptheorie

De agencytheorie komt voort uit tweehonderd jaar economisch onderzoek (Davis et. Al., 1997). Een theorie met geheel andere wortels – namelijk in de psychologie en de sociologie – is de stewardshipbenadering (Donaldson & Davis, 1991). De stewardshiptheorie gaat ervan uit dat de manager de doeleinden van de organisatie van hoger belang acht dan zijn eigenbelang. Als er al sprake zou zijn van doelincongruentie dan gaan de organisatiedoelen bij hem boven zijn eigen doelen. Ook ten aanzien van enkele psychologische en situationele factoren bestaan er verschillen tussen de agency-theorie en de stewardshiptheorie. Onderstaande tabel geeft een duiding van de verschillen. (Tabel overgenomen uit: Corbey, 2010; komt nagenoeg overeen met de tabel op pagina 37 van het artikel van Davis (Davis et al. 1997).)

Tabel 2.1 Verschillen tussen de agency-theorie en de stewardshiptheorie

	Agencytheorie	Stewardshiptheorie
<i>Mensbeeld</i>	Eigenbelang voorop	Organisatiebelang voorop
<i>Motivatie</i>	Extrinsiek	Intrinsiek
<i>Macht</i>	Institutioneel	Persoonlijk
<i>Risicohouding</i>	Avers (principaal is neutraal)	Neutraal (idem principaal)
<i>Control</i>	Monitoring en incentives	Vertrouwen
<i>Horizon</i>	Korte termijn	Lange termijn
<i>Cultuur</i>	Individualisme	Collectivisme
<i>Machtsafstand</i>	Hoog	Laag

De verschillen in de tabel zijn gedestilleerd uit de theorieën. Zij zijn niet gebaseerd op empirisch onderzoek. Dit is ook niet goed mogelijk, aangezien de stewardshiptheorie weinig empirisch getoetst is.

Uit de tabel blijkt duidelijk dat de stewardshiptheorie een geheel ander vertrekpunt kiest dan de agency theorie. Er is geen sprake van belangentegenstellingen tussen principaal en agent. De agent laat het organisatiebelang prevaleren boven zijn eigen belang. Ook in de stewardshiptheorie is er sprake van informatieasymmetrie, maar aangezien de belangen tussen

principaal en agent volledig parallel lopen hoeft de principaal geen investeringen te plegen om doelincongruentie te verminderen. Wel zal de principaal behoefte hebben om de agent aan te sturen. Enige bonding en monitoring kosten zullen dus gemaakt blijven worden, maar deze zullen beduidend lager zijn dan bij de agency theorie.

Het is zaak dat beide partijen in de relatie actor – principaal weet hebben van elkaars positie en ook daarnaar handelen. Indien dit niet het geval is kan dit tot frustratie bij één of beide partijen leiden. Davis geeft dit duidelijk weer als hij in deze context spreekt over het alom bekende prisoner's dilemma. De kern van het dilemma geeft hij weer met het volgende schema (bron: Davis et al., 1997).

Figuur 2.2 Principaal – Manager (of agent) keuze model

		Principal's Choice	
		Agent	Steward
Manager's Choice	Agent	Minimize Potential Costs Mutual Agency Relationship 1	Agent Acts Opportunistically Principal Is Angry Principal Is Betrayed 2
	Steward	3 Principal Acts Opportunistically Manager Is Frustrated Manager Is Betrayed	4 Maximize Potential Performance Mutual Stewardship Relationship

Het dilemma ontstaat omdat er een mogelijkheid is dat de ene actor een andere keuze maakt dan de andere actor. Als de principaal voor een agency-relatie kiest en de manager voor een stewardship-relatie dan ontstaan er gevoelens van onbehagen bij de manager. Hij wordt gecontroleerd alsof hij een zelfzuchtige agent is en voelt zich daardoor gefrustreerd. Deze frustratie kan zelfs omslaan in anti organisatie gedrag. Als omgekeerd de manager kiest voor een agency-relatie en de principaal voor een stewardship-relatie dan kan de manager zijn eigenbelang volop uitleven ten koste van de organisatie en de principaal. Als de principaal daar na korte of lange tijd achterkomt zal deze zich bedrogen voelen, boos zijn en reageren met controle-maatregelen, het zich terugtrekken uit de situatie of het ontslaan van de manager (Davis et al., 1997).

Een relevante vraag is wat maakt in welk vak relaties tussen agent en principaal terecht komen. Davis denkt dat het antwoord te maken heeft met de mate van risico's die elk individu wenst te lopen en de mate waarin men bereid is de andere partij te vertrouwen. Hoewel het hoogste toegevoegde nut geleverd kan worden in een wederzijdse stewardship-relatie, loopt men de minste kans op verraad in een gedeelde agency-relatie.

Corbey (2010) concludeert in navolging van Tosi (Tosi et al., 2003) dat de stewardshiptheorie bestaansrecht heeft, maar dat zij de agencytheorie niet kan vervangen. Beide theorieën hebben elementen in zich die waardevol zijn. De vraag of er sprake zou kunnen zijn van een mix van beide theorieën wordt op dit moment in de literatuur negatief beantwoord. Corbey (2010) geeft een aantal voorbeelden waarbij door (wetenschappelijk onjuiste, ongewenste) vermenging van de theorieën onjuiste conclusies getrokken zouden kunnen worden. Hij sluit zijn vergelijkende artikel dan ook af met de stelling dat er bestaansrecht is voor beide theorieën, en roept op tot meer wetenschappelijk onderzoek naar de stewardshiptheorie waarna eventueel een wetenschappelijk verantwoorde synthese van beide theorieën zou kunnen plaatsvinden.

In de context van het onderwerp van deze scriptie – waarbij de relatie tussen gemeenteraad en burgemeester centraal staat – is een interessante vraag hoe deze relatie getypeerd zou kunnen worden: kan de relatie omschreven worden in agency- theorie termen of is er meer sprake van een stewardship theoretische verhouding? Twee goede indicatoren voor een typering van deze relatie zouden kunnen zijn:

- de wijze waarop de relatie is georganiseerd (bijvoorbeeld is er sprake van veel/weinig monitoring en bonding costs);
- de opvattingen van mensen (welk belang zegt men te laten prevaleren, is men intrinsiek of extrinsiek gemotiveerd en hoe typeert men de organisatiecultuur).

Indien er sprake zou zijn van een stewardship-relatie zou het maximaal haalbare nut gerealiseerd kunnen worden. Hierbij hebben niet alleen principaal en agent het meeste baat maar ook de burgers van de gemeente. Alle andere typering van de relatie zijn suboptimaal, waarbij er verschillen zijn in gradaties van suboptimaliteit. De typering van de relatie gemeenteraad – burgemeester zou vervolgens kunnen leiden tot het – op basis van de theorieën doen van aanbevelingen zodat de relatie zich in optimale zin gaat ontwikkelen.

Om capacitaire redenen wordt in deze scriptie niet expliciet onderzoek gedaan om tot een typering van de relatie gemeenteraad-burgemeester te komen.

2.2.4 Overige vormen van verantwoording

Juridische verantwoording

Bij juridische verantwoording gaat het om juridische fora. Juridische verantwoording kan afgelegd dienen te worden bij de bestuursrechter, bij de burgerlijke rechter of bij de strafrechter (Bovens, 2005). Daarnaast is het mogelijk dat verantwoording afgelegd dient te worden bij interne of externe klachtencommissies. Na behandeling van de zaak kan er sprake zijn van juridische sancties.

De behandeling door de bestuursrechter vindt meestal plaats op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of andere administratieve wetgeving. De burgerlijke rechter is bevoegd als het gaat om specifieke gevallen van onrechtmatige overheidsdaad of contractbreuk. Ten aanzien van het verantwoording afleggen aan de strafrechter wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende overheden (de centrale overheid versus de lagere overheden), tussen overheidsfunctionarissen (opdracht- en feitelijk leidinggevers enerzijds en (functioneel) plegers en deelnemers anderzijds) en tussen exclusieve en niet-exclusieve bestuurstaken. Het wetenschappelijk juridisch discours over de strafbaarstelling van de Staat en decentrale overheden is nog volop gaande. Op basis van de huidige ontwikkelingen, en dan in het bijzonder de steun voor het initiatiefwetsvoorstel van Wolfsen, Van de Camp en Anker is de verwachting dat strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen afgeschaft zal worden (Van der Vorm, 2008).

Bij juridische verantwoording wordt de organisatie als actor gezien; er is sprake van *corporatieve verantwoording*. Niet een individuele functionaris wordt ter verantwoording geroepen, maar de organisatie waarvan deze persoon onderdeel uitmaakt.

Bij juridische verantwoording staat de *rechtmatigheid* centraal.

De reden waarom een actor zich tegenover het juridische forum verantwoordt is dat er sprake is van een formele bevoegdheid van het forum: er is sprake van *verticale verantwoording*.

Administratieve verantwoording

Administratieve verantwoording omvat het afleggen van verantwoording aan bestuurlijke of financiële toezichthouders. Te denken valt aan rekenkamers, inspecties, ombudsliden, integriteitsbureau's en accountants (Bovens, 2005). Al deze instanties hebben gemeen dat zij bestuursorganen kritisch beoordelen op *één of meer aspecten* van hun functioneren (proces, inhoud of financieel) en dat zij ten behoeve van de onderbouwing van hun oordeel veel gegevens en informatie opvragen die de te beoordelen partij dient te verstrekken.

Bij administratieve verantwoording is het de organisatie als actor die optreedt en voor het forum verschijnt. Er is sprake van *corporatieve verantwoording*. De reden waarom de actor voor het forum verschijnt is dat- hoewel het forum niet in een directe hiërarchische relatie staat tot de actor – er geen sprake is van vrijblijvendheid. Het forum ontleent zijn 'macht' aan het feit dat de hiërarchisch bovengeschiedte van de actor hem belast heeft met een vorm van toezicht of controle op het handelen van de actor. Er is sprake van *diagonale verantwoording*.

Gemeenten hebben sinds de invoering van het dualisme de verplichting om een rekenkamer te organiseren. Dit om de controlerende taak van de gemeenteraad met een extra instrument te versterken. Met betrekking tot de rekenkamers vallen er twee rekenkamervormen te onderscheiden: de rekenkamer en de rekenkamerfunctie (zie artikel 81 Gemeentewet). Gemeenten mogen zelf kiezen of ze een rekenkamerfunctie of een rekenkamer wensen. Het belangrijkste onderscheid is gelegen in de samenstelling: in een rekenkamercommissie mogen zowel interne leden (raadsleden) als externe leden als een mix hiervan plaatsnemen. In een rekenkamer mogen uitsluitend externe leden zitting nemen. Daarom wordt een rekenkamer als meer onafhankelijk gezien. Zowel de rekenkamer als de rekenkamerfunctie richt zich op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid (VNG, 2002).

Professionele verantwoording

Bij professionele verantwoording gaat het om vakgenoten. Er zijn publieke organisaties die gekwalificeerd kunnen worden als professionele organisaties, dat wil zeggen: veel van hun werknemers kunnen geduid worden als professionals. Deze 'publieke professionals' kunnen omschreven worden als mensen die (1) met en voor individuele burgers werken en tegelijkertijd maatschappelijke waarden dienen, (2) individuele burgers als specifieke gevallen behandelen maar met algemene kennis c.q. ervaringskennis en (3) werken in publieke en maatschappelijke organisaties maar hun gedrag laten beïnvloeden door de beroepsgroepen waartoe zij behoren (Noordegraaf, Sterrenburg, 2009). Het gaat dan om brandweerlieden, politieagenten, keuringsartsen in de sociale zekerheid etc. Verantwoording geschiedt hier in de vorm van 'peer review' door vakgenoten.

Bij professionele verantwoording is er sprake van *individuele verantwoording*: een ieder wordt beoordeeld op basis van zijn eigen feitelijke bijdrage aan het optreden van de organisatie; de formele positie is daarbij niet relevant. Toetsing van het feitelijke optreden vindt

plaats aan de hand van professionele standaarden, op basis waarvan uitspraken gedaan worden over de *professionaliteit* van het optreden. (Bovens, 2005).

Professionele verantwoording kan gezien worden als een vorm van *diagonale verantwoording*. Er is geen sprake van hiërarchie, maar ook niet van vrijblijvendheid (Bovens, 2005).

Maatschappelijke verantwoording

Bij maatschappelijke verantwoording gaat het om verantwoording aan belangengroepen, burgers en andere 'stakeholders' (Bovens, 2010). De overheid dient steeds meer rekening te houden met gelegenheidscoalities van personen of groepen die gericht zijn op hun specifieke eigenbelangen. Voor de overheid is het lastig dat de legitimiteit van haar beslissingen steeds meer lijkt af te hangen van de mate waarin de beslissingen overeenkomen met de doelen van de maatschappelijke stakeholders. Het feit dat een overheidsorgaan is gekozen en derhalve legitimiteit bezit, wordt door velen minder relevant geacht (Edelenbos & Monnikhof, 1998). Maatschappelijke verantwoording is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden doordat vele media een podium bieden aan burgers en belangengroepen om hun belangen kenbaar te maken.

Bij maatschappelijke verantwoording is het meestal zo dat de organisatie als actor verantwoording dient af te leggen. Er is sprake van *corporatieve verantwoording*. Deze verantwoording kan gericht zijn op *één of meer aspecten*.

Aangezien er meestal geen sprake is van een hiërarchische relatie tussen actor en forum of van formele verplichtingen tot het afleggen van verantwoording is er sprake van *horizontale verantwoording* (Bovens, 2005).

2.2.5 De kwaliteitseisen die gesteld worden aan verantwoording

In paragraaf 2.2.1 is een definitie gegeven van het begrip 'verantwoording'. Kernbegrippen in deze definitie zijn: informatieverstrekking, debatteren, oordelen en sanctioneren.

Als het gaat om de beantwoording van de vraag welke eisen gesteld dienen te worden aan verantwoording is het logisch bij deze kernbegrippen uit voornoemde definitie aan te sluiten. Bovens heeft dat dan ook gedaan en komt voor de kernbegrippen uit op de volgende eisen die gesteld mogen worden (en die hij 'beginselen van behoorlijke verantwoording' noemt) (Bovens, 2005):

- Eisen ten aanzien van de informatieverstrekking: de informatie dient tijdig, betrouwbaar en adequaat te zijn.
- Eisen ten aanzien van het debat: de actor moet zijn optreden voldoende toe kunnen lichten, er moet sprake zijn van voldoende gelegenheid voor het stellen van vragen en er moet sprake zijn van hoor en wederhoor.
- Eisen ten aanzien van het oordelen: het forum dient onafhankelijk en onpartijdig te zijn, de feiten dienen het oordeel te rechtvaardigen en de sanctie dient proportioneel te zijn.

Ook hier zien we dat Bovens de begrippen oordelen en sanctioneren in combinatie met elkaar gebruikt. Onder het kopje 'behoorlijke oordeelsvorming' neemt hij zowel eisen op ten aanzien van het oordelen als eisen ten aanzien van het sanctioneren. Beter zou het zijn om ook hier eventuele verwarring van begrippen te voorkomen door te spreken over eisen die gesteld worden aan een 'behoorlijke oordeelsvorming' en eisen die gesteld worden aan een 'behoorlijke sanctionering'.

Jammer is dat hij de 'beginselen van behoorlijke oordeelsvorming' niet legt langs de vijf door hem onderscheiden vormen van publieke verantwoording. Door dit te doen zou er sprake kunnen zijn van het formuleren van algemene basiseisen die voor elke vorm gelden en eisen die per vorm kunnen variëren. Aangezien deze scriptie gericht is op de vorm politieke verantwoording, wordt uitsluitend deze vorm besproken, uitmondend in een conclusie die verder in het onderzoek gebruikt zal worden.

Ten aanzien van de eisen die gesteld worden aan de informatieverstrekking en het debat kan gesteld worden dat deze logisch klinken. Informatie die door de burgemeester c.q. het college aan de gemeenteraad verstrekt wordt dient tijdig (op de afgesproken momenten), betrouwbaar (zonder fouten) en adequaat (geschikt voor het beoogde doel) te zijn. Ook is het redelijk dat tijdens debatten de burgemeester c.q. het college de ruimte krijgt om zijn optreden voldoende toe te lichten, dat er voldoende mogelijkheden voor de gemeenteraad zijn om vragen te stellen en dat er sprake dient te zijn van hoor en wederhoor. Bij de eisen ten aanzien van het oordelen ligt dat gedeeltelijk anders. Bovens stelt dat het forum – in deze scriptie is het forum bij de vorm politieke verantwoording de gemeenteraad – onafhankelijk en onpartijdig dient te zijn. Onafhankelijkheid bij een raadslid kan ingevuld worden als het zonder last politiek opereren en stemmen (artikel 27 Gemeentewet). Onpartijdigheid in de zin van het algemeen belang laten prevaleren boven het eigenbelang c.q. het belang van bepaalde kiezers (cliëntelisme) is ook een alom gerespecteerde norm. Onpartijdigheid kan echter in een politieke context niet betekenen dat men geen lid mag zijn van een politieke partij en overeenkomstig het gedachtegoed van deze partij acteert. Onpartijdigheid kan hier dus niet gelezen worden als partijloosheid. De eis dat de feiten het oordeel rechtvaardigen is in een politieke context niet altijd aan de orde. Bij de beoordeling spelen niet alleen feiten een rol maar ook andere aspecten zoals het vertrouwen dat men in iemand heeft. Hetzelfde geldt bij de eis tot proportionaliteit van de sanctie. Oordelen en sancties worden in de politiek niet altijd gebaseerd op een enkel geval. Vaak wordt de voorgeschiedenis daarbij betrokken. Zo kan iemand na een paar keer onjuist gehandeld te hebben politiek gezien beschadigd zijn. Hij moet dan uitkijken op korte termijn niet nog een fout te maken. In deze context kan een kleine fout soms grote gevolgen hebben. De (kleine) fout op zichzelf rechtvaardigt dan niet altijd het oordeel. De fout was dan de spreekwoordelijke druppel die de politieke emmer deed overlopen. Gegeven het feit dat in een politieke context de voorgeschiedenis vaak wordt meegenomen bij het oordelen en sanctioneren is het in dit onderzoek lastig te meten of voldoende recht wordt gedaan aan de eisen dat de feiten het oordeel dienen te rechtvaardigen en dat de sanctie proportioneel dient te zijn. Om deze eisen in een politieke context tot hun recht te laten komen zou het onderzoek verbreed dienen te worden met een groter aantal onderwerpen. Om capacitaire redenen is hiervoor niet gekozen.

Conclusie: bij de operationalisering van begrippen in deze scriptie zullen – gegeven het hiervoor vermelde – de eisen (= criteria voor de onderzoekspraktijk; zie onderzoeksvraag 1) ten aanzien van behoorlijke informatievoorziening en behoorlijk debat verwerkt worden en van de eisen van behoorlijke oordeelsvorming uitsluitend de eisen onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

2.2.6 Het belang van publieke verantwoording

Waarom hechten wij in onze maatschappij aan publieke verantwoording? Bovens stelt dat in de wetenschappelijke literatuur drie redenen worden aangevoerd: (1) democratische controle van het overheidsoptreden, (2) het tegengaan van machtsconcentraties en (3) het vergroten van het leervermogen en de effectiviteit van het openbaar bestuur (Bovens, 2005). Achtereenvolgens duidt hij deze drie redenen aan met 'het democratisch perspectief', 'het rechtsstatelijke perspectief' en 'het cybernetische perspectief'.

Publieke verantwoording is vanuit het *democratische perspectief* noodzakelijk omdat de publieke machtsuitoefening democratisch gecontroleerd kan worden (Bovens, 2005). Zoals reeds bij de agentschapstheorie is beschreven bestaat er binnen het openbaar bestuur een lange keten van principaal-agent relaties, waarbij de uiteinden vast liggen: uiteindelijk wordt er bestuurd in mandaat en dient hierover informatie verstrekt te worden en al dan niet gedebatteerd te worden op basis waarvan er beoordeeld en gesanctioneerd kan worden. De principaal is uiteindelijk de burger.

Bovens beschrijft het *rechtsstatelijke perspectief* onder verwijzing naar werk van onder anderen Locke, Montesquieu en de Amerikaanse Federalisten (Bovens, 2005). Zij benadrukken het belang van een dynamisch evenwicht tussen de verschillende machten in de staat. Checks and balances zijn noodzakelijk ter handhaving van de rechtsstaat waardoor voorkomen wordt dat deze transformeert richting een dictatuur.

Het vergroten van het leervermogen van het openbaar bestuur staat centraal in het *cybernetische perspectief*. Bestuurders die ter verantwoording worden geroepen leren van hun fouten. Maar niet alleen zij, ook anderen die hiervan lezen of horen, doen hun voordeel met de leerervaringen van anderen. Daardoor verbetert grosso modo de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Bovens onderkent dat naast de drie hiervoor beschreven perspectieven er nog andere perspectieven mogelijk zijn (Bovens, 2005). Hij onderkent dat de *legitimiteit* van het openbaar bestuur een belangrijk gevolg van publieke verantwoording kan zijn. Hij geeft daarbij aan dat legitimiteit voor een deel het gevolg is van de andere genoemde effecten als democratische controle, machts-evenwicht en het lerend vermogen van de overheid. Naast legitimiteit noemt hij ook nog publieke *catharsis* als positief effect van publieke verantwoording. Er kunnen situaties denkbaar zijn dat partijen een platform nodig hebben om slachtoffers en daders hun verhaal te kunnen laten doen waardoor de politieke en maatschappelijke verhoudingen gereinigd kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is het Joegoslavië Tribunaal in Den Haag.

De Vijlder onderscheidt ook drie redenen waarom publieke verantwoording zo belangrijk is (De Vijlder, 2011). Hij onderscheidt drie hoofdfuncties: de draagvlakfunctie (door professioneel werken wordt legitimiteit bewerkstelligd), de leer- en verbeterfunctie en de rekenschapsfunctie (publieke middelen dienen efficiënt en effectief ingezet te worden). Hij stelt dat de drie functies een organisch geheel vormen, en in z'n totaliteit in balans dienen te zijn.

Geconstateerd kan worden dat daar waar Bovens legitimiteit ziet als *gevolg* van publieke verantwoording, De Vijlder dit benoemt als hoofdfunctie. Het cybernetische perspectief van Bovens komt overeen met de leer- en verbeterfunctie van De Vijlder evenals het democratische perspectief overeenkomst met de rekenschapsfunctie. Het rechtsstatelijke perspectief wordt door De Vijlder niet genoemd. Geconcludeerd kan worden dat indien de bijdragen van beide wetenschappers samengevoegd worden publieke verantwoording om vijf redenen van belang is:

- Het democratische perspectief: de publieke machtsuitoefening kan gecontroleerd worden.
- Het rechtsstatelijke perspectief: het bewaken van de verschillende machten in de staat ter handhaving van de rechtsstaat.
- Het cybernetische perspectief: het vergroten van de leer- en verbeterfunctie.
- Het vergroot de legitimiteit van het openbaar bestuur.
- Het kan leiden tot publieke catharsis.

2.2.7 Ontwikkelingen op het terrein van de publieke verantwoording

In de vorige paragrafen is al veel gezegd over het begrip ‘publieke verantwoording’. In het kader van dit onderzoek is het goed om ook te bezien wat de actuele ontwikkelingen zijn op het terrein van publieke verantwoording.

De klassieke wijze van verantwoording richt zich met name op financiële aspecten en rechtmatigheid. Dit gebeurt door voornamelijk schriftelijk volgens een vast format periodiek informatie te verschaffen via rapportages, die aan het einde van het jaar resulteren in het jaarverslag en de bijbehorende jaarrekening. Bespreking van de stukken wordt door actor en forum vaak als een formaliteit beschouwd, en vaak bestaat er zelfs een bepaalde aversie tegen. Er heerst een defensieve sfeer en de cultuur kan getypeerd worden als een ‘afrekencultuur’. De verantwoording gaat gepaard met het vastleggen van de nodige gegevens en het rapporteren daarover wordt ervaren als een bureaucratische last. Van Rijn & Van Twist noemen deze wijze van verantwoording ‘*de bovenstroom*’ (Van Rijn & Van Twist, 2010) en Schillemans & Bovens noemen het ‘*publieke verantwoording 1.0*’ (Schillemans & Bovens, 2010).

De afgelopen jaren zijn er in overheidsland grote veranderingen doorgevoerd op het terrein van de publieke verantwoording. De operatie VBTB bij het Rijk (‘Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording’) heeft niet alleen bij het Rijk, maar ook bij provincies en gemeenten geleid tot een andere wijze van verantwoorden. Sinds de invoering van de dualiseringswetgeving is er in elke gemeente sprake van een programma- en productenbegroting met dienovereenkomstige verantwoordingen. De drie W-vragen en de drie H-vragen zijn inmiddels gemeengoed: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten en hebben we bereikt wat we wilden, hebben we gedaan wat we moesten doen en heeft het gekost wat we begroot hadden dat het zou kosten? Het beschikbare instrumentarium wordt goed ingezet, maar toch wordt door burgers, politiek en media de nodige kritiek geuit op de huidige gang van zaken. Schillemans & Bovens onderscheiden vier kritiekpunten (Schillemans & Bovens, 2010):

1. Lerend en innovatief gedrag wordt ontmoedigd doordat organisaties te zeer bezig zijn met regels, formuleren, procedures e.d. Zij gaan ook risicomijdend gedrag vertonen.
2. De verantwoording kost veel tijd en papier maar leidt niet tot een scherp inhoudelijk debat over die informatie en ook wordt het vigerende beleid er niet door gewijzigd. De verantwoording wordt daardoor betekenisloos. Er is sprake van ritualisering.
3. De verantwoording wordt door zowel de actor als het forum vaak gebruikt voor strategische spelletjes. Zaken worden mooier voorgesteld dan ze zijn, en het forum stelt vragen maar is eigenlijk meer geïnteresseerd in de eigen politieke profilering dan in de antwoorden.
4. Er treedt steeds meer ‘verantwoordingsinflatie’ op doordat informatieverstrekking nieuwe informatiebehoeftes genereert.

Als reactie op deze kritiek is de zogenaamde ‘*onderstroom*’ (Van Rijn & van Twist) of ‘*publieke verantwoording 2.0*’ (Schillemans & Bovens, 2010) ontstaan. Deze ziet publieke verantwoording als ‘specifiek, maatwerk, vormvrij, diepgaand, selectief, tijdelijk en niet-tijdgebonden, gericht op het wegnemen van knelpunten in de uitvoering van beleid’ (Van Rijn & Van Twist, 2010). Schematisch ziet het er als volgt uit, waarbij opgemerkt dient te worden dat combinaties van de bovenstroom en onderstroom mogelijk zijn afhankelijk van het onderwerp of het bestuurlijke niveau (tabel overgenomen uit: Van Rijn & Van Twist, 2010).

Tabel 2.2 Verschillen tussen ‘de bovenstroom’ en ‘de onderstroom’

‘de bovenstroom’	‘de onderstroom’
Breed	Diep
Generiek	Specifiek
Fundamenteel	Pragmatisch (politiek bepaalt relevantie)
Omvattend	Selectief
Cyclisch	Acyclisch
Financieel-economisch	Beleidsmatig
Retrospectief	Prospectief
Gericht op informatiefase	Gericht op debatfase
Afrekenen	Leren
Verticaal	Horizontaal
Gestructureerd	Maatwerk (niet volgens format)
Vormvast	Vormvrij (wijze van verantwoording wordt per keer bepaald)
Extern	Intern (tussen organen binnen één organisatie)
Schriftelijk	Mondeling
Controle en toezicht	Feiten, bewijzen en overtuigingen
Regels	Praktijkervaring
Permanent	Tijdelijk

Overgewaaid uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zijn er nu ook in Nederland steeds meer ‘onderstroom’ verantwoordingswijzen te signaleren, waarbij de doeltreffendheid en doelmatigheid weer centraal komen te staan. Het gaat er dan niet meer om integrale verantwoordingsoverzichten op te stellen, maar juist te focussen op afgebakende onderwerpen, waarbij de kwaliteit van de uitvoering centraal staat (in plaats van het afrekenen op niet-behaalde resultaten) Op een A-4tje wordt een beperkt aantal, maar absoluut cruciale indicatoren of doelstellingen met een korte verklarende tekst gepresenteerd. Daarop wordt een toelichting gegeven, waarna in een hoorzittingachtige sfeer het forum de actor bevraagt. Het doel is te leren van gemaakte fouten en obstakels in de uitvoering weg te nemen. (Van Rijn & Van Twist, 2010). Door zo als actor en forum bezig te zijn, ontstaat een horizontalisering van de verhoudingen, waarbij ook een mensbeeld past dat meer in lijn ligt met de stewardship benadering dan met de agency-benadering.

Kortom, innovaties in publieke verantwoording richten zich op de *inhoud* (effectiviteit van beleid, fact-based en evidence-based, beperkt aantal beleidsdoelen), *vorm* (mondeling, hoorzitting achtige sfeer), *proces* (incidenteel, risicogeorïenteerd, prioriteitgedreven, kortcyclisch) en *tijdsduur* (tijdelijk).

In het kader van deze scriptie – waarin de verantwoordingsrelatie burgemeester-gemeenteraad centraal staat – kan de volgende reflectie op het hiervoor vermelde gegeven worden:

- De twee wijzen van verantwoording kunnen beschouwd worden als uitersten op een verantwoordingsschaal. In de praktijk zal er meestal sprake zijn van een mengvorm van elementen. Het zou interessant zijn na te gaan of de huidige wijze van verantwoording meer kenmerken van de ene wijze dan van de andere wijze vertoont. Gecombineerd met de mate waarin men tevreden is over de huidige wijze van verantwoording zouden vervolgens al dan niet stappen gezet kunnen worden richting een andere wijze van verantwoorden. In deze scriptie zal dit onderzoek niet plaatsvinden. Wel is het mogelijk in het empirische deel te bezien in hoeverre de verantwoording elementen bevat van de bovenstroom en van de

onderstroom (beide worden gemeten). De resultaten kunnen vervolgens aanleiding geven tot discussie en verder onderzoek.

- In de literatuur wordt de onderstroom en publieke verantwoording 2.0 gepresenteerd als een kwalitatief betere vorm van verantwoording. De vraag is of dit zo is. In het kader van publieke verantwoording zal er altijd sprake zijn van behoefte aan informatie over een groot aantal zaken, mede gezien de in paragraaf 2.2.4 genoemde vijf redenen voor het belang van publieke verantwoording. Door standaardisatie van de informatievoorziening kan hieraan efficiënt invulling worden gegeven. Beter is het om te stellen dat de onderstroom een waardevolle aanvulling kan zijn op de bovenstroom. Beide informatiestromen zijn nodig om tot een goede wijze van publieke verantwoording te komen.

2.2.8 De controle instrumenten van de gemeenteraad

Zoals reeds in paragraaf 2.1 is vermeld heeft de gemeenteraad drie rollen te vervullen binnen het duale stelsel: de volksvertegenwoordigende rol, de kaderstellende rol en de controlerende rol. Om deze laatste twee rollen goed uit de verf te laten komen heeft de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie geadviseerd om het instrumentarium van de gemeenteraad ten opzichte van het college van B&W en de burgemeester te versterken. Het instrumentarium is veranderd en uitgebreid.

Verantwoording in algemene zin

Artikel 169 van de gemeentewet regelt de verantwoording van het *college* aan de raad. Lid 1 stelt dat het college en elk van zijn leden afzonderlijk aan de raad verantwoording schuldig zijn over het door het college gevoerde bestuur. Lid 2 verbijzondert dit door erop te wijzen dat het college een inlichtingenplicht heeft: de raad moet alle inlichtingen krijgen die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Die inlichtingen kunnen zowel mondeling als schriftelijk plaatsvinden. In sommige gevallen moeten deze inlichtingen vooraf gegeven worden, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Indien het laatste het geval is moet het college ervoor zorgen dat de raad zijn 'wensen en bedenkingen' kan uiten.

Artikel 180 van de gemeentewet regelt de verantwoording van de *burgemeester* richting de gemeenteraad. Lid 1 geeft aan dat de burgemeester aan de raad verantwoording schuldig is over het door hem gevoerde bestuur. Lid 2 geeft aan dat hij de raad alle inlichtingen moet verstrekken die deze voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Ook hier kunnen deze inlichtingen zowel mondeling als schriftelijk gegeven worden.

Programmabegroting

Controle zonder kaders is niet mogelijk. Bij de kaderstellende rol kan onderscheid gemaakt worden tussen politieke doelstellingen (ambities) en de randvoorwaarden waarbinnen deze ambities dienen te worden verwezenlijkt (grenzen). De kaderstellende rol van de raad uit zich dus doordat de raad doelstellingen formuleert en daarnaast ook regels formuleert waarbinnen het college dan wel de burgemeester dient te blijven bij de uitvoering van het beleid. Deze regels kunnen extern van aard zijn (ze bevinden zich dan buiten de directe invloedssfeer van de gemeenteraad), maar kunnen ook door de gemeenteraad zelf worden opgesteld (de zgn. verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad).

Met de invoering van het dualisme is de zogenaamde *programmabegroting* ingevoerd. In de programmabegroting zijn de gemeentelijke activiteiten in hun beleidsmatige samenhang geclusterd in programma's. Een programma is een samenhangende verzameling van producten, activiteiten en budgetten, die gericht is op het bereiken van vooraf omschreven doelen, die bij

voorkeur SMART worden geformuleerd (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden). De programmabegroting is voor de gemeenteraad een belangrijk sturingsinstrument: de opgenomen kaders vormen voor de uitvoering en de verantwoording hierover een belangrijk richtsnoer. Door tussentijdse rapportages en uiteindelijk bij de jaarrekening en het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd van hetgeen bij de programmabegroting is afgesproken. Voor de versterking van de financiële functie zijn de volgende bevoegdheden van belang: de verordenende bevoegdheid, de instelling van een rekenkamer of rekenkamerfunctie en de wijze waarop de accountant wordt ingezet.

De verordenende bevoegdheid kan gericht zijn op het financiële beleid en beheer (artikel 212 Gemeentewet) op de accountantscontrole (artikel 213 Gemeentewet) en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur (artikel 213a Gemeentewet).

Bij de rekenkamer of rekenkamerfunctie gaat het om het onderzoeken van de rechtmatigheid, effectiviteit en doelmatigheid.

Ten aanzien van de inzet van de accountant spelen zaken als de controle op de getrouwheid en rechtmatigheid, de minimale wettelijke controletoleranties en andere specifiek uit te zoeken zaken die de raad zelf belangrijk vindt (bijvoorbeeld de controle op declaraties van bestuurders).

Concrete instrumenten

De raad heeft een groot aantal instrumenten ter beschikking om haar drie rollen adequaat uit te oefenen. De meeste daarvan vinden hun oorsprong in de gemeentewet; andere zijn opgenomen in het reglement van orde van de raad. De volgende instrumenten kunnen worden onderscheiden: recht van agendering, ambtelijke bijstand aan de raad, recht van amendement, budgettaire bevoegdheid/budgetrecht, delegatie van raadsbevoegdheden, recht van enquête, initiatiefrecht/voorstel, inlichtingen- en verantwoordingsplicht (actieve informatieplicht), recht van interpellatie, motie, de rekenkamer(-functie), vaststellen van gedragscodes, verordening controle financieel beheer en organisatie, voorstel van orde en vragenrecht (mondeling en schriftelijk).

Aangezien in deze scriptie de controlerende rol van de gemeenteraad richting burgemeester centraal staat worden uitsluitend die instrumenten besproken die ingezet kunnen worden in het kader van deze controlerende rol. Het gaat dan over de volgende instrumenten: recht van agendering, ambtelijke bijstand aan de raad, griffier, jaarrekening en jaarverslag, recht van enquête, inlichtingen- en verantwoordingsplicht, recht van interpellatie, de rekenkamer(-functie), vaststellen van gedragscodes, verordening controle financieel beheer en organisatie, auditcommissie en collegeonderzoek.

Achtereenvolgens worden deze instrumenten besproken, waarbij een link gelegd zal worden met de in paragraaf 2.2.2 gepresenteerde definitie van politieke verantwoording waarin de volgende elementen centraal staan: informeren, debatteren, oordelen en sanctioneren. In de onderstaande tabel zijn de instrumenten ingedeeld in lijn met voornoemde definitie.

Tabel 2.3 Controle instrumenten van de raad in relatie tot politieke verantwoording

Fase	Instrumenten
Informeren	Recht van agendering Ambtelijke bijstand aan de raad Griffier Jaarrekening en jaarverslag Recht van enquête Inlichtingen- en verantwoordingsplicht Recht van interpellatie

	De rekenkamer(-functie) Bestuursrapportages Vragenrecht Verordening controle financieel beheer en organisatie (rapporten accountant) Collegeonderzoek
Debatteren	Recht van agenderen Griffier Vragenrecht
Oordelen	Griffier Vaststellen van gedragscodes Verordening controle financieel beheer en organisatie Auditcommissie
Sanctioneren	Griffier Vaststellen van gedragscodes Verordening controle financieel beheer en organisatie Auditcommissie Motie van wantrouwen

Recht van agendering

De raad kan via het presidium stukken agenderen voor de commissie en de raad. Dit zijn stukken die zowel door de raad (griffier) als door het college voorbereid kunnen zijn. Als de gemeenteraad een voorstel van het college bijvoorbeeld nog niet rijp vindt voor besluitvorming, kan het van de agenda worden gehaald. Deze bevoegdheid komt alleen toe aan de raad. De raad kan het voorstel in een volgende vergadering weer aan de orde laten komen.

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: de raad kan onderwerpen waarover zij geïnformeerd wenst te worden of waarover zij wil debatteren agenderen voor commissie en/of raad. Ook het controleren als zodanig kan zij door middel van dit recht aan de orde stellen.

Ambtelijke bijstand aan de raad

Art. 33, eerste lid, van de Gemeentewet regelt de ambtelijke bijstand aan de raad en elk van zijn leden. Het recht op ondersteuning komt ook toe aan de groeperingen binnen de raad en elk van zijn leden. Met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen, dient de raad een verordening vast te stellen.

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: de raad kan ambtelijke ondersteuning vragen bij het verzamelen van informatie over een bepaald beleidsonderwerp. Deze informatie kan zij vervolgens gebruiken tijdens het debatteren, oordelen en sanctioneren.

Griffier

Ingevolge art. 100 van de Gemeentewet dient elke gemeente te beschikken over een griffier. De taak van de griffier is het terzijde staan van de raad en de door de raad ingestelde commissies. De griffier wordt ook door de raad benoemd en de raad kan hem zo nodig schorsen en ontslaan. Hiermee komt tot uitdrukking dat de griffier een functionaris is die exclusief werkzaam is voor de raad. De wetgever heeft dus de ambtelijke bijstand vorm gegeven door introductie van een functionaris, die uitsluitend ter beschikking staat van de raad (artikelen 107 en 107a, eerste lid, Gemeentewet).

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: de griffier is een functionaris die geheel ten dienste staat van de raad en de raad kan ondersteunen bij alle fasen van de publieke verantwoording. Hij kan informatie verzamelen, helpen bij het debat door bijvoorbeeld debattrainingen te organiseren, helpen bij het oordelen door de raad concept-teksten te

produceren en helpen bij het sanctioneren door de raad suggesties hiervoor aan de hand te doen.

Jaarrekening en jaarverslag

Het jaarverslag is het document waarmee het college verantwoording aflegt aan de raad over de wijze waarop het door de raad vastgestelde beleid in het afgelopen jaar is uitgevoerd. Het betreft een verantwoording in beleidsmatige ('in hoeverre zijn alle activiteiten volgens planning uitgevoerd en alle doelstellingen volgens planning gerealiseerd') en financiële zin ('in hoeverre sluiten de werkelijke uitgaven en inkomsten aan op de begrote bedragen') over de uitvoering van alle gemeentelijke beleidsvelden zoals deze in de begroting staan. Daarnaast wordt in het jaarverslag ook in algemene zin ingegaan op de financiële positie van de gemeente.

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: de Gemeentewet verplicht het college aan de raad de jaarrekening en het jaarverslag te verstrekken. Deze informatie kan de raad vervolgens gebruiken in de volgende fasen van publieke verantwoording.

Recht van enquête

De raad komt het recht toe van onderzoek. Het betreft het recht om een onderzoek in te stellen naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Voordat de raad kan besluiten tot het instellen van een onderzoek, dient hij bij verordening nadere regels in te stellen voor deze onderzoeken. In deze verordening dient in elk geval te worden geregeld op welke wijze de commissie ambtelijk wordt bijgestaan. Één of meer raadsleden kunnen aan de raad voorstellen om een onderzoek in te stellen. Tenminste een meerderheidsbesluit van de raad is vervolgens vereist om het onderzoek te kunnen houden. Wanneer de raad besluit om een onderzoek te houden, dan wordt het onderzoek uitgevoerd door een commissie die alleen uit raadsleden mag bestaan. De commissie dient uit minimaal drie raadsleden te bestaan (Art. 155a t/m 155f Gemeentewet).

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: het onderzoek kan leiden tot nadere informatie die de raad in kan zetten in de volgende fasen van publieke verantwoording.

Inlichtingen- en Verantwoordingsplicht (actieve informatieplicht)

Het college is verplicht algemene inlichtingen te geven aan de raad die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Benadrukt wordt dat deze bepalingen een actieve informatieplicht inhouden. Dit betekent dat het college en de burgemeester niet alleen op verzoek van de raad inlichtingen geven, maar dat ook vooral uit eigen beweging doen (art. 169 lid 2 en art. 180 lid 2 Gemeentewet).

Het college geeft de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in art. 160, eerste lid, onder e,f,g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Bij mogelijk ingrijpende gevolgen voor de gemeente mag het college zelfs pas een definitief besluit nemen nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake kenbaar heeft kunnen maken aan het college (art. 169 lid 4 Gemeentewet).

Art. 160, eerste lid, e,f,g en h Gemeentewet bevat de volgende bevoegdheden:

- e.: tot privaatrechterlijk rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;
- f.: te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij, de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;
- g.: ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;
- h.: jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: de raad dient zowel op eigen verzoek als op verplicht initiatief van het college informatie te krijgen die de raad in kan zetten in de volgende fasen van publieke verantwoording.

Recht van Interpellatie

Raadsleden hebben het recht van interpellatie. Een individueel raadslid kan de raad toestemming vragen een onderwerp te bespreken dat niet op de raadsagenda staat. Bij die bespreking kan een lid van het college worden uitgenodigd om over dat onderwerp inlichtingen te verstrekken of verantwoording af te leggen. Een interpellatie kan uitsluiten worden gehouden met toestemming van de (meerderheid van de) raad (art. 155, tweede lid Gemeentewet).

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: door gebruik te maken van het agenderingsrecht kan de raad nadere informatie krijgen die de raad in kan zetten in de volgende fasen van publieke verantwoording.

De rekenkamer(-functie)

Er wordt hier onderzoek gedaan naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Dit onderzoek is dus iets anders dan de rechtmatigheidcontroles die de accountant uitvoert bij de jaarrekening. Ten behoeve van het onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur, dient de raad:

1. of een lokale rekenkamer in te stellen;
2. dan wel via een verordening regels vast te stellen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie (art. 182 Gemeentewet).

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: de onderzoeken van de rekenkamer kunnen informatie opleveren die de raad kan gebruiken in de volgende fasen van het verantwoordingsproces.

Vaststellen van gedragscodes

Integriteit van het openbaar bestuur is nadrukkelijk een punt van wetgeving geworden. Ter versterking van de integriteit van het openbaar bestuur stelt de Gemeentewet gedragscodes verplicht. Deze gedragscodes bieden de raad een extra middel om controle uit te oefenen op het gedrag en handelingen van bestuurders. De gemeenteraad dient een gedragscode vast te stellen voor:

- De leden van de raad; (art. 15, derde lid, Gemeentewet)
- De wethouders; (art. 41c, tweede lid, Gemeentewet)
- De burgemeester. (art. 69, tweede lid, Gemeentewet)

In de gedragscode kunnen bepalingen worden opgenomen over nevenfuncties, aanvullende regels over verboden handelingen, het aannemen en aanmelden van schenkingen e.d.

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: de vaststelling van gedragscodes voor politici en bestuurders helpt de raad in de fasen van het oordelen en sanctioneren doordat de raad hiermee een normenkader in handen heeft waaraan zij feitelijk gedrag en handelen kan toetsen.

Verordening Controle Financieel Beheer en Organisatie

De raad stelt bij deze verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst. De accountant zendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad en een afschrift daarvan aan het college (artikel 213 lid 5 Gemeentewet).

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: de verordening vormt een normenkader waaraan getoetst kan worden. Relevant in de fasen oordelen en sanctioneren. De informatie van de accountant is relevant in de informatiefase.

Collegeonderzoek (art. 213a onderzoek)

Het college dient periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover. Het college dient schriftelijk verslag uit te brengen aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: De resultaten van de collegeonderzoeken informeren de raad over de doelmatigheid en doeltreffendheid van bepaalde beleidsterreinen.

De auditcommissie

De auditcommissie is een middel om de controlerende taak van de gemeenteraad beter te kunnen vervullen. De auditcommissie richt zich daarbij op de kaders waarbinnen de bedrijfsvoering van de gemeente plaats vindt.

De commissie houdt zich onder andere bezig met de volgende onderwerpen:

- accountantscontrole;
- producten in het kader van de planning&control cyclus (kadernota,voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening);
- risico-management;
- sturing en controle t.a.v. verbonden partijen;
- afstemming van onderzoeken van het college, de accountant en de rekenkamer.

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: de auditcommissie houdt zich met name bezig met inkadering van de bevoegdheden van het college op het terrein van de bedrijfsvoering: het bepalen van de speelruimte waarbinnen het college zijn bevoegdheden uit mag oefenen. In het verantwoordingsproces komt dit met name aan de orde in de fasen oordelen en sanctioneren (vastgesteld kader = normenkader = toetsingskader).

De bestuursrapportage

De bestuursrapportage is het instrument waarmee het college aan de raad, naast de voor- & najaarsnota en de jaarrekening, tussentijds verantwoording aflegt over de voortgang van de beleidsuitvoering en over de daarmee samenhangende financiële situatie in het lopende begrotingsjaar. De bestuursrapportages verschijnen in de regel twee keer per jaar. De basisuitgangspunten van de bestuursrapportages zijn:

- management bij exception (d.w.z.: alleen rapporteren als er sprake is van afwijkingen t.o.v. de begroting);
- eenvoud en helderheid;
- begroting vormt het directe referentiekader.

Over de bestuursrapportages vindt in de regel geen besluitvorming in de raad plaats. Wel worden ze in de functionele commissies besproken.

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: door de bestuursrapportages krijgt de raad tussentijds informatie over de stand van zaken van de uitvoering van de programmabegroting in het lopende jaar. Deze informatie kan de raad gebruiken in de volgende fasen van het verantwoordingsproces.

Vragenrecht (mondeling en schriftelijk)

Raadsleden hebben het recht om mondeling of schriftelijk vragen te stellen aan het college en de burgemeester. Het college en de burgemeester zijn verplicht om die vragen te beantwoorden. Die plicht bestaat niet indien het verstrekken van die inlichtingen in strijd is met het openbaar belang. De weigering om aan de raad of raadsleden inlichtingen te verstrekken is geen besluit ten aanzien waarvan beroepsmogelijkheid openstaat. Wel kan de weigerachtige houding er voor zorgen dat de betreffende collegeleden ter verantwoording worden geroepen bij de raad. Uiteindelijk kan het vertrouwen in hen worden opgezegd, met als gevolg ontslag van de collegeleden (wethouders) (art. 155 eerste lid, 169 derde lid en art. 180 derde lid Gemeentewet).

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: door het stellen van vragen krijgt de raad na beantwoording hiervan meer informatie waarmee zij haar voordeel kan doen in de volgende fasen van het verantwoordingsproces. Het vragenrecht raakt zowel de informatiefase als de debatfase, aangezien in de debatfase mondelinge vragen kunnen worden gesteld.

Motie van wantrouwen

In Artikel 49 van de Gemeentewet staat dat indien een uitspraak van de raad inhoudende de opzegging van zijn vertrouwen in een wethouder er niet toe leidt dat de betrokken wethouder

zijn ontslag indient, de raad kan besluiten tot ontslag. Het is politiek usance dat indien een motie van wantrouwen door een meerderheid van een politiek orgaan (gemeenteraad, provinciale staten, Tweede Kamer) wordt gesteund de betreffende persoon/personen aftreedt/aftreden.

Relevantie voor de controlerende rol van de raad: door de raad kan een motie van wantrouwen worden ingediend welke gezien kan worden als sanctie ten opzichte van een bestuurder. Indien de motie in meerderheid wordt aangenomen geniet de betreffende bestuurder niet meer het vertrouwen van de raad, en zal derhalve aftreden. In het enkele geval dat dit niet plaatsvindt kan artikel 49 van de Gemeentewet worden toegepast en kan de gemeenteraad besluiten tot ontslag.

In het empirische deel zal onderzocht worden welke instrumenten de gemeenteraad heeft ingezet ten behoeve van de uitoefening van haar controlerende rol.

2.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is de controlerende rol van de gemeenteraad uitgediept. Vele aspecten van controle en verantwoording zijn besproken. Aspecten die een groot aantal aangrijpingspunten bieden om de vertaalslag van theorie naar praktijk te maken, om de empirie te beschrijven, te duiden en om hierop kritisch te reflecteren. Hieronder worden de belangrijkste aspecten kort op een rij gezet.

De gemeenteraad kent in het duale stelsel drie kernrollen: de volksvertegenwoordigende rol, de kaderstellende rol en de controlerende rol. Kaderstelling gaat vooraf aan controle, waarbij de normen die gesteld worden in het kader het toetsingskader vormen bij de controle (normenkader = toetsingskader). De kaders kunnen beleidsinhoudelijk, financieel en procedureel van aard zijn.

Aangezien in deze scriptie de controlerende rol van de gemeenteraad in relatie tot de burgemeester centraal staat is gezocht naar een definitie van het begrip controle of verantwoording, waarbij geconstateerd werd dat de beide begrippen in wezen niet zozeer verschillen, maar dat slechts het handelingsperspectief met de begrippen wijzigt.

Er is in deze scriptie sprake van **politieke verantwoording** wanneer

Informatiefase	• er een relatie is tussen de burgemeester en de gemeenteraad • waarbij de burgemeester zich – om hiërarchische of collectieve verantwoordingsredenen - verplicht voelt • informatie en uitleg te verstrekken • over zijn eigen optreden
Debatfase	• de gemeenteraad nadere vragen kan stellen
Oordeelfase	• en een oordeel uit kan spreken
Consequentiefase	• dat formele/informele c.q. positieve/negatieve consequenties kan hebben voor de burgemeester.
Object	• Het gaat over de besteding van publieke middelen of de uitoefening van publieke taken en de inzet van bevoegdheden
Aspect	• - waarbij gekeken kan worden naar het proces, de inhoud of de financiën -
Openbaarheid	• in de openbaarheid (direct of indirect)
Perspectief	• vanuit het perspectief van de publieke zaak.

Om verder inzicht te krijgen in de complexiteit van (politieke) controle en verantwoording is aandacht geschonken aan twee theorieën: de agency-theorie en de stewardshiptheorie.

De agentschapstheorie heeft betrekking op de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen twee of meer partijen. “In principaal-agent-relaties staat het probleem centraal hoe het contract tussen principaal en agent kan worden gespecificeerd op een manier dat de agent optimaal wordt gemotiveerd om in het belang van de principaal te handelen.” (Hazeu, 2000). Het economische gedrag van actoren staat centraal, waarbij de relatie is gebaseerd op een impliciete of expliciete overeenkomst.

De theorie is gebaseerd op twee veronderstellingen: (1) in de relatie tussen de principaal (opdrachtgever) en de agent (opdrachtnemer) zit een *belangentegenstelling*, waarbij de agent (gedeeltelijk) andere belangen nastreeft dan de principaal wenst, en (2) de principaal is niet in staat om de activiteiten en doelen van de agent naar waarde te schatten omdat de principaal over onvoldoende informatie beschikt. De agent zit namelijk dichterbij de zaken dan de principaal, waardoor de agent een informatievoorsprong heeft. Het resultaat van deze zogeheten *informatieasymmetrie* is dat er ondoelmatigheid optreedt (ook wel X-inefficiency genoemd). In de literatuur worden drie mogelijkheden onderscheiden om voornoemde problemen te lijf te gaan: bonding, monitoring en het sturen via prikkels. Met de gemeenteraad als principaal en de burgemeester als agent zou via de drie hiervoor genoemde instrumenten de raad de informatieasymmetrie en doelincongruentie in positieve zin kunnen beïnvloeden waardoor de motivatie van de burgemeester om de doelstellingen van de gemeenteraad na te streven stijgt en het sturingsvermogen van de gemeenteraad ten aanzien van het gedrag van de burgemeester wordt verbeterd met als gevolg dat de verwezenlijking van de doelstellingen van de gemeenteraad meer kans heeft realiteit te worden.

In de context van het onderwerp van deze scriptie – waarbij de relatie tussen gemeenteraad en burgemeester centraal staat – is een interessante vraag hoe deze relatie getypeerd zou kunnen worden: kan de relatie omschreven worden in agency- theorie termen of is er meer sprake van een stewardship theoretische verhouding? Indien er sprake zou zijn van een stewardship-relatie zou het maximaal haalbare nut gerealiseerd kunnen worden. Hierbij hebben niet alleen principaal en agent het meeste baat maar ook de burgers van de gemeente. Alle andere typeringen van de relatie zijn suboptimaal, waarbij er verschillen zijn in gradaties van suboptimaliteit. De typering van de relatie gemeenteraad – burgemeester zou vervolgens kunnen leiden tot het – op basis van de theorieën - doen van aanbevelingen zodat de relatie zich in optimale zin gaat ontwikkelen. Om capacitaire redenen wordt in deze scriptie niet expliciet onderzoek gedaan om tot een typering van de relatie gemeenteraad-burgemeester te komen. Wel zal op basis van de resultaten van het empirische onderzoek bezien worden of op grond van de agency-theorie of stewardship theorie duidingen van de relatie mogelijk zijn.

Ten aanzien van de inhoud van de relatie gemeenteraad – burgemeester fungeert de hiervoor genoemde kaderstelling door de gemeenteraad als contract. De kaderstelling is dat juridisch gezien niet, maar heeft wel de functie van een contract. Indien de kaders scherp worden gedefinieerd is er minder sprake van doelincongruentie.

De stewardship theorie gaat uit van een ander mensbeeld dan de agency-theorie: de agent stelt niet zijn eigenbelang voorop maar het organisatiebelang. Dit heeft gevolgen voor de relatie tussen principaal en agent. Aangezien er geen sprake is van doelincongruentie maar slechts van informatieasymmetrie zullen beperkte investeringen in bonding en monitoring kosten voldoende zijn om tot realisatie van de doelstellingen van de principaal te komen.

Bij de operationalisering van de begrippen ‘kaderstelling’, ‘informereren’, ‘debatteren’ en ‘oordelen’ uit de definitie van politieke verantwoording zullen in deze scriptie de volgende eisen (= criteria voor de controlepraktijk; zie deelvraag 1) verwerkt worden:

- Eisen ten aanzien van de kaderstelling: de kaderstelling dient beleidsmatig, financieel en procedureel van aard te zijn.
- Eisen ten aanzien van de informatieverstrekking: de informatie dient tijdig, betrouwbaar en adequaat te zijn.
- Eisen ten aanzien van het debat: de actor moet zijn optreden voldoende toe kunnen lichten, er moet sprake zijn van voldoende gelegenheid voor het stellen vragen en er moet sprake zijn van hoor en wederhoor.
- Eisen ten aanzien van het oordelen: het forum dient onafhankelijk en onpartijdig te zijn.

In de recente wetenschappelijke literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen de klassieke wijze van verantwoorden, ook wel 'bovenstroom' of 'publieke verantwoording 1.0' genoemd, en de nieuwe wijze van verantwoorden, ook wel 'onderstroom' of 'publieke verantwoording 2.0' genoemd. De innovaties in publieke verantwoording richten zich op de inhoud, de vorm, het proces en de tijdsduur. De twee wijzen van verantwoording kunnen beschouwd worden als uitersten op een verantwoordingsschaal. In de praktijk zal er meestal sprake zijn van een mengvorm van elementen. Beide vormen van verantwoording zijn nodig om tot een goede wijze van publieke verantwoording te komen. In het empirische deel wordt gezien in hoeverre de verantwoording elementen bevat van de bovenstroom dan wel van de onderstroom. Dit zal gebeuren aan de hand van de in paragraaf 2.2.7 gepresenteerde tabel waarin een overzicht wordt gegeven van de verschillen tussen 'bovenstroom' en 'onderstroom'.

De gemeenteraad heeft ten behoeve van de invulling van haar controlerende rol diverse instrumenten beschikbaar. Deze instrumenten zijn – per fase geordend – de volgende:

- Informatiefase: recht van agendering, ambtelijke bijstand aan de raad, griffier, jaarrekening en jaarverslag, recht van enquête, inlichtingen- en verantwoordingsplicht, recht van interpellatie, de rekenkamer(-functie), bestuursrapportages, vragenrecht, verordening controle financieel beheer en organisatie (rapporten accountant en het collegeonderzoek).
- Debatfase: recht van agendering, griffier en vragenrecht.
- Oordeelfase: griffier, vaststellen gedragscodes, verordening controle financieel beheer en organisatie en auditcommissie.
- Sanctioneringsfase: griffier, vaststellen gedragscodes, verordening controle financieel beheer en organisatie, auditcommissie en motie van wantrouwen.

In het empirische deel zal onderzocht worden welke instrumenten de gemeenteraad heeft ingezet om haar controlerende taak in te vullen.

3. Openbare orde en veiligheid

Het primaire doel van dit hoofdstuk is zicht te krijgen op het begrip ‘openbare orde’ en tot een keuze van te onderzoeken onderwerpen te komen. Er zijn immers vele bevoegdheden waar verantwoording/controle betrekking op kan hebben. Nadat in paragraaf 1 stil gestaan wordt bij de definitie van ‘openbare orde’ wordt in paragraaf 2 de verhouding tussen burgemeester, college en raad aan de orde gesteld als het gaat om zaken van openbare orde. Vervolgens zal in paragraaf 3 ingegaan worden op de twee typen openbare orde en veiligheidsbevoegdheden die kunnen worden onderscheiden: (1) de algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden en (2) de specifieke bevoegdheden. In paragraaf 4 komen actuele ontwikkelingen aan de orde. Vervolgens zal in de slotparagraaf een afbakening van de te onderzoeken onderwerpen plaatsvinden.

3.1 Begripsbepaling openbare orde

Ruim dertig jaar geleden was ordehandhaving maar een klein onderdeel van de gemeentewetgeving dat zelfs niet expliciet in de wet stond, maar uit de voormalige Politiewet en voormalige gemeentewet afgeleid kon worden (De Jong, 2006). Met de aanpak van krakersrellen en drugsoverlast in Amsterdam en de daarmee gepaard gaande hausse aan noodbevelen die de burgemeester daar uitvaardigde, kreeg ordehandhaving een prominente plek op de agenda en werd de wetgever ook actief: de burgemeester kreeg steeds meer bevoegdheden. Dit is een ontwikkeling die tot op de dag van vandaag doorgaat. De Jong en anderen vragen zich daarom af of al deze nieuwe bevoegdheden daadwerkelijk nodig en nuttig zijn. Serieuze evaluatieonderzoeken gericht op de lange termijn ontbreken, waardoor het lastig is deze vragen te beantwoorden (De Jong, 2006).

Het begrip ‘openbare orde’ wordt in de wetgeving niet gedefinieerd. Dat is ook lastig, omdat het begrip wijzigt al naar gelang de tijd en omstandigheden (Van Bennekom en Jong, 2010). Voor een duiding van het begrip ‘openbare orde’ is het arrest van de Hoge Raad van 20 januari 2007 relevant. Hierin staat: *“Het begrip ‘verstoring van de (openbare) orde’ (..) is niet nader omljnd. De beantwoording van de vraag of daarvan sprake is, zal dus moeten worden beantwoord aan de hand van het normale spraakgebruik, met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval. Wil van een dergelijke verstoring kunnen worden gesproken, dan zal het moeten gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte.”*

Duidt de Hoge Raad het begrip ‘openbare orde’ in negatieve zin, de procureur-generaal in voornoemd arrest probeert het begrip positief te duiden, maar ook hij eindigt uiteindelijk met het beschrijven van openbare orde in termen van ‘het verstoren van’: *“De openbare orde (..) is de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden. Wanneer iemand zich zodanig gedraagt of anderen tot zodanig gedrag brengt, dat de gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats naar de omstandigheden abnormaal wordt, dan verstoort hij de openbare orde, ongeacht of de andere ter plaatse aanwezige personen in enig opzicht zijn tegenstanders dan wel zijn medestanders zijn.”* (Van Bennekom en Jong, 2010).

De Jong en Michiels stellen dat *“in zijn algemeenheid onder het begrip openbare orde en veiligheid maatregelen vallen die worden getroffen in het belang van:*

- *het voorkomen, bestrijden van wanordelijkheden, geweld, ongeregelde heden in de publieke ruimte, zoals rond bepaalde betogingen maar ook zeer ernstige vormen zoals oorlog;*
- *de openbare gezondheid / volksgezondheid (met name het voorkomen en bestrijden van besmettelijke ziektes, reguleren van lijkbezorging, lijkverbranding en begrafenissen);*
- *veiligheid; dit impliceert maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, maar ook ter afwending van gevaarlijke inrichtingen/objecten in de openbare ruimte/voor het publiek toegankelijke inrichtingen (bijvoorbeeld de regulering van vuurwerk);*
- *gezondheid en veiligheid; dit impliceert tevens maatregelen ter bestrijding/voorkoming van ernstige vervuiling van het publieke domein (milieuvraagstukken)."*

Ook zij komen tot de conclusie dat het begrip 'openbare orde en veiligheid' niet gemakkelijk af te bakenen is (De Jong en Michiels, 2004).

Het begrip 'openbare orde' is dus een begrip dat niet exact gedefinieerd kan worden, maar dat varieert in de tijd, per plaats en onder omstandigheden. Het gevolg hiervan is dat er beleidsruimte is voor het bevoegd gezag. De gemeenteraad kan die beleidsruimte slechts beperkt inkaderen, aangezien voor een strakke inkadering een heldere definitie nodig is. En deze heldere definitie ontbreekt ten aanzien van het begrip 'openbare orde'.

3.2 Verhouding burgemeester – college - gemeenteraad

Zoals reeds in hoofdstuk 2 is beschreven opereren er drie bestuursorganen binnen het duale stelsel: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. De gemeenteraad stelt onder andere kaders vast, het college of de burgemeester voert deze uit en de gemeenteraad controleert achteraf of de uitvoering binnen de gestelde kaders is gebleven.

Hoewel in zijn algemeenheid het college de verordeningen van de raad uitvoert, ligt dat anders op het terrein van de openbare orde. Artikel 172 lid 1 van de Gemeentewet stelt expliciet dat de burgemeester belast is met de handhaving van de openbare orde. De verantwoordelijkheid voor de openbare orde wordt dus bij de burgemeester neergelegd. Het gaat in artikel 172 lid 1 om de onmiddellijke ordehandhaving in het publieke domein waarbij de politie feitelijk uitvoering geeft aan de bevelen van de burgemeester (openbare ordehandhaving in enge zin). Artikel 172 geeft de burgemeester dus een eigenstandige positie ten opzichte van het college, waarvan de bevoegdheden te vinden zijn in artikel 160 van de Gemeentewet. De uitvoering van verordeningen van de raad die betrekking hebben op de openbare orde moet de raad dus opdragen aan de burgemeester, en niet aan het college. Volgens De Jong is de jurisprudentie hierover opmerkelijk en geeft deze de raad een moeilijke opdracht: moeilijk, omdat ingevolge artikel 160 van de Gemeentewet het college bevoegd is tot uitvoering tenzij de burgemeester daartoe bevoegd is, maar artikel 172 de burgemeester geen bevoegdheid toekent, maar slechts een taak. De raad moet dus bepalen welke verordeningen betrekking hebben op de openbare ordehandhaving in enge zin (De Jong, 2006). Kortom, de afbakening tussen openbare orde en veiligheid is lastig, en daarmee is ook de positionering van het college c.q. burgemeester richting gemeenteraad lastig.

Artikel 172 lid 2 Gemeentewet geeft aan dat de burgemeester bevoegd is overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen en zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie te bedienen. Lid 3 geeft vervolgens aan dat bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de burgemeester bevoegd is bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. Volgens De Jong wordt hier een soort bestuursdwangbevoegdheid gegeven aan de burgemeester zonder (procedurele) voorwaarden (De Jong, 2006). Daarnaast heeft de politie bij de ordehandhaving natuurlijk ook haar eigen bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om geweld te gebruiken (artikel 8 Politiewet 1993).

Op basis van de artikelen 172 lid 1 (handhaving openbare orde), artikel 173 lid 1 Gemeentewet (opperbevel bij brand en ongevallen) en artikel 4 lid 1 Wet veiligheidsregio's (gezag bij brand en ongevallen) is de burgemeester als bestuursorgaan verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In lid 2 van alle voornoemde artikelen wordt vervolgens de burgemeester exclusief de bevoegdheid gegeven actie hierop te ondernemen, bijvoorbeeld door het geven van bevelen. Deze exclusieve bevoegdheid kan niet gemandateerd of gedelegeerd worden aan het college van B&W of een wethouder. De bevoegdheden die de burgemeester heeft op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) kunnen wel gemandateerd worden aan de politie (Van Bennekom en Jong, 2010). Dit is geregeld in artikel 177 Gemeentewet vanwege artikel 10:4 Awb (De Jong, 2006).

Kortom, afhankelijk van de bevoegdheid op basis waarvan geacteerd wordt legt het college of de burgemeester verantwoording af aan de gemeenteraad over de inzet van bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde.

Samengevat geldt de volgende verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden:

	Burgemeester	College van B&W
Verantwoordelijkheden	Handhaven van de openbare orde	Uitvoeren van veiligheidsbeleid
Bevoegdheden	Gezag over politie bij handhaving openbare orde of hulpverleningstaak Geven van nodige bevelen Beëindigen overtredingen wettelijke voorschriften Verplaatsen bevolking Instrumenten uit verordeningen van de raad	Het voeren van het dagelijks bestuur van de gemeente en het voorbereiden van beslissingen van de raad in het veiligheidsdomein, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast.

Daarnaast zijn uiteraard de meeste besluiten die genomen worden op het terrein van de openbare ordehandhaving appellabele besluiten in de zin van de Awb en kunnen deze, met inachtneming van artikel 7:1 Awb, aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Vervolgens kan er sprake zijn van een misdrijf op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht als het bevel dat overtreden is gebaseerd is op een zelfstandige bevelsbevoegdheid van de burgemeester. Anders is er sprake van een overtreding op basis van artikel 154 Gemeentewet (De Jong, 2006). Over de rechterlijke controle op besluiten inzake ordehandhaving valt nog veel meer te zeggen, maar deze valt buiten het bestek van deze scriptie.

3.3 Typen bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid

De burgemeester heeft – in ieder geval op papier – een druk ambt. De onderzoekers De Jong en Michiels hebben tijdens de uitvoering van hun onderzoek in 2004 op het zoekwoord 'burgemeester' 372 wetten en AMVB's gevonden. Na een screening op relevantie op het gebied van 'openbare orde en veiligheid en handhaving' bleven er nog 116 over. Na nog weer een nadere selectie (gefocust werd uitsluitend op bevoegdheden, waardoor

taken/verantwoordelijkheden afvielen) bleven er 49 regelingen over (De Jong en Michiels, 2004). Inmiddels is dat aantal door de invoering van tal van nieuwe regelingen behoorlijk gestegen. Gezien het grote aantal bevoegdheden is een bepaalde ordening van de bevoegdheden derhalve wenselijk.

Er zijn twee typen bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid te onderscheiden: (1) algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden en (2) specifieke bevoegdheden (Van Bennekom en Jong, 2010). De algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden zijn bevoegdheden die voor een breed scala aan situaties inzetbaar zijn. De specifieke bevoegdheden zijn gericht op specifieke situaties, waarbij de basis van de bevoegdheden kan variëren. Achtereenvolgens worden deze bevoegdheden besproken.

3.3.1 Algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden

De artikelen 172, 175 en 176 van de Gemeentewet liggen aan de basis van de portefeuille van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Artikel 172 Gemeentewet luidt als volgt:

1. *De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.*
2. *De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.*
3. *De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.*

De burgemeester heeft op grond van artikel 172 Gemeentewet een duidelijke taak op het gebied van openbare orde en veiligheid. Daarnaast heeft – zoals ook beschreven in paragraaf 3.2 – de gemeenteraad op dit gebied een taak. De raad kan verordeningen opstellen en algemene regels opstellen voor de uitoefening van de bevoegdheden van de burgemeester. De functie hiervan is dat de raad hiermee kaders stelt waarbinnen de burgemeester zijn bevoegdheden dient uit te oefenen. Het is echter alleen de burgemeester die in zaken van openbare orde acuut beslist over de inzet van zijn bevoegdheden. Vervolgens kan hij wel door de raad hierover ter verantwoording geroepen worden.

Zoals reeds in de vorige paragraaf is opgemerkt, kan lid 2 gezien worden als een vorm van bestuursdwangbevoegdheid, maar dan zonder voorwaarden (zie de Algemene wet bestuursrecht).

Lid 3 wordt ook wel gekwalificeerd als de ‘*lichte bevelsbevoegdheid*’ van de burgemeester. Dit ter onderscheiding van de ‘*zware bevelsbevoegdheid*’ van artikel 175 Gemeentewet (De Jong, 2006). De burgemeester kan deze lichte bevelsbevoegdheid alleen inzetten als er sprake is van een acute (dreigende) verstoring van de openbare orde waarbij er *geen* sprake is van de overtreding van wettelijke voorschriften (is daar wel sprake van, dan is lid 2 van toepassing; toepassing van lid 3 in deze situaties zou schending van het legaliteitsbeginsel tot gevolg hebben). In die lid 3 - situatie kan de burgemeester zelf een voorschrift opstellen waarvan overtreding op grond van artikel 184 Wetboek van strafrecht strafbaar is. Verder zij opgemerkt dat – anders dan bij het noodbevel of de noodverordening – de burgemeester bij toepassing van dit lid geen inbreuk mag maken op overige wetgeving (Van Bennekom en Jong, 2010). In de praktijk vermeldt de burgemeester de lichte bevelsbevoegdheid vaak voor de zekerheid naast de bevoegdheid die hij primair aanwendt voor het geval daaraan een gebrek zou kleven (De Jong, 2006).

Artikel 175 Gemeentewet luidt als volgt:

1 In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.

2 De burgemeester laat tot maatregelen van geweld niet overgaan dan na het doen van de nodige waarschuwing.

Artikel 175 Gemeentewet geeft de burgemeester de bevoegdheid om in uitzonderlijke situaties een *bepaald* aantal personen of organisaties bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Het gaat om de zogeheten *noodbevelen*. Zowel het proportionaliteitsbeginsel (de maatregelen mogen niet verder strekken dan strikt noodzakelijk) als het subsidiariteitsbeginsel (minder ingrijpende bevoegdheden kunnen niet ingezet worden) zijn van toepassing. Noodbevelen kunnen een groot aantal grondrechten inperken (Van Bennekom en Jong, 2010).

Artikel 176 Gemeentewet luidt als volgt (leden 5-7 niet opgenomen):

- 1. Wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.*
- 2. De burgemeester brengt de voorschriften zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad, van de commissaris van de Koning en van de officier van justitie, hoofd van het arrondissementsparket.*
- 3. De voorschriften vervallen, indien zij niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, worden bekrachtigd.*
- 4. Indien de raad de voorschriften niet bekrachtigt, kan de burgemeester binnen vierentwintig uur administratief beroep instellen bij de commissaris van de Koning. Deze beslist binnen twee dagen. Gedurende de beroepstermijn en de behandeling van het administratief beroep blijven de voorschriften van kracht.*

In artikel 176 van de Gemeentewet gaat het om de zogeheten *noodverordening*. In uitzonderlijke situaties kan aan een *onbepaald* aantal personen bevelen gegeven worden ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Onder andere de gemeenteraad dient zo spoedig mogelijk op de hoogte te worden gesteld van de verordening, die in de eerstvolgende raadsvergadering bekrachtigd dient te worden. Indien voorschriften uit de noodverordening overtreden worden is er sprake van strafbaarheid (artikel 443 Wetboek van Strafrecht) (Van Bennekom en Jong, 2010).

3.3.2 Specifieke bevoegdheden

Specifieke bevoegdheden zijn bevoegdheden die de burgemeester in kan zetten in specifieke situaties.

Voorbeelden van specifieke bevoegdheden zijn: het sluiten van woningen (Wet Victoria; artikel 174a Gemeentewet), het sluiten van drugspanden (Wet Damocles; artikel 13b Opiumwet), het opleggen van een tijdelijk huisverbod ((Wet tijdelijk huisverbod), het in bewaring stellen van personen (Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen), het toezicht houden met camera's (Cameratoezicht; artikel 151c Gemeentewet).

Zoals gezegd kunnen de bases waarop de bevoegdheden steunen van elkaar verschillen. Naast bevoegdheden die hun basis vinden in de Gemeentewet zijn er ook tal van bevoegdheden te vinden in andere wetten. Te constateren valt dat de afgelopen jaren een behoorlijke toename van het aantal specifieke bevoegdheden heeft plaatsgevonden en dat het einde nog niet in zicht is. Ook de aard van de bevoegdheden verandert, alsmede de positie van de burgemeester bij het uitoefenen van die bevoegdheden. In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat de nieuwe bevoegdheden tot doel hebben een oplossing aan te dragen voor concrete problemen zoals geweld in de openbare ruimte en wapenbezit, waartegen bijvoorbeeld cameratoezicht of preventief fouilleren ingezet kan worden. De rol van de burgemeester is daarbij gewijzigd doordat de gemeenteraad door de wetgever steeds meer in positie wordt gebracht. Als democratisch gekozen orgaan dient de gemeenteraad af te wegen of hij de burgemeester bepaalde bevoegdheden wenst te geven waardoor deze in staat wordt gesteld in bepaalde situaties grondrechten van burgers te beperken. Tevens kan de raad bepalen welke verordeningen de burgemeester op grond van artikel 172, lid 1 Gemeentewet dient uit te voeren, waardoor de rol van de burgemeester ten opzichte van het college versterkt wordt. Opmerkelijk is verder dat daar waar de bevoegdheden van de burgemeester zich oorspronkelijk richtten op het ingrijpen bij situaties van acute (dreigende) verstoring van de openbare orde en veiligheid, deze nu vaker worden ingezet als strafrechtelijke handhaving (nog) niet mogelijk is. De vraag is of deze nieuwe rol voor de burgemeester passend is (De Jong, 2006).

Mein geeft vijf redenen waarom het aantal bestuursrechtelijke bevoegdheden de laatste jaren gegroeid is (Mein, 2010):

- Het bestuursrecht is doeltreffender en doelmatiger dan het straf(proces)recht, dat arbeids- en kostenintensief is en daardoor minder goed toegepast kan worden op veelvoorkomende overtredingen van lokale regelgeving.
- Er is sprake van overbelasting van de strafrechtspleging, waardoor uitwijkgedrag richting het bestuursrecht heeft plaatsgevonden. Het strafrecht kreeg in toenemende mate een aanvullende of reservefunctie.
- Door de terugtrekkende beweging van de politie (meer zware zaken en minder APV-zaken) en de druk op het lokale bestuur om actief op te treden tegen overlast en verloedering zijn gemeentebesturen actief op zoek gegaan naar handavingsalternatieven, die zij vonden in het bestuursrecht.
- Het bestuursrecht biedt de mogelijkheid preventief op te treden. Niet alleen bij feitelijke, actuele verstoringen van de openbare orde, maar ook bij toekomstige en potentiële bedreigingen van de openbare orde kan ingegrepen worden.
- Het bestuursrecht biedt de mogelijkheid op te treden tegen groepen ordeverstoorers. Zo kan bijvoorbeeld aan een groep hangjongeren een gebiedsverbod opgelegd worden.

3.4 Actuele ontwikkelingen

Bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid worden altijd uitgeoefend binnen een bepaalde context. Hieronder wordt – in navolging van Muller et al. (Muller, 2008) - in de eerste twee subparagrafen achtereenvolgens ingegaan op maatschappelijke trends en recente beleidstrends. Aansluitend wordt ingegaan op de laatste ontwikkelingen met betrekking tot de rol van de gemeenteraad op veiligheidsgebied, aangezien een beschrijving hiervan relevant is in relatie tot deelvraag 4 van dit onderzoek.

3.4.1 Maatschappelijke trends

Veiligheid staat bovenaan de maatschappelijke agenda. Burgers wensen een veilige leefomgeving en inbreuken daarop – hoe klein ook – worden steeds minder getolereerd. Deze afnemende tolerantie bij burgers koppelt Muller aan een viertal maatschappelijke trends: mediatisering, politisering, juridisering en privatisering van veiligheidszorg (Muller, 2008). Achtereenvolgens zullen deze aan de orde komen.

Men hoeft de kranten maar open te slaan of de nieuwszenders op televisie te bekijken om te constateren dat rampen, schietpartijen, vernielingen, zedenmisdrijven et cetera hot news zijn. De media duiken onmiddellijk op dit soort calamiteiten en belichten daarbij niet alleen de objectieve feiten maar ook de sociale kant ervan. Er is sprake van *mediatisering* in de zin van “toegenomen media-aandacht voor crises en onveiligheid” (Muller, 2008). Deze toegenomen aandacht van de media leidt – zoals ook reeds beschreven is in paragraaf 2.2.2 – tot een vorm van maatschappelijke verantwoording. Het feit dat een overheidsorgaan is gekozen en derhalve legitimiteit bezit wordt door velen minder relevant geacht (Edelenbos & Monnikhof, 1998). Door de media wordt grote druk op beleidsmakers en hulpverleners gelegd om zich te verantwoorden voor gemaakte beleidskeuzes en hun feitelijke optreden.

Mediatisering van het onderwerp veiligheid leidt ertoe dat veiligheid ook in de politiek een hot item is geworden. Als er iets gebeurt worden al snel vragen gesteld met als strekking ‘hoe dit heeft kunnen gebeuren’, ‘wie hiervoor verantwoordelijk is’ en in één adem door ‘wanneer iemand denkt af te treden’. Deze toenemende belangstelling van de politiek, ook wel *politisering* genoemd, voor veiligheidsvraagstukken leidt ertoe dat politici in het controleproces van informeren, debatteren, oordelen en sanctioneren gericht zijn op het verdienen van het vertrouwen van het publiek en niet op het sturen ervan (Muller, 2008, p. 39).

Nauw verwant aan de politisering van het veiligheidsdomein is de *juridisering* ervan. Muller geeft aan dat de neiging bij burgers bestaat om ‘niet zozeer te verdragen, als wel om schuldigen te zoeken’ en hen te straffen waar dat kan, hetgeen consequenties heeft voor het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk stelsel. Er is sprake van ‘onoprechte handhaving’: het gaat niet om herstellen van waarden in een samenleving, maar om het produceren van straffen waar dat kan (Muller, 2008). Een toenemend aantal juridische zaken is het gevolg.

Een vierde trend betreft de *privatisering van veiligheid*. Veiligheid is al lang niet meer een exclusieve bevoegdheid van de publieke sector. Een groot aantal private actoren zijn actief binnen de veiligheidssector, waaronder particuliere recherchebureaus, particuliere beveiligers en forensische accountants. Deze groei van particuliere beveiligers heeft volgens Muller onder andere te maken met het gegeven dat de politie zich terug heeft getrokken op haar kerntaken, met het feit dat er steeds meer grote publiek toegankelijke private domeinen komen die beschermd dienen te worden en het toenemende appél dat door overheden wordt gedaan op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheidszaken, hetgeen samenhangt met een zich terugtrekkende overheid (Muller, 2008).

3.4.2 Beleidstrends

De hiervóór geschetste maatschappelijke trends hebben volgens Muller (2008) geleid tot twee beleidstrends. Aan de ene kant valt te constateren dat actoren binnen het veiligheidsdomein zich steeds meer *aanpassen* aan het (toenemende) criminaliteitsbeeld; actoren als het openbaar ministerie en de politie professionaliseren en roepen anderen – waaronder gemeenten en het bedrijfsleven – op ook hun verantwoordelijkheid te nemen zodat tot criminaliteits*beheersing* gekomen kan worden. Onveiligheid wordt gezien als een onuitwisbaar onderdeel van de

samenleving, dat via maatregelen beheersbaar gehouden kan worden. Aan de andere kant zijn er ook geluiden te horen waarbij men afstand neemt van de groeiende onveiligheid (ontkenning) en stelt dat door het nemen van adequate maatregelen (kwantitatief en kwalitatief) de onveiligheid bestreden kan worden (*criminaliteitsbestrijding*) zodat uiteindelijk een geheel veilige samenleving bereikt kan worden (Muller, 2008).

De twee hiervoor geschetste beleidstrends zijn terug te vinden in recente beleidsontwikkelingen. Muller noemt als voorbeelden het inzetten op integrale veiligheid, de ontwikkeling van risicojustitie en het toekennen van steeds meer en verdergaande bevoegdheden aan politie, justitie, maar ook aan burgemeesters (Muller, 2008).

Het begrip '*integrale veiligheid*' duidt op de aanname dat veiligheidsproblemen niet door één enkele actor opgelost kunnen worden maar samenwerking tussen verschillende partners op veiligheidsgebied vereisen. Binnen dit kader wordt aan de gemeente een regierol toegekend. Het integrale veiligheidsdenken kent aspecten van zowel de beheersingsstrategie als de ontkenningsstrategie. Door het accent te leggen op het samen optrekken van de 'ketenpartners in de veiligheid' wordt invulling gegeven aan de beheersingsstrategie. De wijze waarop dit gebeurt past echter meer in de ontkenningsstrategie: van concrete maatregelen wordt verwacht dat ze de veiligheidsproblemen als sneeuw voor de zon zullen doen verdwijnen. Maatregelen zijn onder ander de inzet van veiligheidshuizen waarin de ketenpartners zich in onderlinge samenwerking richten op specifieke doelgroepen - zoals bijvoorbeeld veelplegers, jeugd en daders van huiselijk geweld - en landelijke sturing op de output van politiekorpsen. In toenemende mate verplaatst de regie op de veiligheidshuizen zich van het Openbaar Ministerie naar de gemeentelijke kolom, waarbij burgemeesters en wethouders Jeugd en Volksgezondheid samenwerken met andere ketenpartners.

Bij *risicojustitie* draait het om de ontwikkeling dat justitieel, maar ook bestuurlijk, ingrijpen in een steeds vroeger stadium plaatsvindt en met name gericht is op preventie (Muller, 2008). Men brengt op basis van risico-analyses potentiële daders in beeld en neemt hierop al gerichte maatregelen, nog voordat iemand überhaupt een strafbaar feit heeft gepleegd. Voorbeelden hiervan zijn het preventief fouilleren van mensen en het toepassen van de Wet Bibob, wanneer een horeca-ondernemer een aanvraag tot een horeca-vergunning indient. Risicojustitie past binnen de context van het criminaliteitsbestrijdingsbeleid.

Geconstateerd kan worden dat de laatste jaren een groot aantal *nieuwe bevoegdheden* is toegekend aan burgemeesters, politie en justitie. De achterliggende gedachte is dat de groei van de onveiligheid in de samenleving vraagt om passende maatregelen, die tot stand kunnen komen door het bevoegdhedenarsenaal uit te breiden; dit is een denkwijze die past binnen het voornoemde criminaliteitsbestrijdingsbeleid. Problematisch aan deze stapeling van bevoegdheden is dat het onduidelijk is of al deze bevoegdheden nu daadwerkelijk bijdragen aan een veiliger samenleving. Goed effectiviteitsonderzoek ontbreekt veelal. Ook worden de verwachtingen van burgers hierdoor steeds hoger, terwijl het nog maar de vraag is of dit terecht is (Muller, 2008). Een gevolg is ook dat de rol van functionarissen door de toename van diverse bevoegdheden diffuus kan worden. Zo woedt binnen de burgemeesterswereld sinds enkele jaren de discussie of door de toename van bevoegdheden op veiligheidsgebied de rol van de burgemeester als burgervader (of burgermoeder) niet te sterk onder druk komt te staan. Ook Sackers wijst hierop in zijn inaugurele rede met de titel 'Herder, hoeder en handhaver' waarin hij stelt: *"Die burgemeester is je vriend(in) ['je' staat voor de burger, RB]. Die vriendschap wordt door bestuurder en bestuurde als zinvol ervaren. (...) De huidige wet- en regelgeving dwingen een burgemeester met een 'hart' ook 'hard' te zijn, en steeds harder te worden. Deze rollen zijn nauwelijks te combineren."* Van herder (de burgervader) en hoeder (de bewaker van orde en rust) transformeert de rol van de burgemeester steeds meer richting handhaver ('crimefighter') (Sackers, 2010). Ook Mein maakt zich zorgen over de toenemende bevoegdheden van de burgemeester (Mein, 2010). Volgens hem dient de burgemeester terughoudend en zorgvuldig

met zijn bevoegdheden om te gaan. Als hij zich te veel profileert als ‘crimefighter’, verspeelt hij het vertrouwen als burgervader. Hierbij gaat hij ervan uit dat van de verschillende rollen die de burgemeester heeft (opperbevelhebber, gezicht naar de media, burgervader en ambassadeur van de gemeente) de rollen burgervader en opperbevelhebber, ingevuld als ‘crimefighter’, gezien de nieuwe bevoegdheden, met elkaar conflicteren. Het is echter de vraag of de burgers deze rollen ook als conflicterend ervaren. Daarnaast dient er oog te zijn voor de politieke context waarbinnen de burgemeester opereert. Steeds meer bevoegdheden leidt ook tot een intensivering van het verantwoordingsdebat richting diverse fora – waaronder het politieke forum van de gemeenteraad – waardoor de kwetsbaarheid van de burgemeester wordt vergroot. Mein stelt dat de verantwoording twee kanten op kan werken: het debat kan gaan over de inzet van bevoegdheden, maar ook over het juist achterwege laten daarvan (Mein, 2010).

3.4.3 Actuele ontwikkelingen: de rol van de gemeenteraad op veiligheidsgebied

De versterking van de rol van de gemeenteraad op veiligheidsgebied is een belangrijk speerpunt van de huidige Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten. Tijdens het Veiligheidscongres 2010 op 11 november 2010 in Zeist deed hij de volgende uitspraken:

“Hoe kunnen we de rol van de burgemeester, maar vooral ook van de gemeenteraad bij lokaal politiewerk versterken? (...) De burgemeester en de politie maken afspraken over de veiligheidsambities die lokaal door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Het integraal-lokale veiligheidsplan wordt leidend. Ook gaan wij precies de rol van de lokale gezagsdriehoek – burgemeester, officier, districtschef – vastleggen. Ten slotte zal de burgemeester zich periodiek verantwoorden aan de gemeenteraad over de uitoefening van zijn gezag over de politie. Daarmee krijgt de gemeenteraad een extra handvat. De rol van de raad wordt in mijn ogen onderbelicht, ook door de gemeenteraden zelf. Maar ik zeg u: bevraag de burgemeester, laat het dualisme zijn werk doen.”

Deze uitspraken van de Minister sluiten aan bij de aanbevelingen in het rapport van Tops (Tops et al., 2010), die pleit voor een robuuste gemeentelijke veiligheidsaanpak in de vorm van lokale veiligheidsplannen die door de gemeenteraad moeten worden vastgesteld. Ter verdere versterking van de rol van de gemeenteraad pleit hij ervoor om de verantwoordingsplicht van de burgemeester ook vast te leggen in de Politiewet, de burgemeester vergaderingen van het regionaal- en districtscollege terug te laten koppelen richting raad en/of commissie, structurele afspraken te maken met de districts- of teamchef met betrekking tot hun aanwezigheid in de gemeenteraad en de afstemming van politie jaar- en activiteitenplannen op de lokale veiligheidsplannen.

Inmiddels is een wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid in procedure gebracht. Er worden twee wetswijzigingen voorgesteld: invoeging van artikel 148a Gemeentewet en invoeging van artikel 171a Gemeentewet.

Artikel 148a stelt dat de raad ten minste eenmaal in de vier jaar een integraal veiligheidsplan dient vast te stellen. Dit plan moet in ieder geval de doelen die nagestreefd worden vermelden, alsmede de resultaten die worden beoogd binnen de planperiode, als ook de inspanningen die zowel van de gemeente als van anderen verwacht worden. Aan de totstandkoming van het plan dient een lokale veiligheidsanalyse ten grondslag te liggen, waarbij ook gebruik gemaakt dient te worden van de gegevens en ervaringen van de politie en het OM (openbaar ministerie).

Artikel 171a bevat slechts één regel: “De burgemeester ziet toe op het lokaal veiligheidsbeleid”. Het lijkt erop dat hiermee de burgemeester de verantwoordelijkheid krijgt om sturend op te treden ten aanzien van het lokale veiligheidsbeleid, maar helder is dit niet. Onduidelijk is of er

hier sprake is van een verantwoordelijkheid of een bevoegdheid. Normaliter wordt in wetgeving waar het de burgemeester betreft in het eerste lid melding gemaakt van een verantwoordelijkheid en wordt in het vervolg van het artikel aangegeven welke bevoegdheden (instrumenten) de burgemeester krijgt om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Hier is deze structuur niet gevolgd. Ervan uitgaande dat het hier gaat om een verantwoordelijkheid van de burgemeester en dat het de burgemeester ontbreekt aan bevoegdheden om aan zijn verantwoordelijkheid invulling te geven, zijn er twee oplossingsrichtingen mogelijk. Een eerste oplossingsrichting zou kunnen zijn in te zetten op het organiseren van bevoegdheden voor de burgemeester; dit zou bijvoorbeeld kunnen door het organiseren van doorzettingsmacht. Een andere oplossingsrichting zou kunnen zijn het organiseren van hulpbronnen voor de burgemeester. Vanuit deze invalshoek wordt de redenering gehanteerd dat de burgemeester zijn sturende rol in het lokale veiligheidsnetwerk niet hiërarchisch kan regelen. Binnen netwerken gelden andere sturingsmechanismen, zoals de beschikbaarheid van hulpbronnen (bijvoorbeeld geld of expertise). Geconstateerd wordt dat in het wetsvoorstel de burgemeester geen extra hulpbronnen worden geboden, waardoor deze binnen een netwerkcontext geen (extra) sturingsmogelijkheden krijgt om zijn wettelijke verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

In de Memorie van Toelichting op beide wetswijzigingen staat vermeld dat de verplichting tot het vaststellen door de gemeenteraad van een integraal veiligheidsplan en de invoering van een zorgplicht voor de burgemeester, in onderlinge samenhang, een bijdrage moeten leveren aan de gemeentelijke regierol, waardoor er lokaal een integraal veiligheidsbeleid kan worden gerealiseerd. Tevens wordt opgemerkt dat de positie van de gemeenteraad als kaderstellend en controlerend orgaan zo wordt versterkt, alsmede de gezagspositie van de burgemeester. (MvT, p.1).

In de Memorie van Toelichting staat dat de doelen die gesteld dienen te worden met name op het vlak van de sociale veiligheid dienen te liggen, al is het ook mogelijk om doelen ten aanzien van fysieke veiligheid op te nemen. Er dienen concrete, meetbare resultaten te worden geformuleerd zodat de gemeenteraad ook tussentijds sturing kan geven en niet alleen achteraf af kan rekenen op de behaalde resultaten.

Met betrekking tot het proces van de totstandkoming van het integrale beleidsplan wordt in de Memorie van Toelichting opgemerkt dat de voorbereiding in de praktijk waarschijnlijk wel door het college zal geschieden op basis van een veiligheidsanalyse en in overleg met betrokkenen. Maar het is mogelijk dat de gemeenteraad voorafgaand hieraan betrokkenen hoort in bijvoorbeeld een hoorzitting. Vervolgens kan het college hiermee aan de slag door uitvoeringsafspraken met betrokkenen te maken.

Naast de rol van de gemeenteraad benadrukt het voorstel tot wetswijziging ook de *integrale* aanpak door het college van veiligheidsproblemen vanwege redenen van effectiviteit en collegiaal bestuur. Sturing van de burgemeester op deze integraliteit wordt als wezenlijk beschouwd. De specifieke rol van de burgemeester, ook wel aangeduid als zorgplicht, zou diens natuurlijke gezagspositie versterken en ervoor zorgen dat zijn regisserende rol erkend en herkend wordt. Over de uitvoering van deze zorgplicht is de burgemeester verantwoording schuldig aan de gemeenteraad (MvT, p.8). Deze kan daarbij kaders meegeven voor de uitoefening van deze taak. Het college blijft verantwoording verschuldigd over de uitvoering van het integraal veiligheidsplan.

In de literatuur is al een aantal kritische reacties – te zien als een ex-ante-evaluatie – op het wetsvoorstel te vinden.

Zo betogen Prins en Cachet dat de keuze voor een integrale aanpak consequenties heeft voor de wijze waarop de burgemeester zijn verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid

waarmaakt (Prins en Cachet, 2011). Het begrip 'integraal' kan op diverse manieren uitgelegd worden. De onderzoekers sommen een viertal betekenissen op (volwaardigheid van de veiligheidsketen, sectoroverstijgende aanpak, technisch en bestuurlijk en nieuwe allianties) en constateren dat binnen het veiligheidsdomein integraal werken met name ingevuld is als het smeden van 'nieuwe allianties' tussen vele partners in veiligheid. Deze min of meer zelfstandige partners werken horizontaal samen hetgeen gepaard gaat met zwakke sturing en coördinatie. Effectieve regievoering ontbreekt doordat er geen doorzettingsmacht is georganiseerd voor de burgemeester. Het huidige wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. De onderzoekers pleiten voor een vorm van anticipatie waarbij de burgemeester moet kunnen beschikken over doorzettingsmacht als ultimatum remedium om patstellingen te doorbreken. Actoren zullen dan in veiligheidsnetwerken anticiperen op zijn doorzettingsmacht, waardoor effectieve regievoering mogelijk wordt. Tevens wordt daarmee het 'probleem van de vele handen' (iedereen is verantwoordelijk, dus niemand is verantwoordelijk; zie hoofdstuk 2) opgelost.

Ook Terpstra en Krommendijk betogen dat het wetsvoorstel onvoldoende bijdraagt aan een oplossing voor de problemen die zich bij de uitvoering van gemeentelijke regie voordoen (Terpstra en Krommendijk, 2010). Hoewel zij constateren dat gedegen, gericht wetenschappelijk onderzoek naar de gemeentelijke regie in de veiligheidszorg ontbreekt, stellen zij dat uit studies steeds weer blijkt dat de gemeentelijke regie niet zonder problemen verloopt. Zo is er regelmatig sprake van verschil in prioriteiten tussen gemeente en lokale partners, is er sprake van gebrekkige informatie-uitwisseling, onvoldoende monitoring en het moeilijk kunnen afdwingen van bijdragen van andere partijen (Terpstra en Krommendijk, 2010). Als oorzaken voor onvoldoende gemeentelijke regie worden genoemd: onvoldoende bestuurlijk draagvlak en commitment; onvoldoende afstemming tussen afdelingen vanwege een verkokerde organisatie; onvoldoende gezag, onpartijdigheid, deskundigheid en betrokkenheid; en verschillen in cultuur (in de vorm van een beleidsmatige oriëntatie van gemeenten tegenover een actiegerichte cultuur bij politie of burgers). In tegenstelling tot Prins en Cachet pleiten Terpstra en Krommendijk niet voor gemeentelijke doorzettingsmacht, gezien de imperfecties die er te constateren zijn bij gemeenten als het gaat om het voeren van de regie. Zij pleiten er daarom voor om de problemen die bij gemeenten geconstateerd worden aan te pakken in plaats van de gemeenten extra bevoegdheden toe te kennen. Gemeenten moeten in hun ogen aan de slag met het ontwikkelen van visie op regie en op veiligheidsvraagstukken, meer betrokkenheid aan de dag leggen en hun organisaties beter uitlijnen richting veiligheidsvraagstukken.

Samenvatting en reflectie

Een actuele ontwikkeling inzake de rol van de gemeenteraad is dat de wetgever beoogt dat de raad ten minste eenmaal per vier jaar een integraal veiligheidsplan vaststelt. Het college bereidt dit integrale veiligheidsplan voor om redenen van effectiviteit en collegiaal bestuur. De burgemeester dient sturing te geven aan dit proces, waarbij de integraliteit van het plan als essentieel wordt beschouwd. De raad kan de burgemeester kaders meegeven waarbinnen deze zijn sturende rol moet invullen.

Het sturen op integraliteit is een taak die bij de functie van een burgemeester past. In artikel 170 Gemeentewet lid 1a staat onder andere dat de burgemeester toeziet op een goede afstemming tussen partijen die betrokken zijn bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van gemeentelijk beleid. Daarin kan zonder problemen het aspect 'integraliteit' worden gelezen. De taak om hierbij externe partners te betrekken sluit eveneens goed aan bij de functie van de burgemeester, die immers volgens artikel 170 lid 1 b moet toezien op een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden. In lijn daarmee lijkt het voor de hand liggend dit toezicht te verbreden richting alle externe partners in veiligheid.

Maar hoewel de taak past bij de burgemeester, is het de vraag of hij hiervoor goed is toegerust. Dit lijkt niet het geval te zijn. De burgemeester krijgt geen extra bevoegdheden – bijvoorbeeld in de vorm van doorzettingsmacht – om daarmee, als ultimatum remedium, patstellingen te kunnen

doorbreken, en krijgt ook geen extra hulpbronnen waarmee hij zijn positie als regisseur binnen het veiligheidsnetwerk zou kunnen versterken.

Het is *het college – in collegiaal bestuur* - dat het integraal veiligheidsplan aanbiedt aan de gemeenteraad en verantwoordelijk is voor de uitvoering van het plan. Daarmee is het college *verantwoording schuldig met betrekking tot het integraal veiligheidsplan in al de te onderscheiden verantwoordingsfasen*: van informeren, debatteren, oordelen tot sanctioneren. De *burgemeester* kan als bestuursorgaan uitsluitend aangesproken worden op *de invulling van zijn sturende rol* met betrekking tot de integraliteit van het integraal veiligheidsplan. Hij wordt echter niet toegerust met de middelen om zijn rol waar te kunnen maken.

3.5 Afbakening

De hoofdvraag van dit onderzoek is op welke wijze de gemeenteraad van Korendijk zijn controlerende taak op het terrein van openbare orde en veiligheid richting burgemeester invult en hoe deze controle verbeterd zou kunnen worden. In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat de burgemeester over een groot aantal bevoegdheden beschikt ter handhaving van de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente. Op al deze bevoegdheden – of hij ze nu gebruikt of juist niet gebruikt – kan hij aangesproken worden, en dient hij op enig moment verantwoording af te leggen. Gezien het grote aantal bevoegdheden dient een keuze gemaakt te worden welke zaak in deze scriptie onderwerp van onderzoek zal zijn.

Het onderzoek zal uitgevoerd worden in de gemeente Korendijk. De gemeente Korendijk is een kleine plattelandsgemeente in Zuid-Holland in het Nationaal Landschap de Hoeksche Waard en telt bijna 11.000 inwoners. Zoals in zoveel kleine gemeenten ligt de verantwoordelijkheid voor het beleidsonderdeel veiligheid geheel op het bordje van de burgemeester. De in deze scriptie scherp omschreven verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester en het college speelt in deze gemeente geen rol. Indien het woord 'veiligheid' valt is de burgemeester hierop aanspreekbaar. Gegeven deze praktijksituatie is het mogelijk ook een veiligheidsonderwerp te kiezen dat juridisch gezien niet (geheel) tot de verantwoordelijkheid van de burgemeester behoort.

Gezien de in hoofdstuk 2 uit de theorie gedestilleerde criteria en de in paragraaf 3.4.3 beschreven actuele ontwikkelingen op veiligheidsgebied inzake integrale veiligheidsplannen is gekozen voor het onderzoeken van de integrale veiligheidsplannen van de gemeente Korendijk van 2007 tot en met 2010. Aangezien het integrale veiligheidsplan 2007 in september 2006 is besproken in de commissie, en vervolgens in de gemeenteraad en de laatste bestuursrapportage van het veiligheidsplan 2010 is besproken in de gemeenteraad van april 2011 loopt de onderzoeksperiode van september 2006 tot en met april 2011. In het volgende hoofdstuk zal nader ingegaan worden op de veiligheidsplannen (inhoud, opzet, frequentie en proces).

Door de keuze voor het onderzoeken van de integrale veiligheidsplannen van de gemeente Korendijk wordt in deze scriptie geen onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeenteraad invulling geeft aan zijn controlerende rol richting burgemeester op het terrein van de openbare orde. De geringe prevalentie van de inzet van bevoegdheden door de burgemeester op dit gebied (lees: de minimale inzet ervan) heeft ertoe geleid geen 'openbare orde' zaken te onderzoeken. In plaats daarvan is de focus gelegd op 'veiligheid', een aspect waarover in de relatie burgemeester – gemeenteraad het nodige gezegd kan worden, aangezien hierover voldoende documentatie voorhanden is.

4. De controlepraktijk in Korendijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van onderzoeksvraag drie centraal. Het gaat er om duidelijk te krijgen hoe de gemeenteraad van Korendijk zijn controlerende taak op het terrein van openbare orde en veiligheid invult (deelvraag 3). Daarnaast kan informatie uit dit hoofdstuk in combinatie met informatie uit de hoofdstukken 2 en 3 leiden tot de beantwoording van deelvraag 4 waar het gaat over de vraag of veranderingen in de invulling van de controlerende rol van de gemeenteraad wenselijk zijn. De beantwoording van deelvraag 4 vindt plaats in hoofdstuk 5. Bij de uitwerking van deelvraag 3 wordt regelmatig teruggegrepen op zaken uit de hoofdstukken 2 en 3.

Hoofdstuk 3 is afgesloten met de afbakening van het object van onderzoek. Het openbare orde en veiligheidsdomein is breed en kan niet in z'n geheel onderzocht worden. Gekozen is voor het onderzoeken van de integrale veiligheidsplannen van de gemeente Korendijk over de jaren 2007 tot en met 2010.

Om antwoord te kunnen geven op deelvraag 3 dienen de variabelen geoperationaliseerd te worden, dat wil zeggen dat de begrippen meetbaar worden gemaakt voor onderzoek. In paragraaf 4.2 staat beschreven hoe dit plaats heeft gevonden. De theorie wordt omgezet in meetbare indicatoren. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de onderzoeksmethode en de dataverzameling. In paragraaf 4.4 worden de resultaten van het empirische onderzoek gepresenteerd. Allereerst worden de meetresultaten met betrekking tot de indicatoren beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de instrumenten die de gemeenteraad in de periode 2007 tot en met 2010 heeft ingezet ten behoeve van de invulling van haar controlerende rol. Als laatste wordt bekeken in hoeverre de verantwoording elementen bevat van 'de bovenstroom' dan wel van 'de onderstroom' (zie hoofdstuk 2). In paragraaf 4.5 wordt tenslotte een samenvatting van de onderzoeksresultaten gegeven en worden de conclusies met betrekking tot deelvraag 3 gepresenteerd.

4.2 Operationalisering

Deelvraag 3 luidt als volgt: "Hoe wordt de controlerende taak op het terrein van de openbare orde en veiligheid door de gemeenteraad van Korendijk ingevuld?"

Zoals reeds in hoofdstuk 3 is vermeld is 'het terrein van de openbare orde en veiligheid' geconcretiseerd door te kiezen voor de integrale veiligheidsplannen van de gemeente Korendijk over de jaren 2007 tot en met 2010 als onderzoeksobject. In hoofdstuk 2 is een definitie gepresenteerd van 'politieke verantwoording' c.q. 'politieke controle' en is duidelijk gemaakt dat kaderstelling voorafgaat aan controle: normen die gesteld worden in het kader vormen immers het toetsingskader bij de controle. Het is nu mogelijk de in hoofdstuk 3 gemaakte keuze met betrekking tot het onderzoeksobject en de in hoofdstuk 2 gepresenteerde definitie van 'politieke controle' en de bevindingen omtrent de noodzaak tot kaderstelling met elkaar te verbinden door middel van de volgende definiëring.

Definiëring van de controlerende taak van de gemeenteraad van Korendijk op het terrein van de openbare orde en veiligheid: het door de gemeenteraad doorlopen van de informatiefase, debatfase, oordeelfase en consequentiefase, binnen de door hemzelf vastgestelde kaders van de veiligheidsplannen, ter verwezenlijking van zijn veiligheidsdoelstellingen.

De mate van controle die de gemeenteraad uitoefent wordt door de variabelen 'kaderstelling', 'informer', 'debatteren', 'oordelen' en 'sanctioneren' meetbaar gemaakt. Nadat deze begrippen zijn geoperationaliseerd worden zij gemeten, waarbij gebruik gemaakt wordt van de volgende documenten: (1) veiligheidsplannen, (2) voortgangsrapportages en (3) verslagen van formele commissievergaderingen en formele raadsvergaderingen waarin de veiligheidsplannen en voortgangsrapportages aan de orde zijn gekomen.

Aan de vijf begrippen is een aantal dimensies gekoppeld, met behulp waarvan zij zijn geoperationaliseerd tot indicatoren. Tijdens dit 'vertaalproces' zijn relevante zaken uit hoofdstuk 2 meegenomen. De verschillende indicatoren zijn gebruikt om een aantal 'scorelijsten' op te stellen. De indicatoren zijn gemeten met gebruikmaking van de documenten die hierboven zijn genoemd, en wel als volgt:

1. Het begrip 'kaderstelling' is gemeten met gebruikmaking van de veiligheidsplannen.
2. Het begrip 'informer' is gemeten met gebruikmaking van de voortgangsrapportages.
3. De andere begrippen zijn gemeten met gebruikmaking van de verslagen van formele commissievergaderingen en formele raadsvergaderingen op basis waarvan per vergadering een scorelijst ontstaat.

Alle scorelijsten tezamen geven een beeld van de wijze waarop de gemeenteraad van Korendijk invulling geeft aan zijn controlerende taak. Omdat het onderzoek zich uitstrekt over een periode van vier jaar, kan ook worden vastgesteld of de invulling van de controlerende taak in de loop van de jaren gewijzigd is. De indicatoren zullen als volgt worden 'geturfd':

- + resultaat voldoet aan norm;
- ± resultaat is aanwezig maar wijkt negatief af van norm
- * resultaat niet aanwezig

Daarnaast zal bij enkele indicatoren een beschrijving gegeven worden. Deze kwalitatieve informatie zal ook worden verwerkt in de conclusies en de aanbevelingen.

Hieronder wordt achtereenvolgens de operationalisering van de begrippen 'kaderstelling', 'informer', 'debatteren', 'oordelen' en 'sanctioneren' gepresenteerd.

Operationalisering begrip 'kaderstelling'

Begrip: kaderstelling

Object van onderzoek: de veiligheidsplannen 2007 – 2010 van de gemeente Korendijk.

Dimensies: Beleidsmatige kaderstelling (inhoud), financiële kaderstelling, procedurele kaderstelling.

Indicatoren beleidsmatige kaderstelling:

- Mate waarin er doelstellingen zijn vastgelegd.
- Mate waarin de doelstellingen SMART zijn geformuleerd.
- Mate waarin de doelstellingen outputgericht zijn.

Indicatoren financiële kaderstelling:

- Mate waarin de kosten zijn vastgelegd.
- Mate waarin de kosten zijn gekoppeld aan de beleidsmatige doelstellingen.

Indicatoren procedurele kaderstelling:

- Mate waarin er afspraken zijn gemaakt over terugkoppelmomenten.
- Mate waarin er afspraken zijn gemaakt over de inhoud van de terugkoppeling.

Operationalisering begrip 'informatiefase / informeren'

Begrip: informeren

Object van onderzoek: de voortgangsrapportages.

Dimensies: proces, inhoud, financiën.

Indicatoren proces:

- Mate waarin er adequate procesmatige informatie wordt gegeven.
- Mate waarin er tijdige informatie wordt gegeven.

Indicatoren inhoud:

- Mate waarin er adequate informatie wordt gegeven over de realisatie van de doelstellingen.
- Mate waarin er betrouwbare informatie wordt gegeven.
- Mate waarin er adequate informatie wordt gegeven over inhoudelijke actuele zaken.

Indicatoren financiën:

- Mate waarin er adequate informatie wordt gegeven over de financiële stand van zaken.

Operationalisering begrip debatfase / debatteren

Begrip: debatteren

Object van onderzoek: de verslagen van raads- en commissievergaderingen.

Dimensies: ruimte, aanwezigheid vragen, kwaliteit beantwoording vragen

Indicatoren ruimte:

- De mate waarin er aan de actor de mogelijkheid wordt gegeven zijn optreden toe te lichten.
- De mate waarin de mogelijkheid wordt geschapen vragen te stellen.

Indicatoren aanwezigheid vragen:

- Mate waarin er vragen worden gesteld.

Indicatoren kwaliteit beantwoording vragen:

- Mate waarin de vragen adequaat worden beantwoord.

Operationalisering begrip oordeelfase / oordelen

Begrip: oordelen

Object van onderzoek: de verslagen van raads- en commissievergaderingen.

Dimensies: besluitvorming en kwalificatie van de besluitvorming.

Indicatoren aanwezigheid besluitvorming:

- Is er een besluit genomen.

Indicatoren kwalificatie van de besluitvorming:

- Mate waarin het besluit positief is.
- Mate waarin het besluit negatief is.
- Mate waarin het oordeel onafhankelijk is.
- Mate waarin het oordeel onpartijdig is.

Operationalisering begrip consequentiefase / sanctioneren

Begrip: sanctioneren

Object van onderzoek: de verslagen van raads- en commissievergaderingen.

Dimensie: Formaliteit

Indicatoren aanwezigheid formaliteit:

- Mate waarin er sprake is van een positieve sanctie.
- Mate waarin er sprake is van een negatieve sanctie.

4.3 Onderzoeksmethode en dataverzameling

Om de hoofdvraag en deelvragen (zie hoofdstuk 1) te kunnen beantwoorden zijn data verzameld. Deze data zijn voortgekomen uit literatuuronderzoek. Gebruik is gemaakt van wetenschappelijke literatuur, wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en verslagen.

Het basisontwerp van dit onderzoek is de case-study. Met deze onderzoeksstrategie kunnen diverse verschijnselen bestudeerd worden, waarbij de sociale eenheid waarbij het verschijnsel bestudeerd wordt, ofwel de 'drager' van het verschijnsel, aangeduid wordt als 'de case' (Swanborn, 2008). In dit onderzoek is de gemeenteraad van Korendijk de 'case', en aangezien er sprake is van N=1 is er volgens Swanborn sprake van een 'enkelvoudige case-study' (Swanborn, 2008). Bij case-studies gaat het volgens Swanborn meestal om:

“de bestudering van een sociaal verschijnsel door middel van het kiezen van één of enkele voorbeelden die bestudeerd worden in hun natuurlijke omgeving gedurende een bepaalde periode waarbij diverse databronnen worden gebruikt en de onderzoeker gericht is op gedetailleerde beschrijving, interpretatie en verklaring, waarbij veel aandacht wordt gegeven aan de beschrijvingen, interpretaties en verklaringen die verschillende betrokkenen in het sociale proces verschaffen, en de verschillende zienswijzen met elkaar geconfronteerd worden waarbij soms gepoogd wordt – als het veranderingsgericht onderzoek betreft - ‘de neuzen de zelfde kant op te krijgen’ teneinde aan een gewenste verandering een breed draagvlak te verschaffen” (Swanborn, 2008).

De aanduiding van dit onderzoek als een 'case-study' past in deze definitie met uitzondering van het aspect van het meenemen van de beschrijvingen, interpretaties en verklaringen van de kant van de betrokkenen: in dit onderzoek zijn namelijk geen interviews afgenomen. Erg hoeft dit

echter niet te zijn, aangezien Swanborn zelf met ‘meestal’ een zeker voorbehoud geeft bij zijn definitie – niet alle elementen hoeven aanwezig te zijn – en hij bovendien opmerkt dat de methodologische literatuur met betrekking tot case-studies schaars is en tamelijk heterogeen, daarmee doelend op de grote verschillen die er bestaan in de wijze waarop het begrip ‘case-study’ wordt gedefinieerd. Hij concludeert dan ook terecht dat een discussie over de vraag of een bepaald onderzoek nu wel of niet een case-study is weinig zinvol is. Nuttiger is het om met De Leeuw (1993) te concluderen dat een case-study een indringende bestudering is van een geval of enkele gevallen, met de bedoeling daaraan algemenere conclusies te verbinden. Door zo naar de case-study te kijken zou het in het kader van deze scriptie onderzoeken van de wijze waarop de gemeenteraad van Korendijk zijn controlerende taak uitoefent m.b.t. het veiligheidsdomein niet alleen aanbevelingen op kunnen leveren voor de gemeenteraad van Korendijk maar ook voor andere gemeenteraden.

De keuze voor de gemeente(raad van) Korendijk komt voort uit het feit dat de auteur van deze scriptie in deze gemeente het ambt van burgemeester uit mag oefenen. De kennis van de gemeente, het veiligheidsdomein en het burgemeestersambt maken dat het onderzoek voortvarend opgepakt kan worden en na afronding kan leiden tot concrete wijzigingen in de verhouding gemeenteraad – burgemeester. Hierdoor kan het onderzoek niet alleen het individuele belang, maar ook het algemeen belang dienen.

4.4 Resultaten empirisch onderzoek

Zoals in paragraaf 4.2 is verwoord is de controlerende taak van de gemeenteraad van Korendijk op het terrein van de openbare orde en veiligheid als volgt gedefinieerd: het door de gemeenteraad doorlopen van de informatiefase, debatfase, oordeelfase en consequentiefase, binnen de door hemzelf vastgestelde kaders van de veiligheidsplannen, ter verwezenlijking van zijn veiligheidsdoelstellingen.

De mate van controle door de gemeenteraad wordt door de variabelen ‘kaderstelling’, ‘informer’, ‘debatteren’, ‘oordelen’ en ‘sanctioneren’ meetbaar gemaakt. Achtereenvolgens worden de meetresultaten op de variabelen in de volgende vijf subparagrafen gepresenteerd.

Vervolgens wordt ingegaan op de instrumenten die de gemeenteraad in de periode 2007 tot en met 2010 heeft ingezet ten behoeve van de invulling van haar controlerende rol. Als laatste wordt bekeken in hoeverre de verantwoording elementen bevat van de bovenstroom dan wel van de onderstroom (zie hoofdstuk 2).

4.4.1 Kaderstelling

Om het begrip ‘kaderstelling’ te meten zijn de veiligheidsplannen van de gemeente Korendijk van de jaren 2007 tot en met 2010 geanalyseerd op beleidsmatige, financiële en procedurele kaderstelling. De resultaten worden in tabel 4.1 gepresenteerd en vervolgens toegelicht.

Tabel 4.1: Resultaten analyse gemeentelijke veiligheidsplannen op beleidsmatige, financiële en procedurele kaderstelling.

Plannen → Indicatoren ↓	IVP 2007	IVP 2008	IVP 2009	AP OOV HW 2010
<i>Beleidsmatige kaderstelling</i>				
Zijn er doelstellingen vastgelegd?	*	±	+	+
Zijn de vastgelegde doelstellingen:				
- Specifiek	*	+	+	+
- Meetbaar	*	+	+	+
- Acceptabel	*	+	+	+
- Realistisch	*	+	+	+
- Tijdgebonden	*	+	+	+
Zijn de doelstellingen outputgericht?	*	+	+	±
<i>Financiële kaderstelling</i>				
Zijn de kosten vastgelegd?	*	*	*	±
Zijn de kosten gekoppeld aan de beleidsmatige doelstellingen?	*	*	*	*
<i>Procedurele kaderstelling</i>				
Zijn er afspraken gemaakt over terugkoppelmomenten?	+	+	+	+
Zijn er afspraken gemaakt over de inhoud van de terugkoppeling?	*	*	±	±

Afkortingen:

IVP: Integraal VeiligheidsPlan

AP OOV HW: ActiePlan Openbare Orde en Veiligheid Hoeksche Waard

Betekenis waarden:

+ resultaat voldoet aan norm

± resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm

* resultaat niet aanwezig

Operationalisering begrippen:

Specifiek: de doelstellingen zijn eenduidig

Meetbaar: er zijn meetbare/observeerbare doelstellingen geformuleerd

Acceptabel: de doelstellingen zijn zodanig geformuleerd dat ze in alle redelijkheid geaccepteerd kunnen worden

Realistisch: de doelstellingen zijn haalbaar

Tijdgebonden: het is duidelijk wanneer (in de tijd) de doelstellingen bereikt zijn

Outputgericht: de doelstellingen zijn zodanig geformuleerd dat duidelijk is wat bereikt dient te worden in termen van prestaties of percentages

Allereerst wordt per plan een toelichting gegeven, waarbij ook de scores in de tabel worden behandeld. Vervolgens wordt onder het kopje 'Algemeen' een aantal conclusies met betrekking tot het begrip 'kaderstelling' gepresenteerd.

Integraal Veiligheidsplan 2007 (IVP 2007)

- Het IVP 2007 is het eerste lokale veiligheidsplan van de gemeente Korendijk.

- In het algemene deel van het IVP worden eerst de vier doelstellingen van het politiekorps Zuid-Holland Zuid gepresenteerd. Daarna volgen de vijf 'speerpunten' (onderwerpen) van Korendijk. In dit onderzoek is uitsluitend gekeken naar de speerpunten en evt. doelstellingen voor Korendijk.
- De vijf speerpunten zijn: woninginbraken, auto-inbraken, terugdringen overlast, vandalisme en verkeersveiligheid.
- Per speerpunt wordt in het plan een analyse gegeven (prevalentie en achtergrondinformatie) en wordt aangegeven wie (politie, gemeente of Openbaar Ministerie (OM)) welke activiteiten in de planperiode zal moeten verrichten (activiteitenoverzicht).
- Er zijn géén doelstellingen per speerpunt opgenomen.
- Er wordt in het IVP geen aandacht geschonken aan financiële aspecten.
- In het IVP wordt aangegeven dat in de maand juli een bestuurlijke managementrapportage wordt opgesteld. Over de inhoud van deze rapportage wordt niets gezegd. Wel wordt aangegeven dat de rapportage een co-productie zal zijn tussen de beleidsmedewerker van de politie en de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente.

Integraal Veiligheidsplan 2008 (IVP 2008)

- Er worden vijf speerpunten (onderwerpen) van Korendijk gepresenteerd. Ten opzichte van 2007 is het onderwerp 'huiselijk geweld' toegevoegd en zijn de onderwerpen 'terugdringen overlast' en 'vandalisme' samengevoegd en is daaraan 'jeugd' toegevoegd ('terugdringen overlast / vandalisme / jeugd' is dus 1 speerpunt geworden).
- Per speerpunt is een doelstelling geformuleerd (procentuele daling ten opzichte van een referentiejaar), behalve voor het speerpunt 'verkeersveiligheid', waarvoor geen doelstelling is opgenomen. Omdat niet voor alle vijf speerpunten doelstellingen zijn geformuleerd is een '± score' in de tabel opgenomen.
- De doelstellingen zijn over het algemeen SMART geformuleerd.
- Per speerpunt wordt in het plan een analyse gegeven (prevalentie en achtergrondinformatie) en wordt aangegeven wie (politie, gemeente of Openbaar Ministerie (OM)) welke activiteiten in de planperiode zal moeten verrichten (activiteitenoverzicht).
- Er is geen informatie over kosten beschikbaar.
- Er wordt vermeld dat per periode van vier maanden een bestuurlijke managementrapportage opgesteld zal worden en ook wordt vermeld door wie deze opgesteld zal worden. Er wordt opnieuw niet vooraf bepaald waarover gerapporteerd zal worden.

Integraal Veiligheidsplan 2009 (IVP 2009)

- Opnieuw worden er vijf speerpunten van Korendijk gepresenteerd. Wel is er ten opzichte van het voorgaande jaar het volgende gewijzigd: het speerpunt 'huiselijk geweld' is verbreed tot 'geweld/huiselijk geweld' en de trits 'jeugd/terugdringen overlast / vandalisme' is vervangen door 'jeugdcriminaliteit/overlast jeugd/vernielingen'.
- Voor alle vijf speerpunten zijn doelstellingen geformuleerd, waarbij de doelstelling voor verkeersveiligheid als enige niet in een dalingspercentage is uitgedrukt, maar kwalitatief van aard is. Ten aanzien van verkeersveiligheid is de doelstelling om door infrastructurele aanpassingen en gericht toezicht van de wijkpolitie en de surveillancedienst onveilige situaties terug te dringen, en wel door middel van (a) gemeentelijke analyse van onveilige wegvakken en/of kruisingen naar aanleiding van ongevallen en (b) aan de hand van deze analyse te houden snelheidscontroles en parkeercontroles door de politie. In het activiteitenoverzicht staat onder andere welke wegvakken door de gemeente aan een analyse onderworpen moeten worden en staat hoeveel controles de politie in welke periode uit dient te voeren.
- De doelstellingen zijn SMART geformuleerd.
- Er is geen informatie over kosten beschikbaar.

- Er wordt aangegeven dat er sprake zal zijn van drie voortgangsrapportages waarvan de derde voorzien zal zijn van conclusies en aanbevelingen ten opzichte van het nieuw op te stellen IVP. Opnieuw zal de totstandkoming van de voortgangsrapportages geschieden door middel van een coproductie tussen gemeente en politie. Er wordt heel summier informatie verstrekt over wat in de voortgangsrapportages vermeld zal worden.

Actieplan Openbare Orde & Veiligheid Hoeksche Waard 2010-2011 (AP OOV HW 2010)

- In het algemene deel wordt aangegeven dat er vanaf 2010 sprake is van één veiligheidsplan voor de gehele Hoeksche Waard (waarin vijf gemeenten liggen: Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen). Het veiligheidsplan kent een looptijd van twee jaar en heeft ook een andere benaming. Geconstateerd wordt dat de term 'integraal' een te ambitieuze benaming is, aangezien de inhoud van het plan gericht is op de sociale veiligheid. Daarom is de naam veranderd in 'actieplan openbare orde & veiligheid' waarbij vermeld wordt dat het streven er wel op gericht is op termijn tot een integraal veiligheidsplan Hoeksche Waard te komen.
- In het plan worden drie speerpunten vermeld die voor de gehele Hoeksche Waard gelden. Het betreft de speerpunten 'geweld' (w.o. huiselijk geweld), 'veilige wijken' (vernieling, verkeersveiligheid) en 'jeugd' (overlast, alcoholpreventie). Vervolgens worden twee speerpunten specifiek voor Korendijk benoemd: 'woninginbraken' en 'auto-inbraken'.
- Alle speerpunten kennen SMART geformuleerde hoofddoelstellingen, maar bij één speerpunt is er ook sprake van een tweede, niet meetbare en outputgerichte hoofddoelstelling. Bij het speerpunt 'jeugd' is als tweede hoofddoelstelling opgenomen het 'terugdringen van alcoholgebruik onder jongeren'. In het actiepuntenoverzicht zijn vervolgens een aantal concrete actiepunten opgenomen, die op zichzelf goed meetbaar zijn, maar onduidelijk is hoe deze hoofddoelstelling gemeten kan worden en welke bijdrage de actiepunten leveren aan de hoofddoelstelling. Conclusie: de vijf speerpunten kennen allemaal SMART geformuleerde hoofddoelstellingen, maar bij één ervan is ook een niet outputgerichte hoofddoelstelling opgenomen. Daarom is hierop in de tabel '±' gescoord.
- Voor het eerst wordt in het begeleidende raadsvoorstel bij het plan iets gezegd over de kosten: "De kosten in verband met lokale (gemeentelijke) acties zullen binnen de begroting opgevangen moeten worden." Er wordt echter niet duidelijk omschreven om welke bedragen het gaat en ook wordt geen relatie gelegd met de beleidsmatige doelstellingen.
- In het plan wordt aangegeven dat halfjaarlijks een voortgangsrapportage wordt opgesteld. In de eerste rapportage wordt kort en bondig de stand van zaken weergegeven. De tweede rapportage is uitgebreider en wordt voorzien van conclusies en aanbevelingen voor eventuele bijstelling van het lopende actieprogramma, dan wel het nieuw op te stellen actieprogramma. Opnieuw wordt vermeld wie de voortgangsrapportages op zullen stellen. Er wordt heel summier informatie verstrekt over wat er in de voortgangsrapportages vermeld zal worden.

Algemeen

- De scores op de indicatoren van het begrip 'kaderstelling' zijn in de loop van de tijd verbeterd, waarbij de grootste verbeterslag is gemaakt van het eerste planjaar 2007 naar het tweede planjaar 2008. De kaderstelling wordt dus steeds beter, zij het dat de verbeterslagen de laatste twee jaar met kleine stapjes gaan.
- De beleidsmatige kaderstelling voldoet nagenoeg aan de normen. De doelstellingen zijn over het algemeen SMART geformuleerd en output-gericht.
- Er is weinig tot geen aandacht voor de financiële kaderstelling.
- Ten aanzien van de procedurele kaderstelling kan geconcludeerd worden dat er wel afspraken gemaakt worden met betrekking tot de terugkoppelmomenten, maar dat vooraf nauwelijks stilgestaan wordt bij de inhoud van die terugkoppeling.

4.4.2 Informeren / informatiefase

Om het begrip 'informeren' te meten zijn de voortgangsrapportages van de gemeente Korendijk van de jaren 2007 tot en met 2010 geanalyseerd op proces, inhoud en financiën. De resultaten worden in tabel 4.2 gepresenteerd en vervolgens toegelicht.

Tabel 4.2: Resultaten analyse gemeentelijke bestuursrapportages op de informatiefase.

	2007			2008		2009		2010
Voortgangsrapportages →	1	2	3	1 + 2	3	1 + 2	3	1
Indicatoren ↓								
<i>Indicatoren proces</i>								
Wordt er adequate procesmatige informatie gegeven?	+	+	+	+	+	+	+	*
Wordt er tijdige informatie gegeven?	+	+	+	±	±	±	±	±
<i>Indicatoren inhoud</i>								
Wordt er adequate informatie gegeven over de realisatie van de doelstellingen?	+	+	+	+	+	±	+	±
Wordt er betrouwbare informatie gegeven?	+	+	+	+	+	+	+	+
Wordt er adequate informatie gegeven over inhoudelijke actuele zaken?	+	+	+	+	+	±	+	+
<i>Indicator financiën</i>								
Wordt er adequate informatie gegeven over de financiële stand van zaken?	*	*	*	*	*	*	*	*

Betekenis waarden:

- + resultaat voldoet aan norm
- ± resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm
- * resultaat niet aanwezig

Operationalisering begrippen:

- Adequaat: geschikt voor het beoogde doel
- Tijdig: op de afgesproken momenten
- Betrouwbaar: zonder fouten

Allereerst worden per jaar de voortgangsrapportages besproken waarbij ook de scores in de tabel aan de orde komen. Vervolgens wordt onder het kopje 'Algemeen' een aantal conclusies met betrekking tot het begrip 'informeren' gepresenteerd.

Voortgangsrapportages 2007

- In het Integraal Veiligheidsplan 2007 (IVP 2007) wordt geen melding van doelstellingen gemaakt. In de voortgangsrapportages wel. Voor elk speerpunt is een doelstelling geformuleerd en voor het speerpunt vandalisme zijn twee doelstellingen geformuleerd: (1) schadereductie met 20% en (2) daling van het aantal aangiftes van vernieling met 11% t.o.v. 2003.
- Het activiteitenoverzicht in het IVP 2007 is in de bestuursrapportages als uitgangspunt genomen. Per actor (gemeente, politie, OM) is per geplande activiteit aangegeven wat er tot en met mei 2007 (bestuursrapportage 2007/1), tot en met september 2007

(bestuursrapportage 2007/2) en tot en met december 2007 (bestuursrapportage 2007/3) is gebeurd. In elke bestuursrapportage is door middel van een verkeerslicht per speerpunt aangegeven of de doelstelling gehaald is (verkeerslicht is groen) of niet gehaald is (verkeerslicht is rood). Tevens wordt per speerpunt een korte analyse gegeven en een conclusie gepresenteerd.

- Alle drie actoren (gemeente, politie, OM) hebben informatie aangeleverd op basis waarvan de rapportages tot stand zijn gekomen.
- Er wordt geen financiële informatie verstrekt.

Voortgangsrapportages 2008

- De bestuursrapportages zouden per periode van vier maanden verschijnen. Dit is niet gebeurd. De bestuursrapportages 1 en 2 zijn eind 2008 tegelijkertijd verschenen, waarbij in de stukken wel onderscheid is gemaakt in periode 1 (tot en met mei 2008) en periode 2 (tot en met september 2008). De argumentatie luidde: “om praktische redenen is er dit keer voor gekozen om deze twee rapportages te combineren.”
- Voor het speerpunt ‘verkeersveiligheid’ was in het IVP 2008 geen doelstelling opgenomen, maar in de bestuursrapportages is dat wel het geval. De doelstelling is als volgt geformuleerd: “Bevorderen van de verkeersveiligheid”.
- Het activiteitenoverzicht in het IVP 2008 is in de bestuursrapportages als uitgangspunt genomen. Per actor (gemeente, politie, OM) is per geplande activiteit aangegeven wat er tot en met mei 2008 (bestuursrapportage 2008/1), tot en met september 2008 (bestuursrapportage 2008/2) en tot en met december 2008 (bestuursrapportage 2008/3) is gebeurd. In de bestuursrapportages is voor elke actor (politie, gemeente of OM) achter elk actiepunt per periode (1,2 of 3) in kleur aangegeven of het actiepunt op koers ligt (dan is het vakje achter het actiepunt groen gekleurd), of het twijfelachtig is of de activiteit gerealiseerd kan worden of dat het actiepunt (nog) niet geheel is afgerond (dan is het vakje achter het actiepunt oranje gekleurd) of dat het actiepunt niet uitgevoerd kan worden c.q. niet is uitgevoerd (het vakje achter het actiepunt is dan rood gekleurd). Hiermee is gekozen voor een andere wijze van informatie verschaffen dan in de bestuursrapportages in 2007. Daar zijn namelijk alle actiepunten per periode (1, 2 of 3) beschreven. In 2008 is deze beschrijving vervangen door kleuren. Wel is elke rapportage voorzien van tekstuele achtergrondinformatie per speerpunt; dit betreft dus informatie op een hoger aggregatieniveau dan per speerpunt. In de derde rapportage wordt aanvullend hierop per speerpunt een uitgebreide analyse gegeven. Aan het eind van deze rapportage wordt een samenvatting gepresenteerd en worden conclusies getrokken. Per doelstelling wordt dan met een verkeerslicht aangegeven of de doelstelling wel of niet gehaald is (groen licht of rood licht) en wordt achtergrondinformatie gegeven. Vervolgens wordt op basis van de gegevens aangegeven hoe in de toekomst met het speerpunt wordt omgegaan (aanbevelingen). De argumentatie voor de andere wijze van rapporteren ten opzichte van 2007 is dat de voortgangsrapportages in 2007 een aanzienlijke tijdsinvestering kostten en dat daarom in regionaal verband gezocht is naar een minder arbeidsintensieve format.
- Alle drie actoren (gemeente, politie, OM) hebben informatie aangeleverd op basis waarvan de rapportages tot stand zijn gekomen.
- Er wordt geen financiële informatie verstrekt.

Voortgangsrapportages 2009

- In het IVP 2009 staat dat per periode van vier maanden gerapporteerd zal worden. In de bestuursrapportages 2009 staat dat 1 keer over de periodes 1 en 2 gerapporteerd zal worden en 1 keer over periode 3. Dit is dus niet conform hetgeen in het IVP 2009 is afgesproken.
- In de bestuursrapportages van 2009 wordt op dezelfde wijze gerapporteerd als in de bestuursrapportages 2008 met uitzondering van het volgende. In de bestuursrapportages 1 en 2 wordt niet meer per speerpunt tekstuele achtergrondinformatie gegeven. Globaal kan

op basis van de groene, oranje en rode vakjes achter de activiteiten ingeschat worden of de doelstellingen bereikt gaan worden, maar een duiding van de achtergronden ontbreekt. Ook worden in deze rapportages geen actuele ontwikkelingen besproken.

- Alle drie actoren (gemeente, politie, OM) hebben informatie aangeleverd op basis waarvan de rapportages tot stand zijn gekomen.
- Er wordt geen financiële informatie verstrekt.

Voortgangsrapportage 1 Actieprogramma OOV Hoeksche Waard 2010-2011

- In het AP OOV HW 2010-2011 staat dat halfjaarlijks gerapporteerd zal worden. De eerste tussenrapportage is echter verschenen in maart 2011 en bestrijkt het gehele jaar 2010. Dit is niet conform hetgeen in het AP OOV HW 2010-2011 is afgesproken. De afwijking wordt in de tussenrapportage niet beargumenteerd.
- In de rapportage worden per speerpunt (voor de gehele Hoeksche Waard zijn er drie speerpunten vastgesteld: geweld, veilige wijken en jeugd) de doelstellingen genoemd (elk speerpunt kent twee doelstellingen). Vervolgens worden de resultaten besproken, waarbij de resultaten voor alle vijf gemeenten uitgesplitst zijn over de jaren 2007 tot en met 2010. De resultaten in 2010 worden afgezet ten opzichte van het normjaar 2003, maar ook ten opzichte van de drie voorgaande jaren. Het is daardoor duidelijk of de doelstelling in 2010 gehaald is (ten opzichte van normjaar 2003) en hoe het resultaat zich verhoudt ten opzichte van de drie voorgaande jaren. Vervolgens wordt na de bespreking van de resultaten achtergrondinformatie gegeven over diverse aspecten, wordt onder een kopje 'vooruitblik' ingegaan op wat er in 2011 gaat gebeuren in relatie tot de doelstelling en worden aandachtspunten benoemd. Ten opzichte van de voorgaande bestuursrapportages wordt minder ingegaan op de genoemde actiepunten in het AP OOV HW 2010-2011, maar wordt uitgebreider stilgestaan bij de resultaten en bij diverse aspecten in relatie tot de doelstellingen. Ook actuele ontwikkelingen worden in beeld gebracht en tevens wordt aangegeven wat de consequenties daarvan zijn voor het vervolg van de looptijd van het plan.
- Ten aanzien van de lokale veiligheidspunten – voor Korendijk gaat het om woninginbraken en auto-inbraken – wordt voor de gemeenten die het betreft aangegeven hoe de scores zijn – aantal woninginbraken en auto-inbraken over de jaren 2007 tot en met 2010 - en wordt tevens achtergrondinformatie gegeven. De doelstellingen bij deze twee speerpunten, zoals opgenomen in het AP OOV HW 2010-2011 worden niet vermeld, zodat uit de tussenrapportage niet duidelijk wordt of de beoogde doelstellingen al dan niet gehaald worden. Hierover wordt ook in de tekst niet gesproken. Daarom is een '±' gescoord op het onderdeel 'adequate verstrekking van informatie in relatie tot de doelstellingen'.
- Alle drie actoren (gemeente, politie, OM) hebben informatie aangeleverd op basis waarvan de rapportages tot stand zijn gekomen.
- Er wordt geen financiële informatie verstrekt.

Algemeen

- Proces: met uitzondering van het jaar 2007 wordt niet gehandeld conform de planning waar het gaat om de verschijningsfrequentie van voortgangsrapportages.
- Proces: de verschijningsfrequentie van de voortgangsrapportages vermindert in de loop van de tijd: drie over het jaar 2007, twee over zowel 2008 als 2009 en één over het jaar 2010.
- Inhoud: over het algemeen wordt er adequate informatie gegeven over de realisatie van de doelstellingen. Een uitzondering hierop vormen de gezamenlijke rapportages 1+2 in 2009 en de tussenrapportage in 2010. In de laatste rapportage wordt bij de drie Hoeksche Waardse speerpunten adequate informatie verstrekt over de realisatie van de doelstellingen maar wordt deze informatie niet gegeven als het gaat om lokale speerpunten.
- Inhoud: er wordt betrouwbare informatie gegeven.
- Inhoud: over het algemeen wordt in de rapportages voldoende aandacht besteed aan actuele ontwikkelingen.
- Financiën: in de rapportages wordt niet gesproken over financiële zaken.

4.4.3 Debatteren / debatfase

Om het begrip 'debatteren' te meten zijn de commissie- en raadsvergaderingen van de gemeente Korendijk van de jaren 2006 tot en met 2011 in relatie tot de veiligheidsplannen en voortgangsrapportages geanalyseerd op de dimensies ruimte, aanwezigheid vragen en kwaliteit beantwoording vragen. De resultaten worden in tabel 4.3 gepresenteerd en vervolgens toegelicht.

Tabel 4.3: Resultaten analyse verslagen van formele commissievergaderingen en formele raadsvergaderingen op de debatfase.

	2006		2007		2008			2009			2010		2011		
Vergaderingen → Indicatoren ↓	C25/9	R7/12	R3/7	C20/11	R18/12	C14/5	C18/11	R16/12	R27/01	C6/5	C24/11	R15/12	C30/3	R20/4	R19/4
Object van bespreking	P	P	V	P	P	V	P	P	V	V	P	P	V	V	V
Indicatoren ruimte															
Wordt er aan de actor de mogelijkheid gegeven zijn optreden toe te lichten?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Wordt er de mogelijkheid geschapen vragen te stellen?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Indicator aanwezigheid vragen															
Worden er vragen gesteld?	+	*	*	*	*	+	+	*	*	*	+	*	+	*	*
Indicator kwaliteit beantwoording vragen															
Worden de vragen adequaat beantwoord?	+	*	*	*	*	+	+	*	*	*	+	*	+	*	*

Afkortingen:

P: Plan (veiligheidsplan)
V: Voortgangsrapportage
R: Raadsvergadering
C: Commissievergadering

Betekenis waarden:

+ resultaat voldoet aan norm
± resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm
* resultaat niet aanwezig

Operationalisering begrip:

Adequaat: geschikt voor het beoogde doel

Algemene opmerkingen bij de tabel

- Ruimte: tijdens alle commissie- en raadsvergaderingen bestaat er voor de verantwoordelijke de mogelijkheid zijn optreden toe te lichten.
- Ruimte: ook wordt tijdens alle vergaderingen de mogelijkheid geboden vragen te stellen.

- Aanwezigheid vragen: in vijf van de zeven onderzochte commissievergaderingen zijn er door de leden van de raad vragen gesteld. Het gaat dan om 4 tot 8 vragen per vergadering. Het betreft met name vragen over de achtergrond van de geformuleerde doelstellingen en over de handhaving door de politie. Gesteld kan dus worden dat in de commissievergaderingen meestal wel vragen gesteld worden over de veiligheidsplannen of de voortgangsrapportages.
- Aanwezigheid vragen: in de raadsvergaderingen zijn geen vragen gesteld.
- Kwaliteit beantwoording vragen: daar waar er vragen gesteld zijn, zijn deze adequaat beantwoord.
- De beoordeling of de vragen al dan niet adequaat beantwoord zijn, is – gegeven het feit dat een gedeelte van de vragen door de burgemeester, tevens de schrijver van deze scriptie, beantwoord is (circa 30%) – geschied door de griffier van de gemeente Korendijk. Naast een inhoudelijke toets is ook gekeken of er naar aanleiding van een antwoord op een vraag vervolgvragen gesteld zijn die erop zouden kunnen duiden dat het eerste antwoord niet adequaat was. Van vervolgvragen is geen sprake geweest.

4.4.4 Oordelen / oordeelfase

Om het begrip ‘oordelen’ te meten zijn de commissie- en raadsvergaderingen van de gemeente Korendijk van de jaren 2006 tot en met 2011 in relatie tot de veiligheidsplannen en voortgangsrapportages geanalyseerd op de dimensies besluitvorming en kwalificatie van de besluitvorming. De resultaten worden in tabel 4.4 gepresenteerd en vervolgens toegelicht.

Tabel 4.4: Resultaten analyse verslagen van formele commissievergaderingen en formele raadsvergaderingen op de oordeelfase.

	2006		2007		2008			2009			2010		2011		
Vergaderingen → Indicatoren ↓	C25/9	R7/12	R3/7	C20/11	R18/12	C14/5	C18/11	R16/12	R27/01	C6/5	C24/11	R15/12	C30/3	R20/4	R19/4
Object van bespreking	P	P	V	P	P	V	P	P	V	V	P	P	V	V	V
<i>Indicator besluitvorming</i>															
Is er een besluit genomen?	*	+	+	*	+	*	*	+	+	*	*	+	*	+	+
<i>Indicator kwalificatie van de besluitvorming</i>															
Is het besluit positief?	*	+	+	*	+	*	*	+	+	*	*	+	*	+	+
Is het besluit negatief?	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Is het oordeel onafhankelijk?	*	+	+	*	+	*	*	+	+	*	*	+	*	+	+
Is het oordeel onpartijdig?	*	+	+	*	+	*	*	+	+	*	*	+	*	+	+

Afkortingen:

P: Plan (veiligheidsplan of Actieprogramma OOV)
V: Voortgangsrapportage
R: Raadsvergadering
C: Commissievergadering

Betekenis waarden:

+ resultaat voldoet aan norm
± resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm
* resultaat niet aanwezig

Operationalisering begrippen:

Onafhankelijk: zonder last

Onpartijdig: algemeen belang boven eigen belang laten prevaleren

Algemene opmerkingen bij de tabel

- In commissievergaderingen worden geen besluiten genomen. Dit is in de lijn met de bestuurlijke afspraken in Korendijk.
- In alle raadsvergaderingen zijn wel besluiten genomen. De besluiten waren allemaal in die zin positief dat zij getuigden van acceptatie van het te voeren dan wel gevoerde beleid.
- In de stukken zijn geen signalen opgevangen op basis waarvan geconcludeerd zou moeten worden dat de oordelen niet onafhankelijk of niet onpartijdig zouden zijn.
- Er is sprake van een zakelijke wijze van vragen stellen en beantwoorden.

4.4.5 Sanctioneren / consequentiefase

Om het begrip 'sanctioneren' te meten zijn de commissie- en raadsvergaderingen van de gemeente Korendijk van de jaren 2006 tot en met 2011 in relatie tot de veiligheidsplannen en voortgangsrapportages geanalyseerd op de dimensie 'formaliteit'. De resultaten worden in tabel 4.5 gepresenteerd en vervolgens toegelicht.

Tabel 4.5: Resultaten analyse verslagen van formele commissievergaderingen en formele raadsvergaderingen op de consequentiefase.

	2006		2007		2008			2009			2010		2011		
Vergaderingen → Indicatoren ↓	C25/9	R7/12	R3/7	C20/11	R18/12	C14/5	C18/11	R16/12	R27/01	C6/5	C24/11	R15/12	C30/3	R20/4	R19/4
Object van bespreking	P	P	V	P	P	V	P	P	V	V	P	P	V	V	V
Indicatoren formaliteit															
Mate waarin er sprake is van een positieve sanctie	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Mate waarin er sprake is van een negatieve sanctie	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

Afkortingen:

P: Plan (veiligheidsplan)

V: Voortgangsrapportage

R: Raadsvergadering

C: Commissievergadering

Betekenis waarden:

+ resultaat voldoet aan norm

± resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm

* resultaat niet aanwezig

Algemene opmerking bij de tabel

In de stukken zijn geen zaken naar voren gekomen die duiden op positieve of negatieve sancties. Wel is een keer een compliment door een externe geuit (i.c. de politie).

4.4.6 Inzet controle instrumenten door gemeenteraad

In hoofdstuk 2- paragraaf 2.2.6 – zijn de controle-instrumenten van de gemeenteraad besproken. In lijn met de in paragraaf 2.2.2 gepresenteerde definitie van politieke verantwoording – waarin de begrippen ‘informer’, ‘debatteren’, ‘oordelen’ en ‘sanctioneren’ centraal staan – zijn de instrumenten ingedeeld.

Voor de periode 2007 tot en met 2010 is onderzocht in hoeverre de controle-instrumenten door de gemeenteraad zijn ingezet op het terrein van openbare orde en veiligheid (OOV). Ten behoeve van het onderzoek zijn data verzameld. Deze data zijn voortgekomen uit literatuuronderzoek (beleidsdocumenten en verslagen) en uit mondelinge informatie van de griffier van de gemeente Korendijk.

Achtereenvolgens wordt per fase de inzet van de controle-instrumenten besproken. De paragraaf wordt tenslotte afgesloten met enkele algemene opmerkingen.

Tabel 4.6: Inzet controle instrumenten door de gemeenteraad van Korendijk in de periode 2007 tot en met 2010 op het terrein van openbare orde en veiligheid.

Fase / instrument	Prevalentie inzet controle instrument
<i>Informer</i>	
Recht van agendering	Via het presidium zijn diverse stukken op het terrein van openbare orde en veiligheid (OOV) geagendeerd voor de commissie en de raad (waaronder de veiligheidsplannen en de voortgangsrapportages). Het gaat om 10–15 stukken op jaarbasis.
Ambtelijke bijstand aan de raad	Hiervan is niet direct – met een beroep op artikel 33 Gemeentewet – maar wel indirect – door middel van het stellen van vragen via de griffier – gebruik gemaakt.
Griffier	De griffier verzamelt regelmatig informatie ten behoeve van de gemeenteraad. Het betreft met name informatie naar aanleiding van gestelde vragen in commissie- of raadsvergaderingen. Voor nadere informatie zij verwezen naar de toelichting onder deze tabel.
Jaarrekening en jaarverslag	De gemeenteraad ontvangt deze conform de wettelijke regels. In de stukken wordt expliciet ‘programma 2 Veiligheid’ benoemd.
Recht van enquête	Van dit recht heeft de gemeenteraad geen gebruik gemaakt.
Inlichtingen- en verantwoordingsplicht	Hiervan wordt zowel door de gemeenteraad als door het college en de burgemeester regelmatig gebruik gemaakt. Voor nadere informatie zij verwezen naar de toelichting onder deze tabel.
Recht van interpellatie	Van dit recht heeft de gemeenteraad geen gebruik gemaakt.
De rekenkamer(-functie)	Er hebben in de onderzoeksperiode 7 rekenkameronderzoeken plaatsgevonden. Geen van de onderzoeken had betrekking op OOV.
Bestuursrapportages in het kader van de begroting	Twee keer per jaar wordt de raad door middel van bestuursrapportages tussentijds geïnformeerd over de voortgang van de beleidsuitvoering en over de daarbij behorende financiële zaken in relatie tot de lopende begroting. OOV maakt hiervan integraal onderdeel uit.
Vragenrecht	Hiervan wordt door de gemeenteraad regelmatig gebruik gemaakt. Voor nadere informatie zij verwezen naar de

	toelichting onder deze tabel.
Verordening controle financieel beheer en organisatie (rapporten accountant)	Verordening is aanwezig.
Collegeonderzoek	Er hebben in de onderzoeksperiode 3 expliciet als zodanig benoemde artikel 213a- onderzoeken plaatsgevonden. Geen van deze onderzoeken had betrekking op OOV. Ook van andere onderzoeken, gericht op inzicht in en verbetering van de doeltreffendheid en/of doelmatigheid, is op OOV-gebied geen sprake geweest.
<i>Debatteren</i>	
Recht van agenderen	Via het presidium zijn diverse stukken op het terrein van openbare orde en veiligheid (OOV) geagendeerd voor de commissie en de raad (waaronder de veiligheidsplannen en de voortgangsrapportages).
Griffier	De griffier heeft ervoor gezorgd dat een debattraining heeft plaatsgevonden.
Vragenrecht	Hiervan wordt door de gemeenteraad regelmatig gebruik gemaakt. Voor nadere informatie zij verwezen naar de toelichting onder deze tabel.
<i>Oordelen</i>	
Griffier	De griffier heeft geen ondersteuning geboden bij het 'oordelen' met betrekking tot het onderwerp OOV.
Vaststellen van gedragscodes	Door de gemeenteraad zijn gedragscodes vastgesteld voor de leden van de raad, de wethouders en de burgemeester.
Verordening controle financieel beheer en organisatie	Verordening is aanwezig.
Auditcommissie	De auditcommissie heeft zich beziggehouden met haar taken conform het vermelde in paragraaf 2.2.6. Ten aanzien van het onderwerp OOV zijn geen bijzonderheden te melden.
<i>Sanctioneren</i>	
Griffier	De griffier heeft geen ondersteuning geboden bij het 'sanctioneren' met betrekking tot het onderwerp OOV.
Vaststellen van gedragscodes	Door de gemeenteraad zijn gedragscodes vastgesteld voor de leden van de raad, de wethouders en de burgemeester.
Verordening controle financieel beheer en organisatie	Verordening aanwezig.
Auditcommissie	De auditcommissie heeft zich beziggehouden met haar taken conform het vermelde in paragraaf 2.2.6. Ten aanzien van het onderwerp OOV zijn geen bijzonderheden te melden.
Motie van wantrouwen	Er is geen motie van wantrouwen ingediend.

Nadere informatie met betrekking tot de instrumenten 'Inlichtingen- en verantwoordingsplicht' en 'vragenrecht': bestudering van alle verslagen van formele raads- en commissievergaderingen in de periode 2007– 2010 en van alle (vertrouwelijke) verslagen van het seniorenconvent in de periode 2009 - 2010 laat het volgende beeld zien:

- In de gemeenteraadsvergaderingen worden nauwelijks vragen gesteld op OOV-gebied. In de jaren 2007, 2008 en 2009 gaat het om 1 vraag per jaar en in 2010 gaat het om 2 vragen. De vragen worden gesteld tijdens het 'vragenhalfuurtje' (4) of naar aanleiding van de 'ingekomen stukken' (1).
- In de commissievergaderingen worden iets meer vragen gesteld op OOV-gebied dan in de raadsvergaderingen. De vragen die gesteld worden vinden plaats tijdens de rondvraag of

naar aanleiding van de ingekomen stukken. Het betreft 7 vragen in 2007, 7 vragen in 2008, 4 vragen in 2009 en 3 vragen in 2010.

- In de vergaderingen van het seniorenconvent worden regelmatig vragen gesteld en wordt door de burgemeester regelmatig actief informatie verstrekt. In 2009 hebben 7 vergaderingen plaatsgevonden, waarvan in 5 vergaderingen vragen zijn gesteld dan wel actief informatie is verstrekt. Het gaat om 4 vragen die door raadsleden zijn gesteld en 3 zaken die door de burgemeester aan de orde zijn gesteld. In 2010 hebben 8 vergaderingen plaatsgevonden, waarvan in 3 vergaderingen vragen zijn gesteld dan wel actief informatie is verstrekt. Het gaat om 4 vragen die door raadsleden zijn gesteld en 4 zaken die door de burgemeester aan de orde gesteld zijn.

De samenstelling van het seniorenconvent bestaat uit de voorzitter van de gemeenteraad, de fractievoorzitters, de raadsgriffier en de gemeentesecretaris (op verzoek van de voorzitter). De instelling van het seniorenconvent is geregeld in artikel 3c-reglement van orde voor de gemeenteraad, en in een bijlage bij het reglement van orde is het takenpakket van het seniorenconvent beschreven. Relevant in het kader van de controlerende rol van de raad is het volgende onderdeel van het takenpakket van het seniorenconvent:

‘Vervult een klankbordfunctie in die gevallen waarin de voorzitter het nodig oordeelt nadere informatie uit te wisselen welke ter bescherming van de gemeente, andere overheidsinstanties, bedrijven, verenigingen, stichtingen of van natuurlijke personen kunnen schaden als deze in het openbaar aan de orde komen’.

Verder geldt in het kader van de Wet Openbaarheid van Bestuur het adagium ‘Alles is openbaar, tenzij...’. Indien vanuit deze optiek gekeken wordt naar de vragen c.q. actief verstrekte informatie kunnen van de vier in 2009 gestelde vragen 3 in de openbaarheid gesteld worden en 1 niet, en van de actief verstrekte informatie kunnen 2 zaken in de openbaarheid gemeld worden en 1 niet. In 2010 kunnen van de vier gestelde vragen 3 in de openbaarheid gesteld worden en 1 niet. Van de actief verstrekte informatie kan geen der 4 zaken in de openbaarheid gemeld worden.

Algemeen

- Door de gemeenteraad van Korendijk wordt een groot aantal controle-instrumenten ingezet.
- De controle-instrumenten faciliteren de controlerende rol van de gemeenteraad van Korendijk (ook) op OOV-gebied. Op dit terrein zijn er – behoudens het volgende punt – geen bijzonderheden te melden.
- Het stellen van vragen op OOV-gebied vindt voornamelijk in openbare commissievergaderingen en in vertrouwelijke vergaderingen van het seniorenconvent plaats. Een nadere analyse van de gestelde vragen en actief verstrekte informatie in het seniorenconvent leert dat meer dan de helft van de gestelde vragen in de openbaarheid gesteld had kunnen worden. Ten aanzien van de actief verstrekte informatie geldt dit ook voor het jaar 2009, maar niet voor het jaar 2010.

4.4.7 Verantwoording: bovenstroom en onderstroom

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.5, zijn de actuele ontwikkelingen op het terrein van publieke verantwoording besproken. Er worden twee wijzen van verantwoording onderscheiden: ‘de bovenstroom’ (ook wel ‘publieke verantwoording 1.0’ genoemd) en ‘de onderstroom’ (ook wel ‘publieke verantwoording 2.0’ genoemd). De verschillen tussen deze twee wijzen van verantwoording zijn in tabel 2.2 weergegeven.

Het object van onderzoek vormen in deze scriptie de integrale veiligheidsplannen van de gemeente Korendijk over de jaren 2007 tot en met 2010 en de wijze waarop hierover verantwoording is afgelegd. In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat in de loop van de jaren 2007 tot en met 2010 veranderingen zijn opgetreden in de wijze van verantwoording. Daarom is gekozen voor het onderzoeken van het meest actuele verantwoordingsjaar: het jaar 2010. Onderzocht is in hoeverre de verantwoording met betrekking tot het Actieplan Openbare Orde en Veiligheid Hoeksche Waard 2010-2011 elementen bevat van de bovenstroom dan wel van de onderstroom. Voor het onderzoek zijn de volgende data gebruikt: de 'Tussenrapportage 1 van het Actieprogramma Openbare Orde en Veiligheid Hoeksche Waard 2010-2011' en de verslagen van formele commissie- en raadsvergaderingen.

Achtereenvolgens worden de elementen van verschil tussen de twee wijzen van verantwoording gepresenteerd in relatie tot de werkwijze in de gemeente Korendijk. De grijs gearceerde vlakken geven de positie van Korendijk weer. De paragraaf wordt tenslotte afgesloten met enkele algemene opmerkingen.

Tabel 4.7 'Bovenstroom' en 'onderstroom' verantwoording in Korendijk met betrekking tot het Actieplan Openbare Orde en Veiligheid 2010-2011 over het jaar 2010

'De bovenstroom'	'De onderstroom'	Verantwoording in Korendijk inzake het Actieplan Openbare Orde en Veiligheid 2010-2011 over het jaar 2010
Breed	Diep	Het terrein van Openbare Orde en Veiligheid omvat heel veel zaken. Er wordt niet breed verantwoording afgelegd: slechts op de drie Hoeksche Waard-brede speerpunten als over de lokale speerpunten (voor Korendijk gaat het om twee speerpunten) wordt verantwoording afgelegd. De verantwoording kan verder als 'diep' gekwalificeerd worden aangezien op de speerpunten veel informatie wordt gegeven.
Generiek	Specifiek	Er wordt niet in algemene zin verantwoording afgelegd. Per speerpunt wordt op diverse specifieke zaken aangegeven wat er speelt en ook wordt per speerpunt in absolute cijfers en percentages aangegeven hoe de vijf gemeenten scoren en wat het verloop van de scores in de tijd is.
Fundamenteel	Pragmatisch	In het totstandkomingsproces van het veiligheidsplan is er bewust voor gekozen de speerpunten door de politiek te laten bepalen. Dit is gebeurd in een aparte vergadering. Op basis van deze politieke keuzes is het veiligheidsplan geschreven en op basis hiervan is een voortgangsrapportage geschreven.
Omvattend	Selectief	De politiek heeft gekozen voor een beperkt aantal speerpunten (op basis van prioriteitstelling en risicoanalyse).
Cyclisch	Acyclisch	De verantwoording geschiedt volgens een bepaalde cyclus: voorbereiding veiligheidsplan, vaststelling veiligheidsplan, rapporteren over veiligheidsplan, voorbereiding veiligheidsplan (met inachtneming van de 'evaluatie resultaten' n.a.v. de voortgangsrapportages).
Financieel-economisch	Beleidsmatig	In de verantwoording spelen financieel-economische zaken nauwelijks een rol. De focus ligt op de inhoud van de verantwoording.
Retrospectief	Prospectief	De focus ligt op het terugblikken. Er wordt per speerpunt aangegeven hoe er is gepresteerd en wat er is gebeurd. Slechts in enkele zinnen wordt per speerpunt onder de kopjes 'vooruitblik' en 'aandachtspunten' aangegeven wat er

		in de (nabije) toekomst zal gebeuren en wat men zal gaan doen om de resultaten te verbeteren.
Gericht op informatiefase	Gericht op debatfase	De verantwoording is gericht op het goed informeren van de gemeenteraad over de behaalde resultaten.
Afrekenen	Leren	Zowel het plan als de voortgangsrapportage is gericht op het behalen van de doelstellingen. De verantwoordingsinformatie is hierop gebaseerd. Uit de verslagen van raads- en commissievergaderingen blijkt dat de raadsleden controleren of men qua doelbereiking op koers ligt.
Verticaal	Horizontaal	De raad neemt de positie in van controlerend orgaan dat uiteindelijk af gaat rekenen op basis van de mate van doelbereiking met inachtneming van de verstrekte achtergrondinformatie.
Gestructureerd	Maatwerk	De verantwoording vindt plaats volgens een speciaal ontworpen format.
Vormvast	Vormvrij	De wijze van verantwoording ligt vast. Via een verantwoordingsdocument wordt verantwoording afgelegd.
Extern	Intern	De verantwoording geschiedt met behulp van een verantwoordingsdocument in het openbaar. De vergaderingsetting is extern gericht. Niet alleen de raadsleden maar ook het publiek en de pers kunnen getuige zijn van de verantwoording.
Schriftelijk	Mondeling	De verantwoording geschiedt voornamelijk schriftelijk. De intentie is de verantwoording dermate degelijk gestalte te geven dat vragen niet of nauwelijks nodig zijn.
Controle en toezicht	Feiten, bewijzen en overtuigingen	De verantwoording is gericht op het controleren of de doelstellingen bereikt worden.
Regels	Praktijkervaring	De toelichting op de resultaten is voor een groot deel praktijkgericht van aard.
Permanent	Tijdelijk	De verantwoording kent een permanent karakter. Er zijn binnen de Hoeksche Waard procedures vastgesteld op welke wijze wanneer een verantwoordingsdocument geproduceerd dient te worden.

Operationalisering begrippen:

Fundamenteel: grondig

Pragmatisch: politiek bepaalt relevantie

Algemeen

- Van de 17 verschillende elementen vallen er 10 onder de 'bovenstroom' en 7 onder de 'onderstroom'.
- In de literatuur wordt de 'bovenstroom verantwoording' gezien als een wijze van verantwoording waarbij het proces en de vorm van verantwoording belangrijker worden geacht dan de inhoud van de verantwoording. De 'onderstroom verantwoording' richt zich juist wel op de inhoud, selecteert een beperkt aantal beleidsdoelen en gaat daar op een vormvrije en incidentele wijze mee om (Van Rijn & Van Twist, 2010).
- In Korendijk is de verantwoording gericht op de inhoud, waarbij een beperkt aantal speerpunten en beleidsdoelen zijn vastgesteld. Tegelijkertijd wordt de wijze van verantwoording op een 'bovenstroom-achtige wijze' opgepakt. Er is dus sprake van een mix van elementen uit 'de bovenstroom' (cyclisch, retrospectief, gericht op informatiefase, afrekenen, verticaal, vormvast, extern, schriftelijk, controle en toezicht, permanent) en 'de onderstroom' (diep, specifiek, pragmatisch, selectief, beleidsmatig, maatwerk, praktijkervaring).

4.5 Samenvatting en conclusies

Deelvraag 3 luidde als volgt: “Hoe wordt de controlerende taak op het terrein van de openbare orde en veiligheid door de gemeenteraad van Korendijk ingevuld?” Om een antwoord op deze vraag te kunnen geven is deze taak – met inachtneming van de gemaakte keuzes in de hoofdstukken 2 en 3 van deze scriptie – als volgt gedefinieerd.

Definiëring van de controlerende taak van de gemeenteraad van Korendijk op het terrein van de openbare orde en veiligheid: het door de gemeenteraad doorlopen van de informatiefase, debatfase, oordeelfase en consequentiefase, binnen de door hemzelf vastgestelde kaders van de veiligheidsplannen, ter verwezenlijking van zijn veiligheidsdoelstellingen.

De mate van controle van de gemeenteraad wordt door de variabelen ‘kaderstelling’, ‘informereren’, ‘debatteren’, ‘oordelen’ en ‘sanctioneren’ meetbaar gemaakt. Na operationalisering van de begrippen zijn ze gemeten. De meetresultaten zijn als volgt.

Kaderstelling

- De kaderstelling wordt steeds beter, zij het dat de verbeterlagen de laatste twee jaar met kleine stapjes gaan.
- De beleidsmatige kaderstelling voldoet nagenoeg aan de normen. De doelstellingen zijn over het algemeen SMART geformuleerd en output-gericht.
- Er is weinig tot geen aandacht voor de financiële kaderstelling.
- Ten aanzien van de procedurele kaderstelling kan geconcludeerd worden dat er wel afspraken gemaakt worden met betrekking tot de terugkoppelmomenten, maar dat vooraf nauwelijks wordt stilgestaan bij de inhoud van die terugkoppeling.

Informereren

- Proces: met uitzondering van het jaar 2007 wordt niet gehandeld conform de planning waar het gaat om de verschijningsfrequentie van voortgangsrapportages.
- Proces: de verschijningsfrequentie van de voortgangsrapportages vermindert in de loop van de tijd: drie over het jaar 2007, twee over zowel 2008 als 2009 en één over het jaar 2010.
- Inhoud: over het algemeen wordt er adequate informatie gegeven over de realisatie van de doelstellingen.
- Inhoud: er wordt betrouwbare informatie gegeven.
- Inhoud: over het algemeen wordt in de rapportages voldoende aandacht besteed aan actuele ontwikkelingen.
- Financiën: in de rapportages wordt niet gesproken over financiële zaken.

Debatteren

- Ruimte: tijdens alle commissie- en raadsvergaderingen bestaat er voor de verantwoordelijke de mogelijkheid zijn optreden toe te lichten.
- Ruimte: ook wordt tijdens alle vergaderingen de mogelijkheid geboden vragen te stellen.
- Aanwezigheid vragen: in de commissievergaderingen worden meestal wel vragen gesteld over de veiligheidsplannen of de voortgangsrapportages. Het betreft met name vragen over de achtergrond van de geformuleerde doelstellingen en over de handhaving door de politie.
- Aanwezigheid vragen: in de raadsvergaderingen zijn geen vragen gesteld.
- Kwaliteit beantwoording vragen: daar waar er vragen gesteld zijn, zijn deze adequaat beantwoord.

Oordelen

- In commissievergaderingen worden geen besluiten genomen. Dit is in lijn met de bestuurlijke afspraken in Korendijk.
- In alle raadsvergaderingen zijn wel besluiten genomen. De besluiten waren allemaal in die zin positief dat zij getuigden van acceptatie van het te voeren dan wel gevoerde beleid.
- Het stellen van vragen en het beantwoorden daarvan geschiedt op een zakelijke wijze.
- In de stukken zijn geen signalen opgevangen op basis waarvan geconcludeerd zou moeten worden dat de oordelen niet onafhankelijk of niet onpartijdig zouden zijn.

Sanctioneren

In de stukken zijn geen zaken naar voren gekomen die duiden op positieve of negatieve sancties.

Inzet instrumenten

Vervolgens is onderzocht in hoeverre de gemeenteraad in de periode 2007 tot en met 2010 instrumenten heeft ingezet ten behoeve van de invulling van haar controlerende rol. De resultaten zijn als volgt:

- Door de gemeenteraad van Korendijk wordt een groot aantal controle-instrumenten ingezet.
- De controle-instrumenten faciliteren de controlerende rol van de gemeenteraad van Korendijk (ook) op OOV-gebied. Op dit terrein zijn er – behoudens het volgende punt – geen bijzonderheden te melden.
- Het stellen van vragen op OOV-gebied gebeurt voornamelijk in openbare commissievergaderingen en in vertrouwelijke vergaderingen van het seniorenconvent. Een nadere analyse van de gestelde vragen en actief verstrekte informatie in het seniorenconvent leert dat meer dan de helft van de gestelde vragen in de openbaarheid gesteld had kunnen worden. Ten aanzien van de actief verstrekte informatie geldt dit ook voor het jaar 2009, maar niet voor het jaar 2010.

Verantwoording: 'bovenstroom' en 'onderstroom'

Als laatste is onderzocht in hoeverre de verantwoording elementen bevat van 'de bovenstroom' dan wel van 'de onderstroom'. In de literatuur wordt de 'bovenstroom verantwoording' gezien als een wijze van verantwoording waarbij het proces en de vorm van verantwoording belangrijker worden geacht dan de inhoud ervan. De 'onderstroomverantwoording' richt zich juist wel op de inhoud, selecteert een beperkt aantal beleidsdoelen en gaat daar op een vormvrije en incidentele wijze mee om (Van Rijn & Van Twist, 2010). Geconcludeerd is dat in Korendijk de verantwoording gericht is op de inhoud, waarbij een beperkt aantal speerpunten en beleidsdoelen zijn vastgesteld. Tegelijkertijd wordt de wijze van verantwoording op een 'bovenstroom-achtige wijze' opgepakt. Er is dus sprake van een mix van elementen uit 'de bovenstroom' (cyclisch, retrospectief, gericht op informatiefase, afrekenen, verticaal, vormvast, extern, schriftelijk, controle en toezicht, permanent) en 'de onderstroom' (diep, specifiek, pragmatisch, selectief, beleidsmatig, maatwerk, praktijkervaring).

5. Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn diverse relevante aspecten in relatie tot het onderwerp van deze scriptie aan de orde gekomen. Op basis van deze informatie kunnen in dit hoofdstuk de hoofdvraag en onderzoeksvragen, die afgeleid zijn uit de hoofdvraag, worden beantwoord.

Dit laatste hoofdstuk bestaat uit drie paragrafen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de beantwoording van de onderzoeksvragen. Gezamenlijk vormen zij de beantwoording van de hoofdvraag. In paragraaf 5.2 wordt op basis van de uitkomsten van dit onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf getiteld 'Discussie', waarin zal worden gepoogd de resultaten van dit onderzoek in een breder kader te plaatsen.

5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De hoofdvraag die in deze scriptie beantwoord diende te worden luidde:

Op welke wijze vult de gemeenteraad van Korendijk zijn controlerende taak op het terrein van openbare orde en veiligheid richting burgemeester in en hoe zou deze controle verbeterd kunnen worden?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden waren vier deelvragen opgesteld die hierna worden beantwoord.

5.1.1 Beantwoording onderzoeksvraag 1

Onderzoeksvraag 1 luidde:

Welke mogelijkheden worden in de literatuur genoemd om de controlerende taak van de gemeenteraad in te vullen en welke criteria voor de controlepraktijk kunnen daaruit gedestilleerd worden?

De beantwoording van deze onderzoeksvraag is in twee delen gebeurd: (1) de *mogelijkheden* die in de literatuur zijn gevonden met betrekking tot de controlerende taak van de gemeenteraad zijn benoemd en (2) uit de literatuur zijn *criteria* gedestilleerd voor de controlepraktijk. Achtereenvolgens komen deze twee aspecten aan de orde.

Mogelijkheden

De gemeenteraad kent in het duale stelsel drie kernrollen: de volksvertegenwoordigende rol, de kaderstellende rol en de controlerende rol. Een goede kaderstelling omvat zowel beleidsinhoudelijke, financiële als procedurele aspecten en gaat vooraf aan de controlerende rol van de raad.

Aangezien in deze scriptie de controlerende rol van de gemeenteraad in relatie tot de burgemeester centraal stond, is gezocht naar een definitie van het begrip controle of verantwoording, waarbij geconstateerd werd dat de beide begrippen in wezen niet zozeer verschillen, maar dat slechts het handelingsperspectief met de begrippen wijzigt.

Er is in deze scriptie sprake van **politieke verantwoording** wanneer

Informatiefase	• er een relatie is tussen de burgemeester en de gemeenteraad • waarbij de burgemeester zich – om hiërarchische of collectieve verantwoordingsredenen - verplicht voelt informatie en uitleg te verstrekken • over zijn eigen optreden
Debatfase	• de gemeenteraad nadere vragen kan stellen
Oordeelfase	• en een oordeel uit kan spreken
Consequentiefase	• dat formele/informele c.q. positieve/negatieve consequenties kan hebben voor de burgemeester.
Object	• Het gaat over de besteding van publieke middelen of de uitoefening van publieke taken en de inzet van bevoegdheden
Aspect	• - waarbij gekeken kan worden naar het proces, de inhoud of de financiën -
Openbaarheid	• in de openbaarheid (direct of indirect)
Perspectief	• vanuit het perspectief van de publieke zaak.

Deze definitie bepaalt mede de definiëring van de begrippen in de hoofdvraag in combinatie met de literatuur van diverse auteurs.

Om verder inzicht te krijgen in de complexiteit van (politieke) controle en verantwoording is aandacht geschonken aan twee theorieën: de agency-theorie (of agentschapstheorie) en de stewardshiptheorie. Beide theorieën gaan ervan uit dat er sprake is van een contractuele relatie tussen een principaal(opdrachtgever) en een agent (opdrachtnemer). De agency-theorie veronderstelt dat daarbij sprake is van belangentegenstelling en informatieasymmetrie, terwijl de stewardshiptherie alleen van het laatste uitgaat.

Ten aanzien van de inhoud van de relatie gemeenteraad – burgemeester fungeert de hiervoor genoemde kaderstelling door de gemeenteraad als contract. De kaderstelling is dat juridisch gezien niet, maar heeft wel de functie van een contract. Indien de kaders scherp worden gedefinieerd is er minder sprake van doelincongruentie.

In de recente wetenschappelijke literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen de klassieke wijze van verantwoorden, ook wel 'bovenstroom' of 'publieke verantwoording 1.0' genoemd, en de nieuwe wijze van verantwoorden, ook wel 'onderstroom' of 'publieke verantwoording 2.0' genoemd. De innovaties in publieke verantwoording richten zich op de inhoud, de vorm, het proces en de tijdsduur. De twee wijzen van verantwoording kunnen beschouwd worden als uitersten op een verantwoordingsschaal. In de praktijk zal er meestal sprake zijn van een mengvorm van elementen. Beide vormen van verantwoording zijn nodig om tot een goede wijze van publieke verantwoording te komen.

De gemeenteraad heeft ten behoeve van de invulling van haar controlerende rol diverse instrumenten beschikbaar. Deze instrumenten zijn – per fase geordend – de volgende:

- Informatiefase: recht van agendering, ambtelijke bijstand aan de raad, griffier, jaarrekening en jaarverslag, recht van enquête, inlichtingen- en verantwoordingsplicht, recht van interpellatie, de rekenkamer(-functie), bestuursrapportages, vragenrecht, verordening controle financieel beheer en organisatie (rapporten accountant en het collegeonderzoek.
- Debatfase: recht van agendering, griffier en vragenrecht.
- Oordeelfase: griffier, vaststellen gedragscodes, verordening controle financieel beheer en organisatie en auditcommissie.

- Sanctioneringsfase: griffier, vaststellen gedragscodes, verordening controle financieel beheer en organisatie, auditcommissie en motie van wantrouwen.

Criteria

Bij de operationalisering van de begrippen 'kaderstelling', 'informer', 'debatteren', en 'oordelen' uit de definitie van politieke verantwoording werden in deze scriptie de volgende eisen (= criteria) verwerkt:

- Eisen ten aanzien van de kaderstelling: de kaderstelling dient beleidsmatig, financieel en procedureel van aard te zijn.
- Eisen ten aanzien van de informatieverstrekking: de informatie dient tijdig, betrouwbaar en adequaat te zijn.
- Eisen ten aanzien van het debat: de actor moet zijn optreden voldoende toe kunnen lichten, er moet sprake zijn van voldoende gelegenheid voor het stellen vragen en er moet sprake zijn van hoor en wederhoor.
- Eisen ten aanzien van het oordelen: het forum dient onafhankelijk en onpartijdig te zijn.

5.1.2 Beantwoording onderzoeksvraag 2

Onderzoeksvraag 2 luidde:

Welke taken op openbare orde en veiligheid gebied (OOV) dienen door de gemeenteraad gecontroleerd te worden?

Het begrip 'openbare orde' is een begrip dat niet exact gedefinieerd kan worden, maar dat varieert in de tijd, per plaats en onder omstandigheden. Het gevolg hiervan is dat er ruimte is voor het bevoegd gezag. De gemeenteraad kan die beleidsruimte slechts beperkt inkaderen, aangezien voor een strakke inkadering een heldere definitie nodig is. En deze heldere definitie ontbreekt ten aanzien van het begrip 'openbare orde'.

Afhankelijk van de bevoegdheid op basis waarvan geacteerd wordt legt het college of de burgemeester verantwoording af richting gemeenteraad over de inzet van bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde.

Er zijn twee typen bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid te onderscheiden: (1) algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden en (2) specifieke bevoegdheden (Van Bennekom, Jong, 2010). De algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden zijn bevoegdheden die voor een breed scala aan situaties inzetbaar zijn. De specifieke bevoegdheden zijn gericht op specifieke situaties, waarbij de basis van de bevoegdheden kan variëren.

De artikelen 172, 175 en 176 van de Gemeentewet liggen aan de basis van de portefeuille van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid. Het gaat dan om algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden. De burgemeester heeft op grond van artikel 172 Gemeentewet een duidelijke taak op openbare orde en veiligheidsgebied. Daarnaast heeft de gemeenteraad op dit gebied een taak. De raad kan verordeningen opstellen en algemene regels opstellen voor de uitoefening van de bevoegdheden van de burgemeester. De functie hiervan is dat de raad hiermee kaders stelt waarbinnen de burgemeester zijn bevoegdheden dient uit te oefenen. Het is echter alleen de burgemeester die in openbare orde zaken acuut beslist over de inzet van zijn bevoegdheden. Vervolgens kan hij wel door de raad hierover ter verantwoording geroepen worden.

De bases waarop de bevoegdheden steunen kunnen van elkaar verschillen. Naast bevoegdheden die hun basis vinden in de Gemeentewet zijn er ook tal van bevoegdheden te vinden in andere wetten. Te constateren valt dat de afgelopen jaren een behoorlijke toename van het aantal specifieke bevoegdheden heeft plaatsgevonden en dat het einde nog niet in zicht is. Ook de aard van de bevoegdheden verandert, alsmede de positie van de burgemeester bij het uitoefenen van die bevoegdheden. In z'n algemeenheid kan gezegd worden dat de nieuwe bevoegdheden tot doel hebben een oplossing aan te dragen voor concrete problemen zoals geweld in de openbare ruimte en wapenbezit, waartegen bijvoorbeeld cameratoezicht of preventief fouilleren ingezet kan worden. De rol van de burgemeester is daarbij gewijzigd doordat de gemeenteraad door de wetgever steeds meer in positie wordt gebracht. Als democratisch gekozen orgaan dient de gemeenteraad af te wegen of hij de burgemeester bepaalde bevoegdheden wenst te geven waardoor deze in staat wordt gesteld in bepaalde situaties grondrechten van burgers te beperken. Tevens kan de raad bepalen welke verordeningen de burgemeester op grond van artikel 172, lid 1 Gemeentewet uit dient te voeren, waardoor de rol van de burgemeester ten opzichte van het college versterkt wordt. Opmerkelijk is verder dat daar waar de bevoegdheden van de burgemeester zich oorspronkelijk richtten op het ingrijpen bij situaties van acute (dreigende) verstoring van de openbare orde en veiligheid, deze nu vaker worden ingezet als strafrechtelijke handhaving (nog) niet mogelijk is. De vraag is of deze nieuwe rol voor de burgemeester passend is (De Jong, 2006).

Een actuele ontwikkeling inzake de rol van de gemeenteraad is dat de wetgever beoogt dat de raad ten minste eenmaal per vier jaar een integraal veiligheidsplan vaststelt. Het college bereidt dit integrale veiligheidsplan voor om redenen van effectiviteit en collegiaal bestuur. De burgemeester dient sturing te geven aan dit proces, waarbij de integraliteit van het plan als essentieel wordt beschouwd. De raad kan de burgemeester kaders meegeven waarbinnen deze zijn sturende rol moet invullen.

5.1.3 Beantwoording onderzoeksvraag 3

Onderzoeksvraag 3 luidde:

Hoe wordt de controlerende taak op het terrein van de openbare orde en veiligheid door de gemeenteraad van Korendijk ingevuld?

In deze scriptie is gekozen voor het onderzoeken van de integrale veiligheidsplannen van de gemeente Korendijk over de jaren 2007 tot en met 2010.

Meetresultaten

De mate van controle door de gemeenteraad is via de variabelen 'kaderstelling', 'informereren', 'debatteren', 'oordelen' en 'sanctioneren' meetbaar gemaakt. Na operationalisering van de begrippen zijn ze gemeten. De meetresultaten zijn als volgt:

- Ten aanzien van de 'kaderstelling': de beleidsmatige kaderstelling voldoet nagenoeg aan de normen. Met betrekking tot de financiële en procedurele kaderstelling zijn verbeteringen mogelijk: er is weinig tot geen aandacht voor de financiële kaderstelling en ten aanzien van de procedurele kaderstelling kan geconcludeerd worden dat er wel afspraken gemaakt worden met betrekking tot de terugkoppelmomenten, maar dat vooraf nauwelijks stilgestaan wordt bij de inhoud van die terugkoppeling.
- Ten aanzien van het 'informereren': inhoudelijk wordt voldaan aan de normen. Met betrekking tot het proces en de financiën zijn verbeteringen mogelijk: er wordt niet gerapporteerd over financiële zaken en met uitzondering van het jaar 2007 wordt niet gehandeld conform de planning waar het gaat om de verschijningsfrequentie van voortgangsrapportages.

- Ten aanzien van het ‘debatteren’, ‘oordelen’ en ‘sanctioneren’: deze aspecten voldoen aan de gestelde normen.

Inzet instrumenten

Vervolgens is onderzocht in hoeverre de gemeenteraad in de periode 2007 tot en met 2010 instrumenten heeft ingezet ten behoeve van de invulling van zijn controlerende rol. De resultaten zijn als volgt:

- Door de gemeenteraad van Korendijk wordt een groot aantal controle instrumenten ingezet.
- De controle instrumenten faciliteren de controlerende rol van de gemeenteraad van Korendijk (ook) op OOV-gebied. Op dit terrein zijn er – behoudens het volgende punt – geen bijzonderheden te melden.
- Het stellen van vragen op OOV-gebied gebeurt voornamelijk in openbare commissievergaderingen en in vertrouwelijke vergaderingen van het seniorenconvent. Een nadere analyse van de gestelde vragen en actief verstrekte informatie in het seniorenconvent leert dat meer dan de helft van de gestelde vragen in de openbaarheid gesteld had kunnen worden. Ten aanzien van de actief verstrekte informatie geldt dit ook voor het jaar 2009, maar niet voor het jaar 2010.

Verantwoording: ‘bovenstroom’ en ‘onderstroom’

In Korendijk is de verantwoording gericht op de inhoud, waarbij een beperkt aantal speerpunten en beleidsdoelen zijn vastgesteld. Tegelijkertijd wordt de wijze van verantwoording op een ‘bovenstroom-achtige wijze’ opgepakt. Er is dus sprake van een mix van elementen uit ‘de bovenstroom’ (cyclisch, retrospectief, gericht op informatiefase, afrekenen, verticaal, vormvast, extern, schriftelijk, controle en toezicht, permanent) en ‘de onderstroom’ (diep, specifiek, pragmatisch, selectief, beleidsmatig, maatwerk, praktijkervaring).

5.1.4 Beantwoording onderzoeksvraag 4

Onderzoeksvraag 4 luidde:

Is een andere rol(uitvoering) van de gemeenteraad op het terrein van openbare orde en veiligheid wenselijk in het licht van de verkregen onderzoeksresultaten en de veranderende wetgeving in de veiligheidsportefeuille van de burgemeester?

Roluitvoering

Op basis van de onderzoeksresultaten naar de controlerende taak van de gemeenteraad van Korendijk op het terrein van de openbare orde en veiligheid kan worden gesteld dat verbeteringen mogelijk zijn met betrekking tot de variabelen ‘kaderstelling’ en ‘informereren’.

Met betrekking tot de financiële kaderstelling is geconcludeerd dat er weinig tot geen aandacht voor is, en ten aanzien van de procedurele kaderstelling is geconcludeerd dat er wel afspraken gemaakt worden met betrekking tot de terugkoppelmomenten, maar dat vooraf nauwelijks stilgestaan wordt bij de inhoud van die terugkoppeling.

Ten aanzien van het ‘informereren’ is geconcludeerd dat met betrekking tot het proces en de financiën verbeteringen mogelijk zijn: er wordt niet gerapporteerd over financiële zaken en met uitzondering van het jaar 2007 wordt niet gehandeld conform de planning waar het gaat om de verschijningsfrequentie van voortgangsrapportages.

Ook ten aanzien van de inzet van controle instrumenten en de wijze van verantwoording zijn (potentiële) mogelijkheden tot verbetering aanwezig.

Ten aanzien van de controle instrumenten 'vragenrecht' en 'inlichtingen- en verantwoordingsplicht' is geconcludeerd dat deze soms in een vertrouwelijke context ingezet worden terwijl een openbare inzet ook mogelijk is.

Rol

Ten aanzien van de wijze van verantwoording is geconcludeerd dat er sprake is van een 'mix' van 'bovenstroom' en 'onderstroom' elementen. De vraag is of deze 'mix' positief of negatief geduid kan worden. Gezien de positie van de gemeenteraad in ons democratisch bestel is het in ieder geval noodzakelijk dat sprake is van een aantal elementen uit de 'bovenstroom'. Te denken valt hierbij aan elementen als 'extern' en 'controle en toezicht'. De huidige wijze van rapporteren is qua vorm conform de 'bovenstroom', waarbij er op de inhoud sprake is van diverse elementen uit de 'onderstroom' (waaronder specifiek, diep, met gebruikmaking van praktijkervaringen). Het is wenselijk dat gemeenteraad en burgemeester/college over de huidige mengverhouding met elkaar in gesprek gaan en afwegen – binnen de kaders van ons democratisch bestel – welke mengverhouding tussen 'onderstroom' en 'bovenstroom' elementen zij wenselijk achten. Bij hun afweging kunnen zij de onderstaande wettelijke verandering met betrekking tot de integrale veiligheidsplannen (IVP) meenemen.

Door de nieuwe wetgeving op het terrein van de *integrale* veiligheidsplannen wordt het aantal veiligheidsonderwerpen dat op de agenda van de gemeenteraad komt behoorlijk vergroot (meer 'inhoud'). Daarnaast is er sprake van een toenemend aantal organisaties dat betrokken is bij het gemeentelijke veiligheidsbeleid (netwerkstructuur). Dit kan ertoe leiden dat de gemeenteraad, naast de reguliere, breed opgezette, rapportagemomenten, de behoefte voelt om op één of enkele zaken dieper in te gaan. De raad kan hierover in gesprek gaan met uitsluitend de burgemeester c.q. het college, maar in de context van het integraal veiligheidsplan is het ook mogelijk hierover in gesprek te gaan met de gemeentelijke partners in veiligheid, zoals politie, woningbouwcorporaties, het openbaar ministerie, vervoersbedrijven, Bureau Jeugdzorg en buurgemeenten.

Als gemeenteraad en burgemeester/college met elkaar in gesprek gaan op welke wijze controle wordt uitgeoefend en verantwoording wordt afgelegd is het goed het volgende in ogenschouw te nemen. Door de wettelijk verplichte integrale veiligheidsplannen vindt er een koppeling van allerlei beleidsterreinen plaats. De gemeente – in casu de burgemeester en het college – gaat op steeds meer onderwerpen met steeds meer organisaties in overleg ter bereiking van de gemeentelijke (veiligheids)doelstellingen. Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor (1) de sturingsmogelijkheden van de gemeente (sturing op derden) en (2) de controlepositie van de gemeenteraad (interne sturing).

Sturing op derden

Binnen het veiligheidsnetwerk werken veelal min of meer zelfstandige partners horizontaal samen hetgeen gepaard gaat met zwakke sturing en coördinatie. Effectieve regievoering van gemeentewege ontbreekt doordat formele doorzettingsmacht bij de burgemeester ontbreekt en er ook geen sprake is van (extra) hulpbronnen van rijkswege (bijvoorbeeld in de vorm van geld of expertise) op basis waarvan (extra) sturingsmogelijkheden ontstaan. Formele doorzettingsmacht kan de gemeenteraad niet regelen, maar wel zou hij de burgemeester c.q. het college – nu het Rijk dit niet doet – de burgemeester c.q. het college van extra hulpbronnen kunnen voorzien, waardoor deze binnen een netwerkcontext extra sturingsmogelijkheden krijgen om hun wettelijke verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

Interne sturing

De burgemeester ('agent') participeert – mede gezien de hiervoor genoemde wettelijke ontwikkeling en de steeds complexer wordende veiligheidsvraagstukken – in toenemende mate binnen een veiligheidsnetwerk waarin partners horizontaal samenwerken. Kon in het verleden nog sprake zijn van sturing tussen gemeenteraad ('principaal') en burgemeester ('agent') volgens het hiërarchische model, binnen de context van een netwerk kan hiervan geen sprake zijn. De agent is slechts één van de vele netwerkpartners en hij kan – ook al is er sprake van een concreet gegeven opdracht van de principaal en ook al lopen de doelstellingen van agent en principaal volledig parallel – zijn doel niet zelfstandig bereiken, maar is afhankelijk van de medewerking van de andere veiligheidspartners. Het is dan ook van belang dat burgemeester/college en gemeenteraad zich gezamenlijk verdiepen in de nieuwe, gewijzigde veiligheidscontext en met elkaar niet alleen bespreken op welke wijze zij hun 'agent' zo goed mogelijk kunnen positioneren (zie hierboven bij 'sturing op derden') maar ook bespreken op welke wijze de agent acteert binnen het veiligheidsnetwerk en op welke wijze hij hierover rapporteert zodat de gemeenteraad in positie komt c.q. blijft als het gaat om zijn rol als controleur. Het contract tussen gemeenteraad en burgemeester kan in deze context niet gezien worden als 'resultaatsverbintenis' maar wel als 'inspanningsverplichting'. Geconcludeerd kan worden dat de wijzigende veiligheidscontext het voor de gemeenteraad lastiger maakt zijn controlerende rol waar te maken.

De toename van bevoegdheden van de burgemeester en de nieuwe rol van gemeenten met betrekking tot integrale veiligheidsplannen maakt het wenselijk dat de gemeenteraad als democratisch gekozen orgaan zorgvuldig beziet op welke wijze hij zijn kaderstellende en controlerende rol in wenst te vullen. De gemeenteraad dient af te wegen of hij de burgemeester bepaalde bevoegdheden wenst te geven waardoor deze in staat wordt gesteld in bepaalde situaties grondrechten van burgers te beperken. Daarnaast dient hij te bezien of hij de burgemeester opdraagt- op grond van artikel 172, lid 1 Gemeentewet -bepaalde verordeningen uit te voeren (gericht op de openbare orde in enge zin), waardoor de rol van de burgemeester ten opzichte van het college versterkt wordt. De raad dient zich ook te bezinnen op de kaderstelling richting de burgemeester: wil hij de burgemeester kaders mee geven waarbinnen hij zijn sturende rol met betrekking tot de integraliteit van de veiligheidsplannen in dient te vullen, of hij laat de burgemeester hierin vrij. Daarnaast kan hij – gegeven dat door de toename van bevoegdheden van de burgemeester de kwetsbaarheid van de burgemeester wordt vergroot (een toename van bevoegdheden leidt ook tot een toename van verantwoordelijkheden waarover verantwoording moet worden afgelegd met alle risico's van dien) – expliciet kaders stellen waarbinnen de burgemeester zijn bevoegdheden dient uit te oefenen waardoor de burgemeester weet binnen welke grenzen hij zijn bevoegdheden uit kan oefenen en daar zekerheid aan kan ontnemen en de raad meer zekerheid heeft dat de burgemeester handelt conform hetgeen de raad wenst. Indien de kaders scherp worden gedefinieerd is er minder sprake van doelincongruentie.

Kortom: de gemeenteraad dient zich (meer) bewust te worden van zijn gewijzigde rol op het gebied van openbare orde en veiligheid en hier actief invulling aan te geven, waarbij de hiervoor geschetste mogelijkheden benut kunnen worden.

Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat met betrekking tot het 'informerende' de verschijningsfrequentie van de voortgangsrapportages is verminderd in de loop van de tijd (drie over het jaar 2007, twee over zowel 2008 als 2009 en één over het jaar 2010). In het kader van de agency-theorie en stewardshiptheorie kan hierover het volgende gezegd worden. Het feit dat het aantal voortgangsrapportages in de loop van de jaren behoorlijk daalt (van drie naar één) betekent dat er door de burgemeester (de 'agent') minder 'bonding costs' zijn gemaakt (minder capaciteit en geld investeren in het schrijven van verslagen en het toelichten hiervan) en door de gemeenteraad (de 'principaal') minder 'monitoring costs' zijn gemaakt (minder lezen van stukken en het bespreken ervan in vergaderingen). Vanuit de agency-theorie geredeneerd is de vermindering van het aantal rapportages problematisch. Het zou er op kunnen duiden dat de burgemeester (de 'agent') controle probeert te ontlopen en mogelijk bezig is niet te handelen

conform de doelen van de gemeenteraad (de 'principaal') met als gevolg mogelijk vermeerdering van de 'residual loss'. Vanuit de stewardshiptheorie geredeneerd hoeft de vermindering van het aantal rapportages niet problematisch te zijn. Er is immers geen sprake van doelincongruentie tussen 'principaal' (gemeenteraad) en 'agent' (burgemeester). Wel is het aantal mogelijkheden van de gemeenteraad om de burgemeester aan te sturen hierdoor ingeperkt. Daar staat een vermindering van de transactiekosten tegenover. De kern van de zaak is de vraag: hoeveel vertrouwen hebben burgemeester/college en gemeenteraad erin dat zij dezelfde doelstellingen hebben? Daarover zou men onderling met elkaar in gesprek moeten gaan. Hoe meer de wederzijdse doelstellingen parallel lopen, hoe minder rapportage mogelijk is. De verhouding is dan – conform figuur 2.2. – te duiden als 'mutual stewardship relationship' en er is sprake van 'maximaal haalbaar nut'.

De verlaagde frequentie van de voortgangsrapportages, het niet rappelleren bij het schenden van de afgesproken frequentienorm en de positieve besluitvorming (zie onderzoeksresultaten bij 'oordelen') geeft overigens wel een *indicatie* dat er sprake is van een 'stewardship achtige' (vertrouwens)relatie tussen agent (burgemeester/college) en principaal (gemeenteraad). Wetenschappelijk bewijs is hier op dit moment niet voor. Nader onderzoek is nodig om deze indicatie om te zetten in wetenschappelijk bewijs. Mocht op basis van nader onderzoek, waarbij gekeken wordt of de doelstellingen van gemeenteraad en burgemeester gelijk lopen, blijken dat er geen sprake is van een 'gedeelde stewardship relatie' of gedeelde doelstellingen (kwadrant 4 in figuur 2.2), dan is er volgens de theorie van Davis (Davis et al., 1997) in meer of mindere mate sprake van suboptimaliteit. Een andere rol van de gemeenteraad en/of burgemeester is dan wenselijk om te komen tot 'maximaal haalbaar nut'.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen de volgende aanbevelingen gedaan worden ten aanzien van de controlerende rol van de gemeenteraad. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen gericht op de roluitvoering binnen de huidige controle-structuur en aanbevelingen gericht op de controle-structuur zelf.

Aanbevelingen ten aanzien van de roluitvoering binnen de huidige controle-structuur:

1. Ten aanzien van de 'kaderstelling': (1) schenk aandacht aan de financiële kaderstelling en (2) maak bij de vaststelling van de integrale veiligheidsplannen niet alleen afspraken over de frequentie van de terugkoppelmomenten maar maak ook afspraken over de inhoud van die terugkoppeling.
2. Ten aanzien van het 'informerende': (1) kom gemaakte afspraken over de frequentie van terugkoppelmomenten na (zie ook aanbeveling 5) en (2) besteed ook aandacht aan financiële zaken.
3. Ten aanzien van de inzet van controle-instrumenten: bekijk de inzet van de instrumenten 'vragenrecht' en 'inlichtingen- en verantwoordingsplicht' door gemeenteraad en burgemeester nader ten aanzien van het aspect 'openbaarheid'.

Aanbevelingen ten aanzien van de controle-structuur:

4. Ten aanzien van de 'wijze van verantwoording': in het onderzoek is niet de mate van tevredenheid van de gemeenteraad met de 'wijze van verantwoording' ('bovenstroom' en 'onderstroom' aspecten) gemeten. Het is wenselijk met de gemeenteraad in gesprek te gaan over de huidige mengverhouding tussen 'bovenstroom' en 'onderstroom' aspecten. In dit gesprek dient de wettelijke ontwikkeling met betrekking tot integrale veiligheidsplannen meegenomen te worden. Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor de sturingsmogelijkheden

van de gemeente (sturing op derden) en de controlepositie van de gemeenteraad (interne sturing).

5. De onderzoeksresultaten geven een *indicatie* van een 'stewardship-achtige' relatie tussen burgemeester en gemeenteraad aan. Het is wenselijk nader onderzoek te doen zodat de volgende vraag beantwoord kan worden: hoeveel vertrouwen hebben burgemeester/college en gemeenteraad erin dat zij dezelfde doelstellingen hebben? Daarover zou men onderling in gesprek dienen te gaan. Mocht blijken dat er geen c.q. gedeeltelijk sprake is van gedeelde doelstellingen, dan is er in meer of mindere mate sprake van suboptimaliteit. Een andere rol van de gemeenteraad en/of burgemeester is dan wenselijk om te komen tot 'maximaal haalbaar nut'. Tevens bestaat er een samenhang tussen de frequentie van rapporteren en debatteren en de mate van overeenstemming tussen de doelstellingen van de gemeenteraad en de burgemeester. Naarmate er meer overeenstemming is met betrekking tot de doelstellingen mag verwacht worden dat de behoefte aan frequente terugkoppeling (schriftelijk en mondeling) kleiner wordt waardoor de transactiekosten verminderd kunnen worden.
6. Het verdient aanbeveling de actuele ontwikkelingen op veiligheidsgebied in het politieke domein te bespreken waarna de raad zijn afwegingen kan maken op welke wijze hij zijn kaderstellende en controlerende rol ook op dit terrein in wenst te vullen.

5.3 Discussie

Dit onderzoek valt uiteen in twee delen: een theoretisch deel (de hoofdstukken 2 en 3) en een empirisch deel (hoofdstuk 4). Het theoretische deel behandelt de mogelijkheden van de gemeenteraad om zijn controlerende taak in te vullen en geeft een overzicht van de taken op openbare orde en veiligheid gebied (OOV) die door de gemeenteraad gecontroleerd dienen te worden. De informatie uit het theoretische deel is niet alleen toepasbaar voor de gemeente Korendijk, maar kan zijn nut hebben voor alle gemeenten in Nederland. Dit ligt anders met betrekking tot de resultaten van het empirische deel. De resultaten uit het theoretische deel zijn in het empirische deel toegepast op Korendijk. Het betreft hier 1 gemeente. De meeste objecten van onderzoek betreffen lokale zaken. Van generaliseerbaarheid is derhalve geen sprake. De enige onderdelen die een beperkte mate van generaliseerbaarheid in zich hebben zijn de onderdelen 'kaderstelling' en 'informer' met betrekking tot het jaar 2010 aangezien de objecten van onderzoek (een veiligheidsplan en een voortgangsrapportage) gelden voor de gehele Hoeksche Waard, waarbinnen vijf gemeenten gelegen zijn. Op voornoemde onderdelen zijn de getrokken conclusies niet alleen voor de gemeente Korendijk, maar ook voor de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Oud-Beijerland en Strijen van toepassing. Kortom: er is sprake van een zeer beperkte externe validiteit.

Het zou interessant zijn het onderzoek ook op de andere onderdelen te verbreden richting de andere gemeenten, mede gezien onderzoeksvraag 4 waarin de vraag gesteld wordt 'of een andere rol(uitvoering) van de gemeenteraad op het terrein van openbare orde en veiligheid wenselijk is in het licht van de verkregen onderzoeksresultaten en de veranderende wetgeving in de veiligheidsportefeuille van de burgemeester'. De gemeente Korendijk werkt – ook op het terrein van openbare orde en veiligheid – nauw samen met de andere gemeenten in de Hoeksche Waard. Dit gebeurt bijvoorbeeld binnen het Samenwerkings Orgaan Hoeksche Waard (SOHW) via het portefeuillehoudersoverleg Veiligheid en het Raadsledenplatform Hoeksche Waard en via het districtsoverleg Hoeksche Waard waarin politie, Openbaar Ministerie en gemeenten nauw samenwerken. Voor de gemeente Korendijk is het – gegeven de bestaande samenwerkingsrelaties – niet mogelijk om alle in dit onderzoek gedane aanbevelingen zelfstandig over te nemen. Bij de uitvoering van de meeste aanbevelingen zal de medewerking c.q. instemming van derden nodig zijn. Zij zullen deze medewerking c.q. instemming

waarschijnlijk gemakkelijker geven wanneer ook bij hen onderzoek wordt verricht en de onderzoeksresultaten aanleiding geven tot min of meer dezelfde aanbevelingen zoals gedaan in dit onderzoek.

De toename en steeds verder gaande bevoegdheden van burgemeesters en de nieuwe rol van gemeenteraden in het kader van de integrale veiligheidsplannen maakt dat gemeenteraden en burgemeesters zich bewust dienen te zijn van hun gewijzigde rol op het gebied van openbare orde en veiligheid. Contacten van de auteur van dit onderzoek met een medewerker van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en leden van het Regionale College van Zuid-Holland Zuid leiden tot de hypothese dat hiervan bij lang niet alle gemeenteraden en burgemeesters sprake is. Nader onderzoek hiernaar zou deze hypothese kunnen bevestigen of ontkrachten. Bij bevestiging van de hypothese zou door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met het Genootschap van Burgemeesters nadere actie ondernomen kunnen worden teneinde de relatie burgemeester/college – gemeenteraad op het veiligheidsdomein anders in te vullen.

Literatuur

- Bakker, W. en K. Yesilkagit (2005), Publieke verantwoording: regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering, Amsterdam.
- Bennekom, R. van en W. Jong (2010), Zakboek openbare orde en veiligheid, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Den Haag.
- Bovens, M.A.P. en P. 't Hart, Publieke verantwoording: zegen en vloek, In: W. Bakker & K. Yesilkagit (red.), Publieke verantwoording (2005), Amsterdam.
- Bovens, M.A.P. en T. Schillemans (red.), Handboek publieke verantwoording (2010), Den Haag.
- Bovens, M.A.P., Publieke verantwoording; Een analysekader, In: W. Bakker & K. Yesilkagit (red.), Publieke verantwoording (2005), Amsterdam.
- Corbey, M.H., Agent of Steward? Over mensbeeld en managementcontrol, In: Management accounting, 84e jaargang, oktober 2010.
- Davis, J.H., F.D. Schoorman en L. Donaldson (1997), Academy of Management Review, Vol. 22, No. 1.
- Denters, S.A.H., M. de Groot, P.J. Klok (2008), 'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij'. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur, in: *Congresuitgave Staat van de Dualisering*.
- Derksen, W. en L. Schaap (2010), *Lokaal Bestuur*, Dordrecht.
- Dijstelbloem, H. en P. de Beer (2003), Een kwestie van selectie: de overheid en informatievoorziening op het Internet, *Beleid en Maatschappij*, Vol. 30, nr. 4.
- Donaldson, L. en J.H. Davis (1991), Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns, *Australian Journal of Management*, vol. 16, no. 1.
- Dualisme en lokale democratie, Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000), Alphen aan den Rijn.
- Edelenbos, J. en R.A.H. Monnikhof (1998), *Spanning in interactie, een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Amsterdam.
- Foss, P. (red.), *Economic approaches to organizations and institutions* (1995), Dartmouth.
- Hazeu, C.A. (2000), *Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum.
- Jensen, M.C. en Meckling, W.H. (1976), Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics*, pp. 305 – 360, University of Rochester, NY, USA.
- Jong, M.A.D.W. de (2006), 'Recht en praktijk inzake lokale ordehandhaving', In: F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller, *Handhaving, Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer.
- Jong, M.A.D.W. de en Michiels, F.C.M.A. (2004), *Bevoegdheden van de burgemeester*, Den Haag.
- Leeuw, A.C.J. de (1993), *Een boekje over bedrijfskundige methodologie. Management van onderzoek*, Assen.
- Mein, A. (2010), Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid, In: *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2010 (jrg. 9, nr. 3).
- Memorie van Toelichting Wet dualisering gemeentebestuur, Kamerstukken II, 2000-2001, 27 751, nr. 3, Den Haag.
- Ministerie van Financiën, Directie Accountancy Rijksoverheid, *Handreiking government governance* (2000), Den Haag.
- Muller, E.R., L.J.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling et al. (2008), *Bestuur, recht en veiligheid, Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag.
- Noordegraaf, M. en J. Sterrenburg, Publieke professionals en verantwoordingsdruk, In: *Handboek publieke verantwoording* (2010), Den Haag.
- Prins, R. en L. Cachet (2011), *Integrale Veiligheidszorg en de burgemeester*, In: *Tijdschrift voor Veiligheid* 2011 (jrg. 10, nr.1).

Rijn van, R. en M. van Twist, Verantwoorde vernieuwing? Innovatie van publieke verantwoording, In: Handboek publieke verantwoording (2010), Den Haag.

Sackers, H.J.B (2010), Herder, hoeder, en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht. Oratie Radboud Universiteit Nijmegen.

Schillemans, T. en M.A.P. Bovens, Publieke verantwoording 2.0: sober maar scherp, In: Handboek publieke verantwoording (2010), Den Haag.

Swanborn, P.G. (2008), Case-study's: Wat, wanneer en hoe?, Den Haag.

Terpstra, J. en M. Krommendijk (2010), Gemeentelijke regie in de veiligheidszorg; Schets van relevante factoren en een wetsvoorstel, In: Tijdschrift voor Veiligheid 2010 (jrg. 9, nr. 3).

Tops, P.W. , M. van Duin, P. van Os, S. Zouridis (2010), Sleuren of sturen, Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie, Apeldoorn/Den Haag.

Tosie, H.L. en A.L. Brownlee, P. Silva en J.P. Katz (2003), An empirical exploration of decision-making under agency controls and stewardship structure, Journal of Management Studies, vol. 40, no. 8.

Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad; handreiking kaderstelling (2004), Den Haag.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie (2002), Den Haag.

Verhoest, K. (2002), Resultaatgericht verzelfstandigen, Leuven.

Visser, R.K. (2008), In dienst van het algemeen belang, Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen, Amsterdam.

Vijlder, F.J. de (2007), Beweging die het verschil maakt, Nijmegen.

Vijlder, F.J. de (2011), Governance en verantwoording. Ervaringen uit Nederland, www.han.nl, 7 mei 2011.

Vorm, B. van der (2008), De opheffing van strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen in relatie tot het fenomeen "bestuursrechtelijke" immuniteit, Tilburg.

Gebruikte documenten van de gemeente Korendijk:

1. Integraal Veiligheidsplan 2007 gemeente Korendijk.
2. Integraal Veiligheidsplan 2008 gemeente Korendijk.
3. Integraal Veiligheidsplan 2009 gemeente Korendijk.
4. Actieprogramma openbare orde & veiligheid Hoeksche Waard 2010-2011.
5. Voortgangsrapportage integraal veiligheidsbeleid 2007-1 gemeente Korendijk.
6. Voortgangsrapportage integraal veiligheidsbeleid 2007-2 gemeente Korendijk.
7. Voortgangsrapportage integraal veiligheidsbeleid 2007-3 gemeente Korendijk.
8. Voortgangsrapportage integraal veiligheidsbeleid 2008 –1/2 gemeente Korendijk.
9. Voortgangsrapportage integraal veiligheidsbeleid 2008-3 gemeente Korendijk.
10. Voortgangsrapportage integraal veiligheidsbeleid 2009-1/2 gemeente Korendijk.
11. Voortgangsrapportage integraal veiligheidsbeleid 2009-3 gemeente Korendijk.
12. Tussenrapportage 1 Actieprogramma Openbare Orde en Veiligheid Hoeksche Waard 2010-2011.
13. Verslagen van alle raadsvergaderingen van de gemeente Korendijk in de jaren 2007 tot en met 2010.
14. Verslagen van alle commissievergaderingen van de gemeente Korendijk in de jaren 2007 tot en met 2010.
15. Verslagen van alle vergaderingen van het seniorenconvent van de gemeente Korendijk in de jaren 2009 en 2010.
16. Het verslag van de commissievergadering van de gemeente Korendijk van 25 september 2006.

17. Het verslag van de raadsvergaderingen van de gemeente Korendijk van 7 december 2006 en 19 april 2011.