

INTERVIEW

Interview met Martine van Engen en William Maassen, Rekenkamer Amersfoort

Winnaar Goudvink 2023 voor het rapport *Investeren en regisseren*

Joost Fledderus*

Jaarlijks reikt de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK) de Goudvink uit als prijs voor het beste rekenkamerrapport. Belangrijke criteria voor de prijs zijn de technische kwaliteit, de wijze van presentatie, relevantie en doorwerking. Het winnende onderzoek van de Rekenkamer Amersfoort werd uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto en richtte zich op het ondermijningsbeleid van de gemeente. De hoofdvraag luidde: 'In hoeverre hanteert de gemeente zowel qua beleid als qua uitvoering een adequate aanpak in de bestrijding van ondermijning?' De hoofdconclusie van de rekenkamer luidt dat de gemeente haar gewenste regierol bij de aanpak onvoldoende kan waarmaken. Er is te weinig capaciteit voor de aanpak, het beleid mist richting en concrete uitvoeringsplannen, de gemeente heeft te weinig zicht op ondermijnende criminaliteit en de raad stelt zich terughoudend op in zijn kaderstellende en controlerende rol.

De jury van de Goudvink 2023 prijst de aandacht die de rekenkamer heeft gehad voor de effectiviteit van het beleid, waardeert dat er veel partijen bij het onderzoek zijn betrokken en stelt dat het evident is dat het onderzoek grote impact heeft. Zo heeft het college op basis van de aanbevelingen geld vrijgemaakt voor het uitvoeren van de aanbevelingen en is er veel media-aandacht geweest voor het rapport.

Beleidsonderzoek Online sprak met ambtelijk secretaris Martine van Engen en rekenkamerlid William Maassen van de Rekenkamer Amersfoort: over de Goudvink, hun ervaring met het begeleiden van het onderzoek en de doorwerking van het rapport.

Van harte gefeliciteerd met de Goudvink! Hoe groot was deze verrassing?

William Maassen: Het was in elk geval een hele leuke verrassing. Of ons rapport een kans maakte, durfde ik van tevoren niet in te schatten. Je weet niet hoeveel andere rekenkamers een rapport inzenden en je volgt ook niet alle andere rekenkamerrapporten. Bovendien zijn onderzoeken best lastig met elkaar te vergelijken. Sommige gaan over heel specifieke onderwerpen, andere zijn juist weer van een hoger abstractieniveau. Maar ik vond uiteraard wel dat we een goed onderzoek hadden laten uitvoeren. Met name de doorwerking was heel tastbaar.

* Joost Fledderus is senior adviseur Onderzoek & Statistiek bij de gemeente Arnhem en redactielid van Beleidsonderzoek Online.

Joost Fledderus

Martine van Engen: Naar mijn weten hebben we nooit eerder een onderzoek ingestuurd voor de Goudvink. Toen de oproep voorbijkwam, waarbij werd aangegeven dat de doorwerking zwaar meetelt in het oordeel, vond ik dat ons rapport zeker mee moest in de competitie. Het raadsbesluit over het rapport was toen nog niet eens genomen, maar het onderzoek had toen al meerdere malen de krant gehaald en de discussie erover was volop gaande. Het onderzoeksbureau Pro Facto, dat het onderzoek voor ons had uitgevoerd, drong er ook bij ons op aan om het in te zenden. Hun onderzoekers hadden al eens net naast de Goudvink gegrepen en hoopen met dit rapport wél aan het langste eind te trekken.

Wat was jullie rol bij het onderzoek?

Martine van Engen: Ik ben secretaris bij de rekenkamer. In Amersfoort besteden we als rekenkamer alle onderzoeken uit. Mijn rol is dan voornamelijk om eerste aanspreekpunt te zijn voor het bureau en de ambtelijk contactpersoon. Ik houd de onderzoeksbegeleider op de hoogte van de voortgang. Het is een soort spilfunctie binnen het onderzoek.

William Maassen: Ik was als rekenkamerlid de onderzoeksbegeleider van dit onderzoek, een rol die we met onze drie leden afwisselend vervullen. Ik heb het aankondigingsgesprek met de burgemeester gedaan en ik was ook de vertegenwoordiging van de rekenkamer bij de presentatie van het rapport in de gemeenteraad, waarbij ik samen met het onderzoeksbureau vragen heb beantwoord.

Hoe kwam het onderwerp ondermijning op de onderzoeksagenda van de rekenkamer?

Martine van Engen: Wij voeren ieder najaar gesprekken met alle fracties en daar halen we onderwerpen op waar raadsleden graag onderzoek naar willen. Ondermijning was in 2018 al een aantal keer genoemd. In de definitie van de gemeente gaat het bij ondermijning in elk geval om twee elementen, namelijk om een gronddelict waarbij (veel) geld wordt verdiend, en om verweving tussen de boven- en onderwereld. Het gemeentelijk ondermijningsbeleid, dat zich richtte op een gezamenlijke, netwerkgerichte aanpak met partnerorganisaties, was eigenlijk pas in dat jaar gestart en volgens ons was het nog te vroeg om hier onderzoek naar te doen. In 2022 vonden we dat er genoeg tijd was verstreken om het beleid en de uitvoering ervan onder de loep te nemen.

William Maassen: Het onderwerp bleef ook in die jaren telkens wel in de media naar voren komen als een belangrijk thema. Uiteindelijk bepalen we als rekenkamer wel zelf welk onderwerp we kiezen, maar hierbij bekijken we wel welk onderwerp breed leeft, en we kijken ook waar een rekenkamer van toegevoegde waarde kan zijn.

Martine van Engen: Waar we verder nog rekening mee houden, is dat we niet ieder jaar hetzelfde deel van de ambtelijke organisatie bevragen. Het vraagt immers best veel tijd van de betrokken ambtenaren. We voeren daarnaast ook voor elk onderwerp een kort vooronderzoek uit, dus we weten goed of het wel het juiste moment is om onderzoek te doen. Dat ze bijvoorbeeld niet juist bezig zijn met vernieuwing van het beleid, waardoor ons onderzoek al snel achterhaald zou zijn.

Julie besteden jullie onderzoek altijd uit aan een bureau. Hoeveel ruimte geven jullie een bureau om invulling te geven aan de opzet?

Martine van Engen: We maken zelf al een korte notitie waarin een voorzet staat voor de onderzoeksvraag en de deelvragen. We vragen vervolgens het bureau om een pitch te geven over hoe zij het onderzoek willen aanpakken. Hierin bieden we zeker ruimte aan bureaus om daar zaken in aan te passen of met aanvullende ideeën te komen. We nodigen altijd drie bureaus uit en op basis van de pitch kiezen we het bureau. Het bureau werkt vervolgens het onderzoeksplan uit volgens ons format.

William Maassen: Pro Facto had al ervaring op het thema én ervaring op het gebied van rekenkameronderzoek. Ook vind ik het belangrijk dat het bureau met een bepaalde afstand tot het onderwerp moet kunnen kijken. Met andere woorden, ze moeten wel eerst onderzoek doen om hun resultaten te kunnen staven, en niet dat ze hun conclusies al bij voorbaat paraat hebben.

Martine van Engen: Eens, en die ervaring met rekenkameronderzoek vind ik ook echt belangrijk. We hebben bureaus gehad die wel veel expertise op een bepaald thema in huis hadden, maar geen kaas hadden gegeten van rekenkameronderzoek. Dat mis je dan wel: het begrijpen van de politiek-bestuurlijke dynamiek, het kennen van het rekenkamerproces met al zijn stappen. Verder was het ook het idee van het bureau zelf om te gaan meelopen met een aantal concrete acties om ondermijning tegen te gaan, zoals het bijwonen van het lokaal overleg ondermijning en het meemaken van twee integrale controles op mensenhandel en arbeidsuitbuiting. Dat voegde wel wat extra's toe ten opzichte van de andere voorstellen.

Op welke manier waren jullie betrokken bij de uitvoering van het onderzoek?

Martine van Engen: Ik had wekelijks tot tweewekelijks contact met het bureau over hoe het onderzoek liep, of vaker als er iets aan de hand was. Dat liep heel soepel en laagdrempelig. Af en toe waren de onderzoekers ook fysiek in Amersfoort voor interviews en dan spraken we ook even af om bij te praten.

William Maassen: Bij sommige activiteiten van het bureau sloot ik ook aan, bijvoorbeeld bij een sessie met raadsleden. Ik kan dan toelichten waarom we dit onderzoek doen, maar op die manier krijg je ook voeling met wat er leeft en wat er gezegd wordt.

Hoe verliep het onderzoeksproces?

Martine van Engen: Het begin was eigenlijk heel voortvarend. We hadden een welwillende ambtelijk contactpersoon. Maar al snel bleek capaciteit een probleem, niet alleen voor de uitvoering van het beleid, maar ook voor de voortgang van het onderzoek. Het onderzoeksbureau gaf ook al vroeg in het onderzoek aan dat deze capaciteit heel beperkt was in vergelijking met andere gemeenten. In het onderzoek zagen we het terug in de manier waarop we toegang konden krijgen tot documenten. We kregen door dat de ambtelijk contactpersoon al ontzettend druk was om het ondermijningsdossier te kunnen behapstukken, laat staan daarnaast nog bezig te zijn met een rekenkameronderzoek. Het verzamelen van documenten ging behoorlijk moeizaam. We mochten documenten niet zomaar inzien, ze werden niet zonder meer beschikbaar gesteld, of er moest eerst worden besloten in de driehoek

Joost Fledderus

(overleg tussen burgemeester, officier van justitie en politie) of we documenten mochten inzien. Pro Facto gaf ook aan dat het erg vertragend werkte en dat ze heel andere ervaringen hadden in andere gemeenten als het ging om het verstrekken van dezelfde soort documenten. Bij de rekenkamer kregen we toen wel het idee dat de uitvoering van het ondermijningsbeleid misschien niet liep zoals het college dat zou willen. Zo was er ook een uitvoeringsplan dat we niet direct mochten inzien, terwijl dat helemaal geen geheim document zou moeten zijn. We vroegen ons toen ook af of dat misschien iets te maken had met het feit dat de beleidsdoelen niet erg scherp en concreet waren. Ik kreeg in ieder geval halverwege wel het gevoel dat het onderzoek misschien pittige conclusies zou kunnen gaan opleveren.

Hoe ga je ermee om wanneer documenten telkens niet of laat ter beschikking worden gesteld?

Martine van Engen: We wilden niet meteen escaleren, maar het blijven proberen op de normale manier. Uiteindelijk kregen we het betreffende uitvoeringsplan wel, maar het duurde gewoon lang. Sommige documenten mochten we ook niet inzien, en dan besloten we dat dat gewoon de situatie was en dat ook dan maar op die manier op te schrijven in het rapport. Als rekenkamer stuur je toch altijd een versie voor het zogeheten ‘technisch’ of ‘ambtelijk’ wederhoor, waarbij er nog feitelijke onjuistheden door de ambtelijke organisatie kunnen worden aangegeven. Maar dat heeft uiteindelijk niet veel wijzigingen of aanvullende documenten opgeleverd. Tenslotte misten we ook niet zoveel essentiële documenten dat er geen fatsoenlijk rapport kon worden geschreven.

William Maassen: Het is altijd zoeken wanneer documenten niet worden overgedragen. Waar ligt het aan? Willen ze het niet geven? Is het er gewoon niet? Kunnen ze het zelf niet vinden? Of mag het niet worden gegeven?

De conclusie dat er te weinig capaciteit was om ondermijning in Amersfoort goed te kunnen bestrijden, was misschien wel de belangrijkste. Toch hoor je wel vaker mensen zeggen dat ze druk zijn en ze een paar collega's extra nodig hebben. Waardoor waren jullie overtuigd dat dit echt een probleem was?

William Maassen: Het hielp dat Pro Facto al in andere gemeenten onderzoek had gedaan en goed zicht had op wat er elders gebeurde. Maar ook dan kun je nooit precies kwantificeren wat je precies als ambtelijke organisatie nodig hebt. Het is ook afhankelijk van de problematiek die je aantreft, en bovendien is de ondermijningsproblematiek zelf ook moeilijk in cijfers uit te drukken. Maar dat het niet in verhouding stond met andere gemeenten, dat was wel duidelijk. Ook in bepaalde functies. Als je bijvoorbeeld geen analist hebt, kun je niet proactief informatie verwerken. Er was ook geen bibobcoördinator, voor het toepassen van de Wet Bibob, waarbij gegevens kunnen worden uitgewisseld om malafide praktijken te kunnen achterhalen. De conclusie riep natuurlijk wel de vraag op: hoeveel fte moeten we dan precies hebben? We hebben het dus niet echt over fte gehad, maar meer in de vorm van dit soort functies die nodig zijn om grip op ondermijning te krijgen. Hoeveel je dan precies wilt uitbreiden, is ook een politieke keuze.

Overigens hebben niet alle mensen in de gemeente aangegeven dat er te weinig capaciteit was. Het kan natuurlijk goed zijn dat je als ambtenaar het gevoel hebt

dat je goed bezig bent, dat je druk bent met van alles. Dan kan het lastig zijn om even uit te zoomen om naar het hele pakket te kijken en dan te constateren dat er eigenlijk veel meer nodig is om aan je eigen ambities te kunnen voldoen.

Wat hebben de observaties aan extra inzicht opgeleverd?

Martine van Engen: Ik denk dat het er vooral voor heeft gezorgd dat het bureau 'feeling' krijgt bij het onderwerp. Tijdens die ondermijningscontroles kun je met eigen ogen zien hoe de samenwerking tussen gemeente, politie en andere partners verloopt in de praktijk. Dat is toch anders dan in een interview vragen: 'Hoe verloopt de samenwerking?'

Wat heeft jullie het meest verbaasd tijdens het onderzoek?

Martine van Engen: Dat was eigenlijk aan het einde van het project. Op het moment dat het technisch wederhoor komt, dan ziet de ambtelijke organisatie voor het eerst wat er ligt. Het leek mij wel een goed idee om toch even aan te kondigen dat we afkoersten op een paar stevige conclusies. Via de mail zou het misschien wat rauw op hun dak komen. Dus ik heb de ambtelijk contactpersoon en de strategisch adviseur van de burgemeester geadviseerd om het goed tegen te lezen. Naast een aantal technische onjuistheden kregen we tot mijn verbazing ook nog 'verwonderpunten' terug. Het ging hierbij niet om onjuistheden, maar om verschillen van inzicht. De ambtelijke reactie was bij veel conclusies dat ze deze niet deelden, dat ze er een andere visie op nahielden. Blij waren ze dus niet met het rapport. Als rekenkamer hoefden we daar alleen niets mee te doen.

De bestuurlijke reactie daarna was heel prima. Al liet die reactie wel even op zich wachten. Wij sturen het rapport altijd onder embargo op naar het college, zodat ze twee weken de tijd hebben om een reactie te formuleren. Op het moment dat het rapport uitkwam, stond op dezelfde dag al een stuk in de krant. De burgemeester gaf aan nog geen reactie te geven. Dat zorgde eigenlijk alleen maar voor meer aandacht: er kwamen nog meer stukken in de krant. Toen eindelijk de bestuurlijke reactie er lag, onderschreef die alle aanbevelingen, in algemene zin dat er meer nodig was om ondermijning aan te pakken in Amersfoort.

Denk je dat je achteraf de ambtelijk betrokkenen nog meer had moeten meenemen in het onderzoek?

Martine van Engen: Ik weet dat niet zeker. De onderzoekers hadden regelmatig contact met de ambtelijk contactpersoon en zij hebben af en toe wel tussentijdse bevindingen gedeeld. Tegelijkertijd merkte je ook dat in het veld van veiligheid de waan van de dag vaak overheerst. Als je daar zo middenin zit, dan is zo'n rekenkameronderzoek ook maar iets wat er bij komt. Ik denk dat het misschien daarom niet helemaal overkwam waar het onderzoek naar toe zou gaan. Dat zie je dan pas goed als het zwart op wit staat.

William Maassen: En je wilt als onderzoeksbureau ook niet vooruitlopen op je bevindingen en onbevooroordeeld kijken naar het werk wat nog te doen is. Je kunt niet halverwege al heel stellig beweren: dit gaat eruit komen.

Martine van Engen: Ik denk dat het ook wel bij de rol van de rekenkamer hoort. Je houdt toch een bepaalde afstand tot de ambtelijke organisatie, anders dan bijvoor-

Joost Fledderus

beeld een interne onderzoeksafdeling. Dan betekent dat soms dat de boodschap wat harder kan overkomen.

William Maassen: Ik vind het nog wel van belang dat we in het onderzoek hebben benadrukt dat het niet ligt aan de mensen die nu al hard werken aan het ondermijningsvraagstuk. Zij deden wat ze konden binnen de mogelijkheden die ze hadden. Door dit expliciet te maken kun je de boodschap wel wat verzachten, zeker op het persoonlijke en professionele vlak. En achteraf zijn ze misschien ook wel blij geweest met het rapport, gezien het feit dat ze een aantal extra collega's mochten verwelkomen.

De onderzoekers hebben het ondermijningsbeleid getoetst aan een aantal vooropgezette normen (zie tabel 1). Hoe heeft dit normenkader het onderzoek geholpen?

William Maassen: We werken vrijwel standaard met zo'n normenkader. Het kader dat we voor dit onderzoek gebruikten, is een vrij algemeen toepasbaar normenkader, eigenlijk een mal die je voor heel veel thema's kan gebruiken. Het dwingt je wel vooraf na te denken over wat je uiteindelijk wil zien. Om te voorkomen dat je op onderbuikgevoel conclusies gaat trekken.

Tabel 1 *Het gehanteerde normenkader in het onderzoek van de Rekenkamer Amersfoort (p. 45)*

De gemeente heeft zicht op de aard en omvang van ondermijning.
De gemeente beschikt over samenhangend beleid of een programmatische aanpak van ondermijning.
Voor de uitvoering van het beleid is voldoende capaciteit, kennis, kunde en mandaat beschikbaar.
De gemeente beschikt over adequate organisatorische voorzieningen.
De gemeentelijke projecten en programma's worden adequaat uitgevoerd.
Het bestuurlijke instrumentarium wordt adequaat ingezet.
De resultaten en effecten worden gemonitord en er wordt over gerapporteerd.
De in het beleid geformuleerde doelen worden gerealiseerd.
De gemeente voert regie op integrale uitvoeringsactiviteiten.
Er is een heldere samenwerkingsstructuur.
Veiligheidspartners werken adequaat samen.
De gemeente heeft een adequate informatiepositie.
Informatie van samenwerkingspartners wordt adequaat en binnen de wettelijke mogelijkheden gedeeld.
De gemeenteraad heeft de kaders van het beleid gesteld.
De gemeenteraad wordt voldoende geïnformeerd over de resultaten en effecten van het beleid.

Hoe kijken jullie naar de doorwerking van het onderzoek?

William Maassen: De doorwerking was bij dit onderzoek heel direct zichtbaar. De belangrijkste aanbeveling was dat de formatie moest worden uitgebreid om goed

uitvoering te kunnen geven aan het ondermijningsbeleid en dat is uiteindelijk omarmd door de burgemeester en ook de raad. De werkwijze in Amersfoort is dat er eerst een technische presentatie is van het rapport, en twee weken later volgt dan de inhoudelijke, politieke behandeling. Dat doen we sinds een jaar of twee, zodat we voorkomen dat er politieke vragen aan de rekenkamer worden gesteld, of dat er kostbare tijd aan technische vragen wordt besteed, wat ten koste gaat van het inhoudelijke debat. In dit geval was bij de inhoudelijke behandeling van het rapport al duidelijk dat er extra geld vrijgespeeld zou worden.

Martine van Engen: Bij de tweede bespreking hebben we als rekenkamer in feite geen formele rol. Maar het is natuurlijk wel boeiend om de discussie te volgen. Daar doe je het uiteindelijk voor, voor die discussie in de raad. En het was wel bijzonder om te zien dat het debat aanvankelijk pittig begon, met een aantal verwijten richting het beleid van de burgemeester, maar dat dit ook snel omdraaide toen de burgemeester helder de staat van het ondermijningsbeleid kon toelichten en wat er nodig is om hier een impuls aan te geven.

William Maassen: Wat goed heeft gewerkt voor raadsleden, is dat de bevindingen best wel stellig en pittig waren. De bevindingen maakten dat natuurlijk ook mogelijk, maar daardoor had je niet te maken met open deuren of te abstracte aanbevelingen. Bovendien was het rapport leesbaar en waren de aanbevelingen direct toepasbaar. Er was sprake van een heldere opbouw, zonder opsmuk en met voorbeelden uit de praktijk. Dat heeft allemaal geholpen.

Wat willen jullie tot slot nog meegeven voor de volgende Goudvinkverkiezing?

Martine van Engen: Ik zou alle rekenkamers willen oproepen om zoveel mogelijk onderzoeken in te sturen. Ook wanneer misschien de uitkomsten niet per se 'spannend' zijn en geen krantenkop hebben opgeleverd. De Goudvink is namelijk echt een mooie manier om elkaars onderzoek onder de aandacht te brengen.

*Het rapport is te raadplegen op de website van de gemeente Amersfoort:
www.amersfoort.nl/publicaties-rekenkamer.*