

# Onderzoeksopzet Impact corona

Gemeente Diemen

Rekenkamer Diemen

Directeur Rekenkamer  
Lauryan Bakker

Contactpersoon Rekenkamer  
Elsemiek Smits-Muis  
Ambtelijk secretaris

T. 06-470 414 91  
E. [elsemiek@necker.nl](mailto:elsemiek@necker.nl)

Datum: 30 april 2021

## Inhoudsopgave

Wat gaan we onderzoeken?	3
1.1 / Waaron dit onderzoek?	3
1.2 / Vraagstelling	4
Plan van aanpak	5
2.1 / Fase 1: Startgesprek en informatieverzoek	5
2.2 / Fase 2: Basisscan	6
2.3 / Fase 3: Verdieping op onderdelen	6
2.4 / Fase 4: Rapportage	6
Modules	8
3.1 / Verdiepingsmodule 1: inwonersbetrokkenheid	8
3.2 / Verdiepingsmodule 2: communicatie en dienstverlening	9
3.3 / Verdiepingsmodule 3: effecten op inwoners	9
3.4 / Verdiepingsmodule 4: vertraging in de beleidsvorming	9
3.5 / Verdiepingsmodule 5: effecten op de financiën	10
3.6 / Verdiepingsmodule 6: uitvoering toezicht- en handhaving op de coronamaatregelen	10
Onderzoeksteam en planning	12
4.1 / Onderzoeksteam en planning	12

# 1

## Wat gaan we onderzoeken?

### 1.1 / Waarom dit onderzoek?

#### Aanleiding

De maatregelen om verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, brachten allerlei uitdagingen met zich mee. Ook voor gemeenten. Zo konden bijeenkomsten vaak niet of alleen in aangepaste vorm doorgang vinden, moesten er in korte tijd veel ingrijpende besluiten worden genomen en zorgde veranderende wet- en regelgeving voor onverwachte uitvoeringsvraagstukken. Voor gemeenten was het hierdoor lastig om lokale democratische processen op reguliere wijze plaats te laten vinden. Dit onderzoek brengt de impact van de coronapandemie op verschillende processen in de gemeente Diemen in kaart.

#### Doelstelling en afbakening van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de impact van maatregelen rondom de coronapandemie op het functioneren van de gemeente. Daarmee richt het onderzoek zich in brede zin op de mate waarin de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie belangrijke taken konden vervullen. Denk hierbij aan het sturen en controleren van beleid, het uitvoeren van landelijke of lokale wet- en regelgeving en het voorbereiden van nieuwe besluiten.

Een belangrijke doelstelling is ook om lessen te trekken uit de ervaringen die de afgelopen maanden zijn opgedaan. De maatregelen rondom de coronapandemie dwongen gemeenten om te innoveren. Door na te gaan wat goed en minder goed werkte, kunnen behaalde successen worden behouden en legt het onderzoek een basis voor de toekomst.

Het onderzoek begint met een basisscan, waarna verdieping wordt gezocht op één of twee van de volgende onderwerpen:

- Communicatie en dienstverlening
- Effecten op inwoners
- Vertraging in de beleidsvorming
- Inwonersbetrokkenheid
- Effect op de financiën
- Uitvoering coronamaatregelen

## 1.2 / Vraagstelling

We hebben de volgende centrale vraag geformuleerd voor het onderzoek:

Wat is de impact van de maatregelen rondom de coronapandemie op het functioneren van de gemeente en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

De centrale vraag beantwoorden we aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke maatregelen heeft de gemeente genomen om het functioneren van de lokale democratie mogelijk te maken?
2. Wat waren en zijn de belangrijkste effecten van de coronacrisis op raad, college en organisatie?
3. In hoeverre hebben de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie hun taken in de periode tussen maart 2020 en maart 2021 kunnen vervullen?
4. In hoeverre hebben lokale maatregelen hieraan bijgedragen en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

Afhankelijk van de gekozen modules, worden er extra deelvragen toegevoegd aan het onderzoek.

De aanpak staat verder uitgewerkt in het plan van aanpak in hoofdstuk 2. De modules zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3.

# 2

## Plan van aanpak

We voeren dit onderzoek uit in de volgende vier fases:

1. Startgesprek en informatieverzoek;
2. Basisscan;
3. Verdieping op onderdelen;
4. Rapportage.

Elk van deze fases wordt hieronder kort toegelicht waarbij wordt benoemd wat de resultaten van de fase zijn en op welke wijze deze resultaten bereikt worden.

### Noot vooraf

Onderzoek doen tijdens de coronapandemie is niet altijd even makkelijk. De Rekenkamer Diemen is up and running om waar nodig ook op afstand onderzoek te doen. We maken gebruik van verschillende systemen om elkaar digitaal te ontmoeten, bijvoorbeeld bij het startgesprek of het voeren van interviews. In ons plan van aanpak gaat de rekenkamer niet herhaaldelijk in op welke onderdelen op afstand kunnen en welke niet, dit bespreken we graag in het startgesprek.

### 2.1 / Fase 1: Startgesprek en informatieverzoek

We bespreken deze opzet in een digitale startbijeenkomst met één of meer vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie. In dit gesprek maken we afspraken met hem over het opvragen van documenten, het invullen van het invulformat en het plannen van interviews. Ook sturen we voorafgaand aan de startbijeenkomst een informatieverzoek toe waarin staat welke documentatie wij bij de ambtelijke organisatie opvragen. We hebben oog voor de drukte die de pandemie (nog steeds) met zich meebrengt, en passen onze processen daar zoveel mogelijk op aan. U kunt dan denken aan het gebruik van duidelijke invulformats en overzichtelijke informatieverzoeken.

## Fase 1: samenvatting

### Resultaten

- / Onderlinge werkafspraken en verwachtingen zijn vastgesteld
- / Ambtelijke organisatie is op de hoogte en kent de informatievraag

### Gehanteerde methode

- / Startgesprek
- / Informatieverzoek

## 2.2 / Fase 2: Basisscan

We zetten een vragenlijst uit onder gemeenteraadsleden, het college van burgemeester en wethouders en (leidinggevende) ambtenaren. Met een digitale vragenlijst kunnen we op een effectieve manier verschillende perspectieven op het functioneren van de lokale democratie in beeld brengen. Zo vragen we onder meer naar de mate waarin raadsleden, collegeleden en (leidinggevende) ambtenaren in staat waren om hun werkzaamheden uit te voeren en de mate waarin zij met elkaar konden samenwerken. Daarnaast vragen we hen ook om te reflecteren op mogelijke oorzaken; in hoeverre droegen genomen maatregelen bij aan het functioneren van de lokale democratie en waarom?

De uitkomsten van de vragenlijst bespreken we met de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Deze samenstelling is gekozen omdat de gesprekspartners elk goed zicht hebben op een eigen aspect van het functioneren van de lokale democratie: de burgemeester op het college, de gemeentesecretaris op de ambtelijke organisatie en de griffier op de raad. Daarmee is het gesprek een efficiënte manier om het resultaat van de vragenlijst te duiden en indien nodig te voorzien van context. Wij hebben goede ervaringen met deze werkwijze in ons onderzoek naar de impact van de coronapandemie voor de rekenkamercommissie van Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg.

## Fase 2: samenvatting

### Resultaten

- / Inzicht in verschillende perspectieven op het functioneren van de lokale democratie
- / Inzicht in context van de verschillende perspectieven op het functioneren van de lokale democratie

### Gehanteerde methode

- / Digitale vragenlijst
- / Groepsgesprek driehoek

## 2.3 / Fase 3: Verdieping op onderdelen

Afhankelijk van de uitkomsten van fase twee selecteren we in overleg met de rekenkamer een of twee relevante aanvullende onderzoeksmodules. Deze modules zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3.

## 2.4 / Fase 4: Rapportage

In deze laatste fase van het onderzoek stellen wij het onderzoeksrapport op. Dit rapport bestaat uit een deel met bevindingen (Nota van Bevindingen) en een bestuurlijk deel (conclusies en aanbevelingen). De Nota van Bevindingen wordt bij de ambtelijke organisatie teruggedeed voor een feitenverificatie. Na verwerking van het ambtelijk wederhoor sturen wij de definitieve versie inclusief de conclusies en aanbevelingen voor bestuurlijk wederhoor naar het college. Daarna biedt de rekenkamer het onderzoeksrapport aan de raad aan.

#### Fase 4: samenvatting

##### Resultaten

/ Beantwoording van de hoofdvraag in een onderzoeksrapportage met conclusies en aanbevelingen

##### Gehanteerde methode

/ Rapportage inclusief conclusies en aanbevelingen

/ Feitenverificatie (ambtelijk wederhoor)

# 3

## Modules

Afhankelijk van de uitkomsten van de basisscan selecteert de rekenkamer een of twee relevante modules om een verdiepingsslag aan te brengen in het onderzoek. Hieronder leest u om welke modules het gaat.

### 3.1 / Verdiepingmodule 1: inwonersbetrokkenheid

Inwoners- en overheidsparticipatie staat hoog op de agenda. Vaak betrekken gemeenten inwoners door ze uit te nodigen voor een gesprek, of door juist bij ze langs te gaan. Ook de raadsvergadering en de mogelijkheid tot inspreken spelen een belangrijke rol bij inwonersbetrokkenheid. Dat ziet er tijdens deze crisis anders uit. De raad kan de resultaten gebruiken om het eigen participatieproces te verbeteren en om de kaders voor participatie aan te scherpen.

#### Onderzoeksvragen

1. Hoe worden inwoners betrokken bij de totstandkoming van beleidsvoorstellen en bij concrete projecten, nu er geen fysiek contact mogelijk is?
2. In hoeverre komt de wijze waarop inwoners zijn betrokken overeen met de kaders die hiervoor zijn opgesteld?
3. Zijn inwoners tevreden over de manier waarop zij betrokken zijn?
4. Hoe wordt het inspreken door inwoners in raadsvergaderingen geregeld?
5. Welke lessen zijn er te trekken op het gebied van (online) inwonerparticipatie?

#### Methoden

**Documentanalyse:** we brengen de bestaande kaders voor participatie in beeld, evenals de documenten die hierover ten tijde van de coronacrisis zijn opgesteld.

**Interne interviews:** we spreken met de gemeentelijke betrokken die afgelopen jaar op een aangepaste manier inwonersbetrokkenheid hebben georganiseerd. Met de griffier gaan we in gesprek over de formele mogelijkheden voor inwoners en belangenorganisaties om betrokken te zijn bij de besluitvorming. Welke aanpassingen waren daar nodig? Met twee projectmanagers of participatieprofessionals gaan we in gesprek over hoe dit er aan de ambtelijke kant uitzag.

**Externe interviews:** we bevragen de betreffende inwoners op hun ervaringen met de manier waarop de gemeente betrokkenheid organiseerde. Met de gemeentelijke betrokkenen maken we een selectie van de te spreken inwoners. Bij voorkeur gaat het om inwoners die ook vóór maart 2020 een actieve houding richting de gemeente hadden, zodat we in het gesprek de beide situaties kunnen vergelijken.



## 3.2 / Verdiepingsmodule 2: communicatie en dienstverlening

De gemeente heeft vaak doelstellingen op het gebied van communicatie en dienstverlening. Bij het opstellen van die doelen wordt rekening gehouden met de dagelijkse gang van zaken, niet met een langdurige crisis. En crisiscommunicatie is een vak apart. De resultaten kunnen gebruikt worden om ook in de komende jaren bij te sturen op de communicatie vanuit de gemeente.

### Onderzoeksvragen

1. Hoe communiceert de gemeente over crisis- en steunmaatregelen?
2. Tot welke reacties heeft de gemeentelijke communicatie geleid en hoe wordt hier door de gemeente op ingespeeld?
3. Welke dienstverleningskanalen zet de gemeente in, op het moment dat het gemeentehuis beperkt geopend is?

### Methoden

**Documentanalyse:** we bestuderen de gemeentelijke kaders op het gebied van dienstverlening, evenals eventuele uitvoeringsplannen die specifiek voor deze crisisperiode zijn opgesteld. Hier halen we de doelstellingen uit. Ook vragen we eventuele klachten- en meldingenrapportages over de periode 1 maart 2020 – 1 maart 2021 op.

**Interviews:** met het hoofd Dienstverlening bespreken we de algehele strategie rondom de crisiscommunicatie en de manier waarop ook minder digitaal vaardige inwoners de gemeente konden bereiken. Daarnaast spreken we met enkele front-office medewerkers, om de reacties van inwoners op de gemeentelijke communicatie te peilen.

**Social media scan:** we maken een analyse van de reacties op een twintigtal posts van de gemeente op social media. Wat is de tendens, en wordt er gereageerd op inhoud of op vorm?

## 3.3 / Verdiepingsmodule 3: effecten op inwoners

De coronamaatregelen leidden in korte tijd tot aanpassing in gedrag bij een brede groep mensen. Met deze module brengen we in kaart hoe inwoners van uw gemeente deze veranderingen ervaren. De nadruk ligt hierbij op de ervaring en houding van inwoners rondom de coronamaatregelen. De uitkomsten van het onderzoek kunnen worden gebruikt om keuzes in de komende jaren inhoudelijk te onderbouwen.

### Onderzoeksvragen

1. Wat zijn de effecten van de coronacrisis op inwoners, op de terreinen sociale interactie, werk en inkomen en leefomgeving?
2. Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten voor de gemeente?

### Methode

**Digitale vragenlijst:** in samenwerking met zusteronderneming Citisens zetten we een digitale vragenlijst uit onder inwoners. In de rapportage zal een beknopt advies worden opgenomen waarin de vertaalslag wordt gemaakt vanuit de data naar handelingsperspectief voor uw gemeente. Daarin staat op hoofdlijnen wat de aandachtspunten, uitdagingen en communicatiebehoeften in uw gemeente zijn en welke gebieden extra aandacht behoeven.

## 3.4 / Verdiepingsmodule 4: vertraging in de beleidsvorming

Gemeenten hebben er sinds de uitbraak van de coronapandemie extra taken bij gekregen, geplande werkzaamheden konden niet fysiek doorgang vinden en op privégebied zijn er werknemers die extra zorgtaken op zich hebben gekregen. Al deze redenen kunnen ervoor zorgen dat beleidsprocessen vertraging oplopen. Met

deze module bieden we de raad inzicht in de domeinen waar vertraging is opgelopen sinds de uitbraak van de coronapandemie en wat de eventuele risico's hiervan zijn.

#### Onderzoeksvragen

1. Welke beleidsplannen hebben vertraging opgelopen?
2. Wat zijn de risico's op de korte en middellange termijn van deze vertraging?

#### Methoden

**Inventarisatie:** door middel van een documentanalyse van de lange termijnagenda en raadsstukken in combinatie met een interview met de gemeentesecretaris en concerncontroller brengen we in kaart welke beleidsonderwerpen vertraging hebben opgelopen.

**Interviews:** op basis van de uitkomsten van de inventarisatie selecteren we maximaal 5 beleidsplannen voor de verdieping. Met de behandelend ambtenaren bespreken we in checkgesprekken van 30 minuten wat de gevolgen zijn voor de lange termijn.

### 3.5 / Verdiepingsmodule 5: effecten op de financiën

De coronapandemie en de maatregelen die daaruit voortvloeien hebben op vele beleidsterreinen gevolgen. Deze gevolgen zijn ook zichtbaar in de gemeentelijke financiën: enerzijds worden er meer kosten gemaakt en anderzijds is het mogelijk dat de gemeente minder inkomsten ontvangt. Op basis van deze module kan inzicht verkregen worden of raad in staat gesteld wordt om het budgetrecht goed uit te kunnen voeren.

#### Onderzoeksvragen

1. Welke aanvullende uitgaven zijn gedaan en welke reserves zijn aangesproken?
2. Hoe is de raad geïnformeerd over de impact op de financiën?

#### Methoden

**Documentanalyse:** middels een onderzoek in raadsvoorstellen, raadsbrieven en verantwoordingsdocumenten onderzoeken we de geldstromen en de informatievoorziening hierover.

**Interview:** met de concerncontroller of een financieel medewerker gaan we in gesprek over de financiële stand van zaken. Ook bespreken we de stukkenstroom richting de raad, en de vragen die raadsleden over de verantwoordingsstukken hebben gesteld.

### 3.6 / Verdiepingsmodule 6: uitvoering toezicht- en handhaving op de coronamaatregelen

In deze crisis nemen het Rijk en de veiligheidsregio's allerlei maatregelen. Gemeenten worden geconfronteerd met een extra takenpakket. De focus van boa's en agenten kwam steeds meer op toezicht en handhaving van de noodmaatregelen te liggen, waardoor er minder tijd is voor reguliere inzet. In deze module bekijken we de impact die de coronacrisis had op toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid door gemeente en politie, en bezien we in hoeverre de gemeenteraad ruimte had voor democratische sturing en controle.

#### Onderzoeksvragen

3. Welke inzet is er gepleegd op de handhaving van maatregelen die door het Rijk en de veiligheidsregio zijn opgelegd?
4. In hoeverre konden reguliere toezichts- en handhavingstaken doorgang vinden?

5. Hoe is de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van de maatregelen en de effecten op andere toezichts- en handhavingstaken?

### Methoden

**Documentanalyse:** we bestuderen het beleidskader voor de inzet van toezicht en handhaving, en de tussenrapportages over de tijdsinzet van boa's en handhavers. Ook bekijken we hoe de raad hierover is geïnformeerd.

**Interviews:** in een groepsgesprek met boa's en handhavers bespreken we hoe het taakveld veranderde tijdens de crisis. Ook de portefeuillehouder OOV heeft een rol in dit traject: met de portefeuillehouder bespreken we het krachtenveld van de individuele gemeenten en de veiligheidsregio.

# 4

## Onderzoeksteam en planning

### 4.1 / Onderzoeksteam en planning

Het onderzoeksteam bestaat uit Daan Jacobs (projectleider) en Stefanie Jager. Afhankelijk van de gekozen methode kan het onderzoeksteam worden uitgebreid met onderzoekers die ervaring hebben op het gekozen thema. Het onderzoeksteam voert de onderzoekswerkzaamheden voornamelijk uit in het tweede kwartaal van 2021. Rekening houdend met het verloop van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor bieden we het rapport na het zomerreces aan de raad aan. De planning ziet er in grote lijnen als volgt uit:

Onderzoeksfase	Periode
Fase 1 – startgesprek	mei 2021
Fase 2 – basisscan	mei/juni 2021
Fase 3 – verdieping op onderdelen	juni – juli 2021
Fase 4 – rapportage en wederhoorprocedure	augustus – oktober 2021