



# PRESTATIEGERICHT BEGROTEN IN GEMEENTEN

## WAT BETEKENT HET VOOR POLITIEKE VERANTWOORDING?

Auteur: Mayke de Jonge – Pierik

Studentnummer: S1536184

Begeleider: Dr. A. Wille

Woordenaantal: 16.340

Datum: 9 juni 2020

Master thesis Management van de Publieke  
Sector, Universiteit Leiden

## Voorwoord

Voor u ligt het eindproduct van de master ‘Management van de Publieke Sector’. Het was een jaar waarin ik heel veel relevante kennis heb opgedaan door de praktische insteek van veel opdrachten, voornamelijk in de vakken van de track ‘Public Affairs’. Waar ik een jaar geleden nog nauwelijks wist wat *public affairs* inhoudt, heb ik nu meerdere public affairs strategieën geschreven en allerlei mensen uit de praktijk gesproken. Ondanks dat ik dit erg interessant vind, hebben ook de typische bestuurskundige vraagstukken mijn hart gestolen. Deze scriptie is daar een mooie illustratie van. Ik wil graag bijdragen aan het goed functioneren van de overheid, de samenleving en onze democratie en er over nadenken wat dit eigenlijk inhoudt. Deze scriptie bekijkt een klein stukje hiervan op gemeentelijk niveau.

Ik wil deze gelegenheid aangrijpen om de mensen te bedanken die mij hebben geholpen in het proces van het schrijven van deze thesis. Allereerst wil ik mijn begeleider, Anchrit Wille, bedanken voor het meedenken, sparren en vormen van deze scriptie, ondanks dat we elkaar niet fysiek konden ontmoeten door de maatregelen omtrent het coronavirus. Daarnaast wil ik mijn studievriendinnetjes bedanken voor de kopjes koffie als ik er even doorheen zat. Ik wil mijn ouders bedanken dat ik kon ontsnappen uit ons kleine appartementje in de stad en een groot deel van mijn thesis in de rust en ruimte van het Gelderse platteland kon schrijven. En tot slot heb ik oneindig veel support gehad van mijn man. Bedankt voor het sparren, de inspiratie en de steun die ik van jou heb gehad.

Ik hoop dat deze scriptie u mag inspireren om na te denken over wat er nodig is de democratie goed te laten functioneren en wat uw rol daarin zou kunnen zijn. Ik wens u heel veel leesplezier.

# Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD .....</b>	<b>1</b>
<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>4</b>
1.1. INTRODUCTIE EN PROBLEEMSTELLING.....	4
1.2. RELEVANTIE.....	6
1.3. LEESWIJZER .....	6
<b>2. THEORIE .....</b>	<b>8</b>
2.1. LITERATUUR OVERZICHT .....	8
2.2. GEMEENTERAAD .....	9
2.2.1. PRINCIPAL-AGENT THEORIE.....	10
2.2.2. ROLLEN VAN DE GEMEENTERAAD .....	10
2.3. CONTROLE EN VERANTWOORDING .....	11
2.3.1. CONTROLE VERSUS VERANTWOORDING.....	11
2.3.2. FASEN EN KENMERKEN VAN CONTROLE EN VERANTWOORDING .....	12
2.3.3. KWALITATIEVE VERANTWOORDING .....	13
2.3.4. CONTROLERENDE ROL VAN DE GEMEENTERAAD .....	14
2.4. BEGROTINGSRADEN.....	16
2.4.1. INFORMATIEFASE: PRESTATIEGERICHT BEGROTEN .....	16
2.4.2. DEBATFASE.....	18
2.4.3. CONSEQUENTIEFASE .....	19
2.5. CONCLUSIE.....	20
<b>3. METHODE.....</b>	<b>22</b>
3.1. ONDERZOEKSOBJECT .....	22
3.2. ONDERZOEKSOPZET: VERGELIJKENDE CASESTUDIE .....	22
3.3. METHODE.....	24
3.4. OPERATIONALISERING .....	25
3.4.1. INFORMATIEFASE: PRESTATIEGERICHT BEGROTEN .....	25
3.4.2. DEBATFASE.....	26
3.4.3. CONSEQUENTIEFASE .....	27
3.5. VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID .....	28
<b>4. INFORMATIEFASE: PRESTATIEGERICHT BEGROTEN .....</b>	<b>30</b>
4.1. AANTAL PRESTATIE-INDICATOREN .....	30
4.2. GEBRUIK VAN PRESTATIE-INDICATOREN .....	31
4.3. CONTEXT: SOCIAAL DOMEIN.....	32
4.4. SPECIFICITEIT VAN FINANCIËLE RAPPORTAGE .....	33

4.5.	ONTWIKKELINGEN OVER DE JAREN .....	33
4.6.	LINK TUSSEN BEGROTING EN JAARVERSLAG .....	35
4.7.	CONCLUSIE.....	36
<b>5.</b>	<b><u>DEBATFASE</u></b> .....	<b>37</b>
5.1.	LENGTE VAN HET VERANTWOORDINGSDEBAT .....	37
5.2.	TIJD DAT DE WETHOUDER HET WOORD VOERT.....	38
5.3.	INHOUD VAN HET DEBAT .....	40
5.4.	TECHNISCHE VRAGEN .....	40
5.5.	GEBRUIK PRESTATIE-INDICATOREN IN HET DEBAT .....	41
5.6.	VERSCHILLEN TUSSEN COALITIE EN OPPOSITIE .....	42
5.7.	KADERNOTA EN BESTUURSRAPPORTAGE .....	43
5.8.	CONCLUSIE.....	44
<b>6.</b>	<b><u>CONSEQUENTIEFASE</u></b> .....	<b>46</b>
6.1.	AANTAL AMENDEMENTEN EN MOTIES .....	46
6.2.	INHOUD VAN MOTIES EN AMENDEMENTEN .....	48
6.3.	STEMMEN VOOR HET STUK .....	49
6.4.	CONCLUSIE.....	50
<b>7.</b>	<b><u>CONCLUSIE</u></b> .....	<b>51</b>
7.1.	BEANTWOORDING DEELVRAGEN.....	51
7.2.	BEANTWOORDING HOOFDVRAAG.....	53
7.3.	REFLECTIE OP DE THEORIE.....	53
7.4.	AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK.....	54
<b>8.</b>	<b><u>LITERATUUR</u></b> .....	<b>55</b>
<b>9.</b>	<b><u>BIJLAGEN</u></b> .....	<b>59</b>
9.1.	BIJLAGE 1 – SOCIAAL DOMEIN .....	59
9.2.	BIJLAGE 2 – ONDERZOCHE DOCUMENTEN .....	59
9.3.	BIJLAGE 3 - ONDERZOCHE VERGADERINGEN .....	61

# 1. Inleiding

## 1.1. Introductie en Probleemstelling

De afgelopen jaren is er veel op gemeenten afgekomen: de decentralisaties in het sociaal domein, de Omgevingswet en de energietransitie. Dit zijn allemaal zaken ‘die spelen op lokaal niveau en direct ingrijpen in het dagelijks leven van inwoners’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018, p. 2). Al deze ontwikkelingen dragen bij aan het toenemende pakket van taken en verantwoordelijkheden bij gemeenten en gemeenteraden. In deze context moeten gemeenteraden hun drie centrale taken uitvoeren: het stellen van kaders voor het College van Burgemeester & Wethouders (hierna: college), het controleren van het college en het vertegenwoordigen van de inwoners (VNG, z.d.). Deze kerntaken worden soms ook wel aangeduid als rollen: de kaderstellende, controlerende, vertegenwoordigende rol (VNG, z.d.). Door bovenstaande ontwikkelingen is het takenpakket van gemeenten toegenomen, maar ook de complexiteit van de vraagstukken en de hoeveelheid informatie is gegroeid (Programma Sociaal Domein, z.d.). Hierdoor komt de mate waarin de gemeenteraad (hierna ook: raad) haar rollen goed kan oppakken onder druk te staan. Van de drie kerntaken van de gemeenteraad is het controleren van uitgevoerd beleid wellicht nog het meest onder druk komen te staan, omdat raadsleden niet weten welke vragen ze moeten stellen door de toegenomen complexiteit (Bovenkamp & Vollaard, 2015).

De controlerende taak van de gemeenteraad is zeer belangrijk voor het functioneren van de democratie, omdat het ervoor zorgt dat de uitvoerende macht (het college) verantwoording moet afleggen en niet vrij zijn gang kan gaan. De gemeenteraad houdt het college verantwoordelijk voor het uitgevoerde beleid, controleert dit en stelt consequenties vast waar nodig. Controle kan opgedeeld worden in drie fasen:

- 1) Informatiefase waarin informatie wordt verschaft over het uitgevoerde beleid;
- 2) Debatfase waarin discussie wordt gevoerd over de keuzes die zijn gemaakt;
- 3) Consequentiefase waarin een oordeel en eventuele consequenties worden gevormd (Bovens, 2005).

Deze indeling dient als structuur voor de manier waarop gecontroleerd wordt en daardoor kan dit goed geanalyseerd worden.

De gemeenteraad controleert het uitgevoerde beleid tijdens commissie- en gemeenteraadsvergaderingen. Elke vergadering is een mogelijkheid voor de gemeenteraad om het uitgevoerde beleid te controleren (en eventueel bij te sturen), omdat de raad zelf zaken kan agenderen. Twee keer per jaar, in het voorjaar en najaar, is er een officieel moment dat de raad de uitvoering controleert. Deze officiële momenten waar de gemeenteraad aan de hand van financiële stukken kaders stelt en controleert worden begrotingsraden genoemd. Op deze vergaderingen worden de begroting, waarin de kaders voor het komende jaar worden gesteld, en het jaarverslag, waarin de resultaten worden beschreven, besproken. Ook worden tussentijdse rapportages gegeven aan de hand waarvan bijgestuurd kan worden. Op de begrotingsraden kunnen gemeenteraden over de hele breedte van het beleid kaders stellen en controleren. Het zijn belangrijke momenten om controlerende vragen te stellen, bij te sturen en het college verantwoordelijk te houden voor de uitvoering.

Alle Nederlandse gemeenten vullen hun behandeling van de financiën van de gemeente in aan de hand van begrotingsraden zoals hierboven beschreven. Omdat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is, hebben gemeenten relatief veel vrijheid in de invulling van hun taken en zijn zij niet slechts een uitvoerder van de nationale overheid. Daardoor kunnen verschillen bestaan in de manier waarop de begrotingsraden worden ingevuld. De afgelopen decennia is een trend van *performance based budgeting*, of wel prestatiegericht begroten, te zien. Prestatiegericht begroten houdt in dat beoogde prestaties worden gelinkt aan begrote uitgaven (ter Bogt et al., 2015) en zorgt dus voor informatie over de relatie tussen kosten en prestaties. Prestatiegericht begroten en informatie van goede kwaliteit zorgen voor een succesvollere verantwoording volgens sommige academici (Askim, 2007; Keulen, 2020). Er zijn echter ook tegengeluiden, die bijvoorbeeld stellen dat er maar weinig gebruik wordt gemaakt van de prestatie-informatie als die beschikbaar is (ter Bogt et al., 2015). Omdat gemeenten relatief veel vrijheid krijgen in de invulling van hun begrotingsraden en de opzet van hun financiële stukken, zijn er gemeenten die wel prestatiegericht begroten en gemeenten die dit niet doen. De begrotingsraden zijn belangrijke momenten voor de gemeenteraad om haar controlerende taak uit te voeren en prestatiegericht begroten zou een positieve invloed kunnen hebben op verantwoording. Daarom is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

**Wat zijn de gevolgen van prestatiegericht begroten voor de politieke verantwoording in begrotingsraden in gemeenten?**

## 1.2. Relevantie

Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in de invulling van de begrotingsvergaderingen van de gemeenteraadsleden en wat dit betekent voor het proces van controle en verantwoording. Er is relatief weinig onderzoek gedaan naar de controlerende rol van gemeenteraden en de literatuur die daarop betrekking heeft, richt zich op controle-instrumenten van de gemeenteraad of op de conceptualisatie van de controlerende rol (o.a. Mellissant-Briene, 2011; Denters, 2015; Castenmiller & Peters, 2014). De literatuur geeft nog weinig inzicht in de verschillen tussen gemeenteraden in hoe zij controleren en de mate waarin de controle toereikend is. Hoe de gemeenteraad controleert is echter van groot belang voor democratische verantwoording en het balanceren van machten en daarmee het functioneren van de democratische rechtsstaat (Bovens, 2005). De begrotingsvergaderingen zijn twee belangrijke momenten in het jaar waar de gemeenteraad kaders stelt, bijstuurt en controleert, maar toch is onderzoek naar de controlerende rol van de gemeenteraad nog niet gekoppeld aan onderzoek naar begrotingsvergaderingen. Door inzicht te krijgen in hoe de fasen van verantwoording en prestatiegericht begroten zich tot elkaar verhouden, wordt kennis over het controlerende proces vergroot en kunnen ook uitspraken gedaan worden over de mate waarin de gemeenteraad op deze momenten haar controlerende rol invult.

Verder heeft dit onderzoek praktische relevantie, aangezien het gemeenten inzicht geeft in de gevolgen van het gebruik van prestatiegericht begroten voor de controlerende taak van de gemeenteraad. Door te onderzoeken hoe de debat- en consequentiefasen worden ingevuld en eventueel verschillen te benoemen tussen gemeenten die wel en niet prestatiegericht begroten, kan de bewustwording van gemeenteraden worden vergroot over de keuzes met betrekking tot prestatiegericht begroten en het gebruik maken van prestatie-informatie. Dit is relevant omdat dit gevolgen heeft voor het controleren en verantwoordelijk houden van het college en omdat het laat zien op welke manieren dit onder druk kan staan.

## 1.3. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet wat de theorie over controle en verantwoording en begrotingsraden is. Er wordt een overzicht gegeven van wat er al over dit onderwerp onderzocht is en vervolgens worden in een trechtermodel de relevante concepten, zoals de gemeenteraad, verantwoording en begrotingsraden, besproken. Vanuit de theorie worden voorlopige antwoorden op de probleemstelling gevormd. In hoofdstuk drie wordt de methode

van onderzoek toegelicht en worden variabelen zoals prestatiegericht begroten en politieke verantwoording meetbaar gemaakt. In de hoofdstukken daarna worden de resultaten van het onderzoek besproken, verdeeld in de informatie-, debat- en consequentiefase. Tot slot wordt de onderzoeksvraag beantwoord in de conclusie en worden er aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan.



## 2. Theorie

In dit hoofdstuk wordt de relevante theorie besproken over controle en verantwoording en wordt een theoretisch kader geschetst voor het onderzoek. Het hoofdstuk volgt de vorm van een trechtermodel: het begint breed en wordt steeds specifieker. Eerst wordt een overzicht gegeven van de literatuur over controle en verantwoording. In paragraaf 2.2 wordt de principal-agent theorie uitgelegd en toegepast op de relatie tussen de gemeenteraad en het college en worden de verschillende rollen van de gemeenteraad besproken. Daarna wordt in paragraaf 2.3 specifiek ingegaan op de controlerende rol van de raad en worden drie fasen van verantwoording uiteengezet. Tot slot gaat paragraaf 2.4 in op een centraal onderdeel in het proces van controle en verantwoording van de gemeenteraad, namelijk begrotingsraden en worden de drie fasen van verantwoording hierop toegepast. Hierin wordt ook het begrip *prestatiegericht begroten* verder gedefinieerd en toegelicht.

### 2.1. Literatuur Overzicht

Eén van de taken van de gemeenteraad is het controleren van het college van B&W. Er is maar beperkt onderzoek gedaan naar hoe gemeenteraden deze taak invullen en uitvoeren (Denters, 2015; Melissant-Briene, 2011; Peters & Castenmiller, 2019). Denters (2015) gaat specifiek in op de controlerende rol van de gemeenteraad en beargumenteert dat deze is uitgehold door de regionalisering die gepaard gaat met decentralisaties en pleit voor een ‘transformatie van de kaders van democratische controle en verantwoording’ (p. 4). De gemeenteraad laat in haar controlerende rol vooral veel liggen bij financiële en procesmatige controle en verantwoording (Melissant-Briene, 2011). Ondanks dat er weinig literatuur is over controle en verantwoording in de context van gemeenten is die er wel in de algemene context van het openbaar bestuur. Eén van de theorieën die het vaakst wordt gebruikt om publieke verantwoording te conceptualiseren is de principal-agent theorie. Bovens (2005) gebruikt deze theorie om bestuurlijke relaties te classificeren in een forum dat beleid bepaald en een actor die het beleid uitvoert. Deze theorie gaat echter uit van een negatief mensbeeld waarbij de actor in het eigen belang handelt. Academics zijn het niet altijd eens met deze aanname en zetten hier andere theorieën zoals de stewardship-theorie of het social-contingency model tegenover (Melissant-Briene, 2011; Bovens et al., 2014). Deze heeft een positiever mensbeeld en gaat ervan uit dat een manager de belangen van de organisatie boven zijn eigen belangen stelt (Melissant-Briene, 2011). Uit beide

theorieën volgen vaak verdere conceptualisaties van controle en verantwoording in het openbaar bestuur.

Een aantal academici richt zich op het proces van controle en verantwoording op nationaal en Europees niveau (Bovens et al., 2014; Behn, 2001; Harlow, 2002). Uit veel van de inzichten over het functioneren van landelijke parlementen kunnen lessen worden getrokken voor het lokaal bestuur en de controlerende rol van de gemeenteraad. Zo schetst Bovens (2005) een analytisch kader voor publieke verantwoording dat toegepast kan worden op de relatie tussen de gemeenteraad en het college. Ook Brandsma & Schillemans (2012) schetsen een analytisch kader voor publieke verantwoording op basis waarvan normatieve uitspraken gebaseerd op empirisch onderzoek gedaan kunnen worden.

Een belangrijk onderdeel van het proces van controle en verantwoording van gemeenten is het financiële verantwoordingsproces. In zowel de literatuur als de praktijk is op de golven van New Public Management een trend te zien in de richting van *performance-based budgeting*. Door bij financiële stukken de prestatiegegevens te koppelen aan de kosten, zouden volksvertegenwoordigers beter inzicht hebben in waar het geld heen gaat en dus betere beleidskeuzes kunnen maken (ter Bogt et al., 2015). Er zijn zowel positieve als negatieve signalen in de literatuur over of politici wel gebruik maken van prestatiegegevens en waar dit aan ligt (o.a. Keulen, 2020; Raudla, 2012).

## 2.2. Gemeenteraad

Met de grondwetswijzigingen van 1848 is de gemeente aangesteld als lokaal bestuur, waarbij de gemeenteraad het ‘algemeen bestuur’ vormt en aan het hoofd staat van de lokale gemeenschap (Artikel 125, Grondwet). De gemeenteraad benoemde uit haar midden een aantal wethouders die samen met de burgemeester het college van B&W vormen. Wethouders maakten deel uit van de gemeenteraad en bekleedden dus zowel de positie van volksvertegenwoordiger als bestuurder; ze bestuurden en controleerden (Peters & Castenmiller, 2019). Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 is een einde gemaakt aan deze dubbelrol en werden taken en bevoegdheden van gemeenteraad en college nadrukkelijk gescheiden. Het college is er nu om te besturen en uit te voeren en de gemeenteraad om kaders te stellen en te controleren. Het instrumentarium van de gemeenteraad

is toen ook uitgebreid met onder andere de rekenkamerfunctie om haar kaderstellende en controlerende taken beter te kunnen uitvoeren.

### 2.2.1. Principal-agent theorie

Door de dualisering is de relatie tussen de gemeenteraad en het college veranderd en zijn de verantwoordelijkheden, taken en rollen duidelijker afgebakend. De relatie tussen de gemeenteraad en het college kan worden gekenmerkt als een principal-agent relatie (Strøm, 2000). Een principal-agent relatie is een relatie waarbij de principal de uitvoerende partij is die de opdrachten van de agent uitvoert (Bovens, 2005). De principal-agent theorie was in de eerste plaats gericht op problemen rondom informatieasymmetrie tussen spelers in economische context. Kiewiet & McCubbins (1991) hebben deze theorie toegepast in bestuurskundige context door te focussen op het contract dat de volksvertegenwoordiging en de uitvoerende partij (kabinet, college, etc.) met elkaar hebben en de autoriteit die daarbij komt kijken. In de relatie tussen de gemeenteraad en het college is de gemeenteraad de principal en het college de agent. De volgende twee veronderstellingen zijn onderliggend aan de theorie:

1. Er kan een belangentegenstelling bestaan in de relatie tussen de *principal* en de *agent*, waarbij de *agent* (deels) andere belangen nastreeft dan de *principal* wenst;
2. De *principal* kan de activiteiten en doelen van de *agent* niet altijd op waarde schatten omdat de *principal* te weinig informatie heeft (Melissant-Briene, 2011).

De agent heeft een informatievoorsprong ten opzichte van de principal, omdat die dichter op de zaken staat. In het geval van een belangentegenstelling tussen de principal en de agent, kunnen *agency losses* ontstaan als de agent zijn informatievoorsprong gebruikt ten nadele van de gemeenteraad (Saalfeld, 2000). Door de informatieasymmetrie tussen de agent en de principal kan ondoelmatigheid optreden.

### 2.2.2. Rollen van de gemeenteraad

In een gemeente heeft het college een informatievoorsprong op de gemeenteraad, omdat de wethouder dichter op de zaken staat. Door de gemeenteraad bepaalde bevoegdheden, taken en rollen te geven worden de valkuilen van de principal-agent relatie ondervangen. Zoals al kort beschreven in de Inleiding kunnen er drie rollen van gemeenteraden onderscheiden worden: de kaderstellende rol, de controlerende rol en de vertegenwoordigende rol (VNG, z.d.). De rol van het kaderstellen houdt in dat de raad de beleidsmatige en financiële grenzen stelt voor de uitvoering door het college en dus bepaalt welke zaken voor goedkeuring naar de raad moeten (VNG, z.d.). Dit wordt ook wel de sturende rol genoemd. Doordat de gemeenteraad kaders stelt

waar het college binnen moet blijven, wordt de vrijheid van het college ingeperkt. Hierdoor wordt het college verplicht om bepaalde belangen van de raad na te streven en wordt de belangentegenstelling verkleind. Daarnaast is de gemeenteraad belast met het controleren van het beleid dat wordt gevoerd en de financiële kant daarvan (VNG, z.d.). De gemeenteraad kan het college afrekenen op wat ze hebben bereikt, wat ze hiervoor gedaan hebben en wat dit heeft gekost. Hierdoor wordt de macht en vrijheid van de agent verder ingeperkt. Het college is verplicht om de gemeenteraad te informeren over de voortgang en de resultaten die behaald worden (VNG, z.d.). Tot slot is de gemeenteraad ook de lokale volksvertegenwoordiging en vertegenwoordigt zij dus de inwoners van een gemeente. Hierdoor krijgt de gemeenteraad het mandaat wat zij nodig heeft om de kaders voor het beleid vast te stellen en een oordeel te vellen over het gevoerde beleid. Doordat de gemeenteraad kaders stelt, controleert en een mandaat van het volk heeft, kunnen de belangentegenstellingen en de informatieasymmetrie tussen gemeenteraad en college worden verkleind.

### 2.3. Controle en verantwoording

In de vorige paragraaf zijn de drie rollen van de gemeenteraad besproken. Dit onderzoek richt zich specifiek op de controlerende rol en deze zal nu verder geconceptualiseerd worden. Eerst worden de begrippen controle en verantwoording besproken en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Vervolgens komen drie fasen van verantwoording aan bod en worden specifieke kenmerken van publieke verantwoording besproken.

#### 2.3.1. Controle versus verantwoording

De termen ‘controle’ en ‘verantwoording’ worden in de literatuur regelmatig door elkaar gebruikt, en het is goed om hier verheldering in aan te brengen. Controle en toezicht vinden plaats vanuit het handelingsperspectief van de controleur en toezichthouder (de gemeenteraad), en verantwoording neemt het handelingsperspectief van de verantwoordende partij (college van B&W) tot uitgangspunt (Bovens & Schillemans, 2009). Bovens & Schillemans (2009) onderscheiden een brede en enge definitie van controle. Controle in de enge zin is de betekenis die accountants geven aan het concept, namelijk ‘de activiteiten die erop gericht zijn om de getrouwheid van de financiële verantwoording van de gecontroleerde vast te stellen’ (Melissant-Briene, 2011, p. 9). In de brede definitie hangt controle samen met ‘verantwoording’ en ‘zijn de activiteiten van een controleur erop gericht een systeem of organisatie in de gewenste toestand te brengen’ (Melissant-Briene, 2011, p. 9). Controle gaat dan verder dan een check of beoordeling, maar incorporeert sturing in de controlerende functie (Melissant-Briene, 2011). In

deze brede definitie hangt controle al sterker samen met het begrip ‘verantwoording’. Aan verantwoording gaat altijd ‘verantwoordelijkheid’ vooraf, waarbij iemand dus verantwoordelijk moet zijn voor iets om verantwoording te moeten afleggen. Verantwoording behelst altijd een tweeledige relatie, tussen een *actor*, die verantwoordelijkheid draagt, en een *forum* waaraan verantwoording wordt afgelegd (Melissant-Briene, 2011). In het geval van gemeenten is het college de actor en legt die verantwoording af aan de gemeenteraad, het forum. Omdat er verantwoording afgelegd moet worden, heeft de gemeenteraad vanzelfsprekend ook een controlerende rol ten opzichte van het college. De begrippen controle en verantwoording hangen dus sterk met elkaar samen en duiden samen het proces aan waarbij het forum dat controleert en de actor die verantwoording aflegt.

In de Wet dualisering gemeentebestuur is veel opgenomen om de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken, maar het wordt niet duidelijk wat met ‘controle’ bedoeld wordt (Peters & Castenmiller, 2019). Peters & Castenmiller (2019) definiëren ‘controle’ als ‘de vergelijking van de feitelijke situatie met een norm’ (p. 13). Normen worden daarbij afgeleid van de kaders die eerder zijn gesteld door de raad en controle houdt dus in dat er wordt gekeken of het college binnen die kaders is gebleven (Peters & Castenmiller, 2019). Daarnaast vereist een vergelijking van de feitelijke situatie dat de raad beschikt over informatie over de feitelijke situatie; adequate informatievoorziening is dus een ander belangrijk onderdeel van controle (Peters & Castenmiller, 2019).

### 2.3.2. Fasen en kenmerken van controle en verantwoording

In het vaststellen wat controle en verantwoording inhoudt, is de theorie van Bovens (2005) nuttig om deze begrippen uiteen te zetten. Bovens (2005) onderscheidt drie fasen in het proces van verantwoording: **informer**, **discussie** en **consequenties**. In de eerste fase van *informer* geeft de actor informatie over zijn optreden aan het forum (Bovens, 2005). Deze informatie kan gaan over zowel handelingen als nalatigheid en over processen, prestaties en procedures die geleverd zijn (Bovens, 2005). Het forum kan vervolgens vragen stellen en in *debat* gaan over het optreden van de actor. In deze tweede fase is het belangrijk dat de vragen van het forum beantwoord worden, omdat zij zo alle informatie en inzicht hebben die vereist is om het optreden te kunnen beoordelen (Bovens, 2005). In de laatste fase vindt het oordeel plaats en aan dat oordeel kunnen wellicht *consequenties* verbonden zijn. Zo kan de gemeenteraad bijvoorbeeld een motie van wantrouwen tot stemming brengen bij wanbeleid (negatieve formele consequentie) of de wethouder een schouderklopje geven bij goede resultaten (positieve informele consequentie). In deze consequentie-fase kunnen twee delen

onderscheiden worden: 1) er vindt een oordeel plaats in positieve of negatieve zin over het handelen van de actor; en 2) dit oordeel heeft consequenties (positief, negatief, formeel en/of informeel) (Melissant-Briene, 2011).

Deze drie fasen gelden voor elk verantwoordingsproces, maar het proces van *publieke* verantwoording heeft drie bijzondere kenmerken ten opzichte van andere verantwoordingsprocessen (Bovens, 2005). Ten eerste vindt de verantwoording plaats in het openbaar (Bovens, 2005). Het tweede kenmerk is het object van de verantwoording: het gaat over dingen in het publieke domein (Bovens, 2005). En tot slot, kenmerkt het burgerperspectief publieke verantwoording, omdat de beoordeling uiteindelijk plaatsvindt voor de burgers (Bovens, 2005).

De definitie van publieke verantwoording en controle die gebruikt wordt in deze scriptie, waar het gaat over de controlerende rol van de gemeenteraad, bevat dus de volgende elementen:

- Informatiefase – er is een actor-forum relatie tussen het college en de gemeenteraad waarbij het college verplicht is de gemeenteraad te informeren;
- Debatfase – de vragen van de gemeenteraad over het optreden van het college worden beantwoord;
- Consequentiefase – de gemeenteraad komt tot een oordeel over het uitgevoerde beleid en het optreden van het college, waar consequenties aan verbonden kunnen zijn;
- Het object van verantwoording is het publieke domein, waarbij verantwoording in openbaarheid wordt afgelegd voor de burgers en de publieke zaak.

### 2.3.3. Kwalitatieve verantwoording

Bovens (2005) heeft een aantal beginselen van behoorlijke verantwoording opgesteld aan de hand van de drie fasen van het verantwoordingsproces. Bovens (2005) stelt vragen waaraan getoetst kan worden over sprake is van behoorlijke verantwoording (zie tabel 1). De kwaliteitseisen aan de informatiefase zijn in het vorige hoofdstuk aan bod gekomen, dus daar zal niet verder op worden ingegaan.

Fase van verantwoordingsproces	Vragen
Informatiefase	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levert de actor tijdig informatie over zijn optreden?</li> <li>• Is de informatie betrouwbaar?</li> <li>• Is de informatie adequaat om tot een oordeel te komen?</li> </ul>
Debatfase	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er voldoende gelegenheid tot het stellen van vragen?</li> <li>• Is er sprake van hoor en wederhoor?</li> <li>• Krijgt de actor voldoende gelegenheid om zijn optreden toe te lichten?</li> </ul>
Consequëntiefase	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is het forum onafhankelijk?</li> <li>• Is het forum onpartijdig?</li> <li>• Rechtvaardigen de feiten het oordeel?</li> <li>• Is de sanctie proportioneel?</li> </ul>

*Tabel 1: Kwaliteitseisen aan het verantwoordingsproces (Bovens, 2005)*

In hoofdstuk 2.2 is duidelijk geworden dat informatieasymmetrie en belangentegenstellingen negatieve gevolgen kunnen hebben. Uit het afwegingskader van Bovens (2005) blijkt dat het voor een informatiefase van hoge kwaliteit belangrijk is dat de informatie tijdig en betrouwbaar is en adequaat om een oordeel te vormen. Informatieasymmetrie en belangentegenstellingen zorgen ervoor dat mogelijk niet aan deze kwaliteitseisen voldaan wordt. Voor een kwalitatief goede verantwoording is het dus belangrijk dat informatieasymmetrie en belangentegenstellingen worden tegengegaan.

#### 2.3.4. Controlerende rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad controleert het optreden van het college en de uitvoering van het beleid en de financiële middelen die daarvoor zijn ingezet. Dit proces van controle en verantwoording kan worden opgedeeld in drie fasen en met behulp van bovenstaande vragen kan de kwaliteit van het proces worden vastgesteld. Nu worden deze inzichten toegepast op de controlerende rol van de gemeenteraad.

Ten eerste heeft het college een verplichting de gemeenteraad te informeren over haar acties en hierover verantwoording af te leggen. Dit proces is openbaar, zodat indirect ook verantwoording afgelegd kan worden naar de burgers. Om haar controlerende rol goed uit te kunnen voeren heeft de gemeenteraad een goede informatievoorziening nodig en is het belangrijk dat geen informatie onbewust al dan niet bewust wordt achter gehouden. De informatie moet betrouwbaar zijn en adequaat om tot een oordeel te komen (Bovens, 2005). Ook moet het college de raad tijdig informeren (Bovens, 2005).

Daarnaast moet de raad voldoende kennis en inzicht hebben over de thematiek om goede vragen te stellen en in discussie te gaan over het optreden van het college. Door het toegenomen takenpakket van gemeenten zijn vraagstukken complexer en neemt de hoeveelheid informatie toe (Programma Sociaal Domein, z.d.), waardoor het lastig kan zijn voor gemeenteraadsleden om deze discussiefase op een goede manier in te vullen. De debatfase van de controlerende rol van de gemeenteraad kan eigenlijk worden verdeeld in twee sub-fasen: het bevragen van het college en het onderlinge debat. Eerst gaat de raad in gesprek met het college en be vraagt zij het college over het uitgevoerde beleid en het optreden van de wethouder. Hier is het belangrijk dat er voldoende gelegenheid is voor de raadsleden om vragen te stellen en voor het college om toelichting te geven (Bovens, 2005). Er moet sprake zijn van hoor en weder hoor voor een goede invulling van de debatfase (Bovens, 2005). Vervolgens gaat de raad met elkaar in debat om tot een oordeel te komen. Ze gebruiken hiervoor de input die het college heeft gegeven in de informatiefase en in het beantwoorden van vragen in de debatfase. Deze debatfase vindt hoofdzakelijk plaats op de vergadering van de gemeenteraad, maar ook in de aanloop daarnaartoe in de commissievergadering.

Tot slot heeft de raad in de consequentiefase een afwegingskader nodig om een oordeel te kunnen vellen over de uitvoering van het beleid en het optreden van het college. Dit afwegingskader wordt gevormd door publieke waarden die voor het hele overheidsbeleid van belang zijn, maar voornamelijk door de kaders die eerder zijn gesteld door de gemeenteraad. In het geval van de begrotingscyclus zal de begroting een belangrijke rol spelen in het oordelen over het jaarverslag en het gevoerde beleid. Om deze consequentiefase van verantwoording goed te kunnen invullen is het dus belangrijk dat er vooraf heldere kaders worden gesteld (Melissant-Briene, 2011). Hierdoor wordt de gemeenteraad in staat gesteld om onafhankelijk en onpartijdig volgens vastgestelde kaders te oordelen (Bovens, 2005). In de debatfase gaat de raad met elkaar in gesprek over wat het oordeel moet zijn. In de consequentiefase wordt het



oordeel geveld, bijvoorbeeld doordat een begroting wel of niet wordt aangenomen met veel of weinig amendementen, en volgen er eventuele consequenties, bijvoorbeeld dat de begroting aangepast moet worden (Melissant-Briene, 2011).

De gemeenteraad is uiteraard op veel verschillende manieren en momenten bezig met het vervullen van haar controlerende rol. Elke raadsvergadering kan een controlemoment zijn, omdat de gemeenteraad zelf vragen kan stellen of zaken kan agenderen. Twee keer per jaar is er een officieel vaststaand moment dat de raad de uitvoering controleert en zo nodig kan bijsturen: de begrotingsraden. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op deze specifieke momenten.

## 2.4. Begrotingsraden

Een belangrijk moment waarop de controlerende rol van de gemeenteraad wordt uitgevoerd is de begrotingsraden. De gemeenteraad kan op elke raadsvergadering haar controlerende rol uitvoeren, maar deze begrotingsraden zijn vaststaande momenten waarop de raad controleert en zo nodig kan bijsturen. Deze vergaderingen vinden plaats in het voorjaar en in het najaar en op de agenda staan financiële stukken zoals het jaarverslag, de begroting of een tussentijdse rapportage. In deze vergaderingen oefent de gemeenteraad haar budgetrecht uit, wat inhoudt dat ze bevoegd is om financiële middelen beschikbaar te stellen (VNG, z.d.).

In deze paragraaf worden de drie fasen van verantwoording die in de vorige paragraaf uiteen zijn gezet toegepast op de begrotingsraden. Specifiek wordt ingegaan op de term ‘prestatiegericht begroten’ en de gevolgen hiervan voor de debat en consequentiefase.

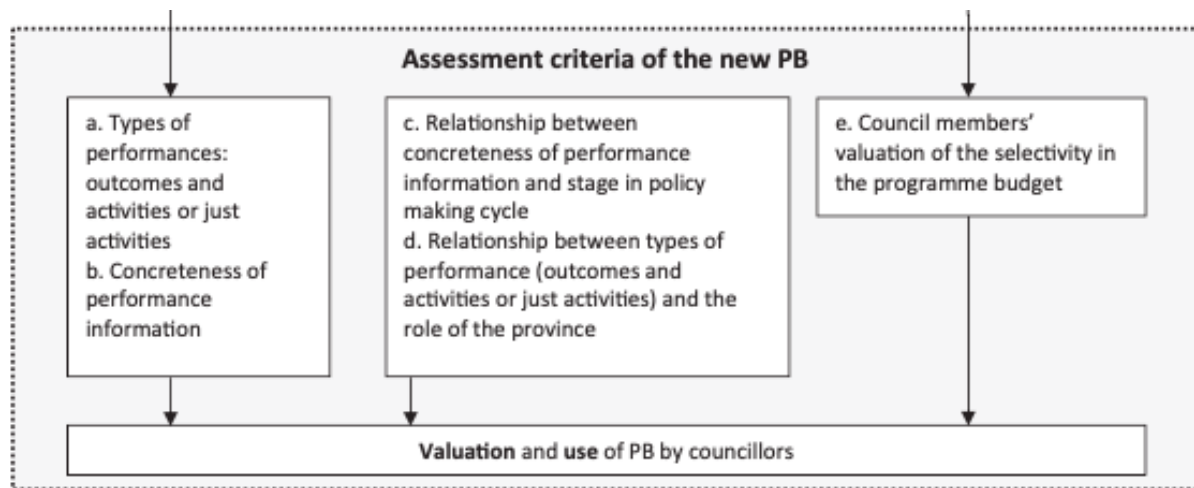
### 2.4.1. Informatiefase: prestatiegericht begroten

In hoofdstuk 2.3 zijn drie fasen van verantwoording beschreven. Aangezien de begrotingsvergaderingen van de gemeenteraad een belangrijk onderdeel zijn de controlerende rol van de raad kunnen deze fasen toegepast worden op de begrotingsraden. Ten eerste krijgt de informatiefase van begrotingsraden vorm in informatie die naar de gemeenteraad wordt gecommuniceerd. Meestal gebeurt dit in de vorm van (financiële) stukken die naar de gemeenteraad worden gestuurd. Voor de raadsvergadering worden de stukken voorbesproken in een raadscommissie. De informatiefase vindt dus plaats in de stukken die naar de raadscommissie en vervolgens naar de gemeenteraad worden gestuurd. Het college informeert

middels deze stukken de gemeenteraad over de financiële plannen, de stand van zaken en/of de resultaten en het college is verplicht de gemeenteraad hierover te informeren. Dit wordt ook wel de actieve informatieplicht genoemd. Daarnaast is er ook een passieve informatieplicht, wat inhoudt dat de gemeenteraad het recht heeft om achtergrondinformatie op te vragen (VNG, z.d.). Tot slot heeft de gemeenteraad vragenrecht, wat inhoudt dat de raad het college mag bevragen over de bevoegdheden van het college (VNG, z.d.). Hier wordt de vage grens met de volgende fase bereikt, namelijk de debatfase die draait om het stellen van vragen en hoor en wederhoor. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen technische, beleidsmatige en politieke vragen. De technische vragen hebben een verduidelijkend karakter en worden gesteld aan het ambtelijk apparaat over de onduidelijkheden of aanvullingen op de raadsstukken (Castenmiller et al., 2013). Deze technische vragen vallen onder de informatiefase omdat ze extra informatie verschaffen en er geen hoor en wederhoor tussen college en raad plaatsvindt door deze vragen. Beleidsmatige en politieke vragen worden aan het college gesteld en vallen onder de debatfase.

Een nieuwe trend in het opstellen van financiële cyclus is *performance based budgeting*, ofwel prestatiegericht begroten, waarbij de voorgenomen prestaties en resultaten gelinkt worden aan de begrote uitgaven (ter Bogt et al., 2015). Sinds de jaren '90, gedreven door New Public Management, zijn prestatiemetingen in de publieke sector uitgebreider en intensiever geworden (Bouckaert, 1996). Deze metingen leveren informatie op over de prestaties van een organisatie en deze informatie wordt vaak gecommuniceerd aan politici in de vorm van prestatie-indicatoren (Askim, 2007). Prestatie-informatie gaat altijd gepaard met een analyse van die informatie; de informatie kan afgezet worden tegen eerdere prestaties, normatieve standaarden of de prestaties van anderen, en daarmee wordt de informatie beoordeeld (Askim, 2007). De metingen en indicatoren geven politici feitelijke informatie en zij kunnen vervolgens, in de debat- en consequentiefase, gebruik maken van deze informatie (Askim, 2007). Bij *performance based budgeting* wordt prestatie-informatie opgenomen in de begroting en wordt inzicht gegeven in de bijbehorende uitgaven van prestaties (ter Bogt et al., 2015). Er kunnen verschillen in begrotingsstukken bestaan tussen gemeenten en er kan dus onderscheid gemaakt worden tussen gemeenten die wel en niet prestatiegericht begroten toepassen. Ter Bogt et al. (2015) hebben in het ontwerpen van de prestatiegerichte begroting van provincies een aantal criteria opgesteld die inzicht geven in hoe prestatiegericht begroten er in de praktijk uitziet, zoals weergegeven in figuur 1. Het moet duidelijk worden welk type prestatie geleverd wordt (a) en de informatie over de prestaties moet zo concreet mogelijk zijn (b) (ter Bogt et al., 2015). Daarnaast moet duidelijk zijn wat de relatie is tussen de prestatie-informatie en het moment in

het beleidsproces (c) en de relatie tussen prestaties en de rol die de overheidsinstelling inneemt (d) (ter Bogt et al., 2015). Tot slot is het belangrijk om selectief te zijn in welke informatie opgenomen wordt in begrotingen (e), om een *overload* aan informatie te voorkomen (ter Bogt et al., 2015).



*Figuur 1: Criteria voor prestatiegericht begroten bij provincies (ter Bogt et al., 2015).*

Deze criteria kunnen ook worden toegepast op prestatiegericht begroten bij gemeenten. Daarom kan de volgende deelvraag worden opgesteld:

**Deelvraag 1: Hoe verschillen de begrotingen en jaarverslagen van de gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?**

**2.4.2. Debatfase**

De tweede fase is de debatfase en deze vindt plaats op de commissievergadering en de raadsvergadering. In de debatfase is ruimte voor de gemeenteraad om vragen te stellen en voor het college om toelichting te geven. Dit gebeurt in de eerste plaats in de commissievergadering waar vragen over de stukken gesteld kunnen worden en besluitvorming wordt voorbereid. Vervolgens is de gemeenteraadsvergadering een belangrijke plek waar de debatfase plaatsvindt. Er is op de vergadering ruimte voor de raadsleden om, weliswaar vaak kort en bondig, vragen te stellen en voor het college om toelichting te geven en de vragen te beantwoorden. Ook heeft de gemeenteraad een aantal instrumenten die kunnen worden ingezet in de debatfase. Zoals hierboven beschreven vallen de schriftelijke en mondelinge vragen in de debatfase. Er zijn geen beperkingen, behalve die door de raad zelf zijn opgelegd, op de onderwerpen waarover vragen gesteld mogen worden of de hoeveelheid vragen (VNG, z.d.). Ook heeft de gemeenteraad het

recht van interpellatie, wat inhoudt dat ze het college mogen bevragen over een onderwerp wat niet op de agenda staat.

De afgelopen decennia wordt prestatiegericht begroten steeds meer geïmplementeerd in het openbaar bestuur (Askim, 2007). Er zijn echter gemixte signalen over de mate waarin deze prestatie-informatie gebruikt wordt door politici in debatten en in het vormen van een oordeel (Askim, 2007; ter Bogt et al., 2015; Keulen, 2020). Zo blijkt uit onderzoek van ter Bogt et al. (2015) dat prestatie-informatie zeer weinig gebruikt wordt in het debat en dat er niet kritisch op gereflecteerd wordt. Politici hebben over het algemeen een voorkeur voor informele, verbale informatie en maken minder gebruik van formele, geschreven rapporten waar prestatie-informatie in staat (ter Bogt, 2004). Aan de andere kant wordt gesteld dat politici prestatie-informatie wel degelijk gebruiken, bijvoorbeeld in de vragen die ze stellen aan de ambtenaren en uitvoerende macht (Van Dooren, 2004). Als er geen gebruik gemaakt wordt van prestatie-informatie dan ligt dit aan de kwaliteit van de informatie (Keulen, 2020). ‘Voor een succesvolle verantwoording moeten de basisvoorwaarden in orde zijn’ (Keulen, 2020, p. 72). Askim (2007) ondersteunt dit door te beargumenteren dat hogere kwaliteit van prestatie-informatie ertoe leidt dat politici de informatie meer waarderen en dus ook meer gebruiken. Uit de literatuur komt dus geen eenduidige conclusie naar voren in hoe politici prestatie-informatie gebruiken. Daarom kan de volgende deelvraag worden opgesteld:

**Deelvraag 2: Hoe verschilt de debatfase in begrotingsraden in gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?**

### 2.4.3. Consequentiefase

De laatste fase van het proces van verantwoording is de consequentiefase. Deze ziet er in een begrotingsraad uit als het oordeel of besluit dat uiteindelijk door de raad wordt gevormd. Zoals eerder al beschreven bestaat de consequentiefase uit het vormen van een oordeel en eventueel het vaststellen van consequenties. De gemeenteraad vormt na het debat op de begrotingsvergadering een oordeel over ofwel de stukken ofwel het optreden van het college. Dit doen ze door de stukken of het optreden van het college goed te keuren of af te keuren. Als stukken afgekeurd worden volgt direct de consequentie. Een consequentie kan zijn dat er dingen aangepast moeten worden of anders gedaan moeten worden. Het recht van motie en van amendement passen in deze fase, omdat door deze aan te nemen of te verwerpen een oordeel en consequentie komt voor het college. Zo kan de gemeenteraad ontevreden zijn met de

begroting, een amendement aannemen, zodat het duidelijk is dat er een negatief oordeel was en de consequentie een aanpassing was. Ook kan de gemeenteraad een motie indienen als pressiemiddel om bepaald beleid aan te nemen en het college te verzoeken om dit uit te voeren. Het vormen van een oordeel en het vaststellen van eventuele consequenties vindt vaak tegelijk plaats en is sterk met elkaar verbonden.

Hervormingen rond prestatiegericht begroten zijn er vaak op gericht om de manier waarop beslissingen over de begroting worden genomen te veranderen (Melkers & Willoughby, 2001). Politici zouden beter geïnformeerde keuzes kunnen maken over de begroting als prestatiegericht begroten wordt gebruikt (Melkers & Willoughby, 2001). In sommige gevallen geven politici aan dat het maken van keuzes is verbeterd door prestatiegericht begroten (Willoughby & Melkers, 2000). Prestatiegericht begroten zorgt voor specifieke informatie, wat ertoe kan leiden dat er beter geoordeeld kan worden en de consequentiefase van het verantwoordingsproces wordt versterkt. Er zijn ook andere onderzoeken die beargumenteren dat politici prestatiegegevens bijna niet gebruiken in het maken van hun keuzes rond de begroting (Raudla, 2012). Als er geen gebruik wordt gemaakt van de informatie, heeft het ook geen positieve gevolgen voor de versterking van de consequentiefase van het verantwoordingsproces. Ook wat betreft de consequentiefase is het dus onduidelijk wat de invloed is van prestatiegericht begroten op het vormen van oordeel en het vaststellen van consequenties. Daarom kan de volgende deelvraag worden opgesteld:

**Deelvraag 3: Hoe verschilt de consequentiefase in begrotingsraden in gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?**

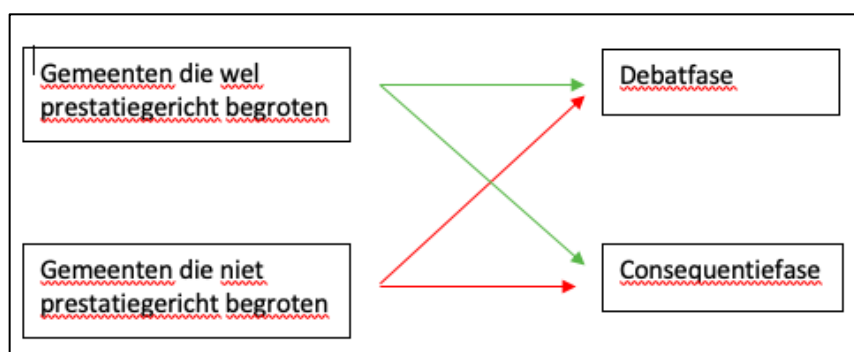
## 2.5. Conclusie

In dit theoretische hoofdstuk is een kader voor dit onderzoek geschetst en zijn de concepten controle, verantwoording en prestatiegericht begroten uiteengezet in de context van de gemeenteraad. De relatie tussen de gemeenteraad en het college is een principal-agent relatie waarbij er sprake is van belangentegenstellingen en informatieasymmetrie tussen de raad en het college. De gemeenteraad heeft drie kerntaken: het stellen van kaders, het controleren van het college en het vertegenwoordigen van inwoners. De controlerende taak van de raad kan worden opgedeeld in drie fasen: de informatie-, debat- en consequentiefase. Een centraal moment waarop de gemeenteraad haar controlerende taak uitvoert is de begrotingsraden, waarin de

uitvoering van het beleid en de middelen die daarvoor gebruikt zijn wordt gecontroleerd en het college verantwoordelijk wordt gehouden. De informatiefase van deze begrotingsraden bestaat uit de stukken, zoals het financiële jaarverslag, waarmee het college de gemeenteraad informeert en hierbij wordt steeds vaker prestatiegericht begroten toegepast. Dit houdt in dat de geleverde of begrote prestaties gelinkt worden aan de daadwerkelijke of begrote uitgaven in de stukken. Het is nog onduidelijk in hoeverre deze informatie door raadsleden wordt gebruikt in de debat- en consequentiefase om het college te bevragen of te oordelen over de uitvoering. Daarom kunnen de volgende deelvragen worden opgesteld:

1. Hoe verschillen de begrotingen en jaarverslagen van de gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?
2. Hoe verschilt de debatfase in begrotingsraden in gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?
3. Hoe verschilt de consequentiefase in begrotingsraden in gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?

Uit sommige literatuur blijkt dat prestatiegericht begroten verantwoording versterkt. Prestatiegericht begroten is terug te zien in de informatiefase van het verantwoordingsproces en daarom is het interessant om te zien hoe het doorwerkt in de andere fasen van het verantwoordingsproces. Op basis hiervan kan een conceptueel model worden opgesteld zoals weergegeven in figuur 2.



*Figuur 2: Conceptueel model*

### 3. Methode

Nu de theorie over prestatiegericht begroten en de verschillende fase van verantwoording uiteen is gezet, worden in dit hoofdstuk de onderzoeksmethoden besproken. Het object van het onderzoek en de opzet worden als eerste besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 de methode van onderzoek toegelicht en worden methodologische keuzes verantwoord. Daarna volgt de operationalisering van de variabelen in paragraaf 3.4 en wordt uiteengezet hoe prestatiegericht begroten en de fasen van verantwoording meetbaar worden gemaakt. Tot slot wordt in paragraaf 3.5 de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek besproken.

#### 3.1. Onderzoeksobject

Het onderzoeksobject is het verantwoordingsproces van Nederlandse gemeenten. Specifieker is er gekeken naar het verantwoordingsproces van de financiële stukken van Nederlandse gemeenten dat plaatsvindt op de begrotingsvergaderingen.

#### 3.2. Onderzoekopzet: Vergelijkende Casestudie

Om te bepalen welke verschillen er bestaan in de informatiefase van begrotingsraden en wat de gevolgen daarvan zijn voor de debat- en consequentiefases is een vergelijkende casestudie gedaan in de vorm van een documentanalyse. Door een casestudie te doen kan er empirische informatie gegenereerd worden die gebruikt kan worden om de theorie over de relatie tussen prestatiegericht begroten en politieke verantwoording te verfijnen (Van Thiel, 2015). Voor dit onderzoek is hiervoor gekozen, omdat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de relatie tussen deze twee concepten en met een casestudie een brede, diepgaande analyse kan worden gedaan. Daarnaast vinden casestudies plaats in hun natuurlijke, praktische situatie, wat ervoor zorgt dat praktische en contextuele factoren mee kunnen worden genomen in het onderzoek (Van Thiel, 2015).

Er zijn meerdere contrasterende cases geselecteerd, waardoor het effect van prestatiegericht begroten op politieke verantwoording kan worden gemeten. De cases die zijn geselecteerd zijn in zoveel mogelijk opzichten hetzelfde behalve in de onafhankelijke variabele, namelijk prestatiegericht begroten. Een nadeel van het gebruik van contrasterende cases is dat de onderzochte effecten sterk afhankelijk kunnen zijn van de context van de cases (Van Thiel,

2015). Om dit te ondervangen zijn twee gemeenten geselecteerd die vooroplopen met prestatiegericht begroten en twee gemeenten die nog geen hervormingen met betrekking tot prestatiegericht begroten hebben doorgevoerd. De cases contrasteren dus op de onafhankelijke variabele, maar in elke categorie zijn twee cases geselecteerd om de invloed van de context te kunnen onderscheiden en zo de externe validiteit te verhogen. Op basis van deze criteria zijn de gemeenten Alphen aan den Rijn, Westland, Leiderdorp en Albrandswaard geselecteerd. De gemeenten Alphen aan de Rijn en Leiderdorp maken actief gebruik van prestatie indicatoren in hun begrotingen en financiële rapportages (bijvoorbeeld Begroting 2018, Alphen a/d Rijn). De gemeenten Westland en Albrandswaard maken, met uitzondering van de indicatoren die verplicht zijn te rapporteren<sup>1</sup>, geen gebruik van prestatie indicatoren (bijvoorbeeld Begroting 2020, Westland). De gemeenten Alphen aan den Rijn en Westland hebben een gemeenteraad van 39 leden en de gemeenten Leiderdorp en Albrandswaard hebben een gemeenteraad van 21 leden. Alle vier de gemeenten liggen in dezelfde regio.

<b>Gemeente</b>	<b>Aantal inwoners</b>	<b>Aantal raadsleden</b>	<b>Provincie</b>	<b>Coalitiepartijen</b>
Alphen a/d Rijn	119.952	39	Zuid-Holland	Nieuw Elan, CDA, GroenLinks
Westland	110.606	39	Zuid-Holland	CDA, LPF, VVD, CU/SGP
Leiderdorp	27.110	21	Zuid-Holland	VVD, D66, CDA, CU/SGP
Albrandswaard	25.696	21	Zuid-Holland	VVD, StemLokaal, Leefbaar Albrandswaard, CDA

*Tabel 2: Onderzochte gemeenten*

Met deze vergelijkende casestudie is gestreefd naar zowel analytische als theoretische generaliseerbaarheid (Van Thiel, 2015). De theorie dat prestatiegericht begroten leidt tot kwalitatief betere politieke verantwoording is onderzocht in deze cases, waarmee er analytische generaliseerbaarheid wordt nagestreefd. Deze manier van onderzoek is deductief. Daarnaast heeft het onderzoek ook inductieve elementen, omdat er theoretische generaliseerbaarheid is

---

<sup>1</sup> Op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording van Gemeente en Provincie en de Regeling beleidsindicatoren gemeenten, zijn gemeenten verplicht om 38 indicatoren op te nemen in hun begroting in en jaarverslag (zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037783/2018-12-29#Bijlage>) .



nagestreefd door met de empirische informatie nieuwe axioma's op te stellen (Van Thiel, 2015). In het analyseren van de cases is gekeken naar de manier waarop het pad loopt van de onafhankelijke variabele, prestatiegericht begroten, naar de afhankelijke variabele, politieke verantwoording, en zijn axioma's gevormd door relevante en opvallende factoren te analyseren.

### 3.3. Methode

In dit onderzoek focust de analyse zich op de begrotingsvergaderingen en de begrotingen en jaarverslagen van de gemeenteraad tussen september 2015 en december 2019. Omdat casestudies weinig waarnemingseenheden bevatten kunnen problemen met de betrouwbaarheid ontstaan en dit is ondervangen door vergaderingen en stukken over meerdere jaren te onderzoeken (Van Thiel, 2015). Het aantal meetmomenten is dus meervoudig, namelijk 9 vergaderingen, 4 jaarverslagen en 5 begrotingen per gemeente.

In het eerste deel van het onderzoek staat de beantwoording van de eerste deelvraag centraal, namelijk: 'Hoe verschillen de begrotingen en jaarverslagen van de gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?' Dit deel van het onderzoek bestaat uit een analyse van de begrotingen en jaarverslagen van de gemeenteraad om te onderzoeken wat de verschillen in financiële stukken zijn tussen gemeenten die wel prestatiegericht begroten en die dat niet doen. Deze stukken zijn beschikbaar via de websites van de gemeenten die onderzocht worden. Van de begrotingen en jaarverslagen is de informatie over het sociaal domein geanalyseerd. Specifiek houdt dit in dat het beleid en de financiën rond de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet is geanalyseerd. In Bijlage 1 wordt toegelicht welke beleidsonderwerpen onder het sociaal domein vallen.

Omdat de opzet is geanalyseerd en niet de inhoud was het voldoende om één beleidsterrein te analyseren en niet de gehele begroting of jaarverslag. Er is voor gekozen om specifiek het sociaal domein te onderzoeken en niet een ander beleidsterrein, omdat de taken van het sociaal domein in 2015 zijn gedecentraliseerd naar gemeenten. Ze hebben dus bij alle gemeenten een duidelijk beginpunt. Daarnaast zijn deze taken voor alle gemeenten hetzelfde en zijn ze dus goed te vergelijken. Tot slot is er ook relatief veel informatie beschikbaar over het sociaal domein, omdat er kortgeleden veel veranderd is en er gemonitord wordt wat de gevolgen van die veranderingen zijn. Een lijst van de onderzochte begrotingen en jaarverslagen is opgenomen in Bijlage 2. Van deze documenten is een kwalitatieve en kwantitatieve inhoudsanalyse gedaan

waarbij de relevante beleidsthema's zijn gelezen en beoordeeld op de variabelen die straks worden toegelicht in de operationalisering.

In het tweede deel van het onderzoek zijn de tweede en derde deelvraag beantwoord, namelijk: Hoe verschillen de debatfase en de consequentiefase in begrotingsraden in gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten? In dit deel van het onderzoek zijn de begrotingsraden van de vier gemeenten onderzocht tussen januari 2016 en december 2019. Begrotingsraden zijn de vergaderingen in het voorjaar en najaar waar de financiële stukken, zoals de begroting en het jaarverslag, behandeld worden. In dit onderzoek, dat gericht is op politieke verantwoording, worden alleen de begrotingsraden in het voorjaar onderzocht, waar het jaarverslag wordt besproken. Het jaarverslag is namelijk het moment dat het college rapporteert over de resultaten van het gevoerde beleid van het afgelopen jaar en het moment dat zij hierover verantwoording aflegt. In Bijlage 3 is een overzicht gegeven van de vergaderingen die zijn onderzocht. Bij deze vergaderingen zijn de opnames van de vergaderingen geanalyseerd en beoordeeld op de variabelen die hierna worden toegelicht in de operationalisering. Deze opnames zijn voor iedereen toegankelijk en staan op de websites van de gemeenten die onderzocht zijn. Van een aantal vergaderingen die wel tot de selectie behoren is geen opname beschikbaar via de website. In dat geval zijn de schriftelijke notulen opgevraagd bij de griffie van de gemeente en dienden die als vervanging voor de opname. Naast de opnames zijn ook de amendementen, moties en lijsten met technische vragen geanalyseerd. Deze zijn ook beschikbaar via de websites van de gemeenten. In Bijlage 3 staat een overzicht van de onderzochte vergaderingen en de amendementen, moties en documenten met technische vragen die bij een vergadering horen.

### 3.4. Operationalisering

De eerste stap in het onderzoek was het bestuderen van de begroting en de jaarstukken in de jaren 2015 tot en met 2019. Vervolgens zijn de vergaderingen van de gemeenteraad waar de jaarverslagen zijn behandeld geanalyseerd. In deze paragraaf volgt de operationalisering van de variabelen en de toelichting daarop, beginnend met prestatiegericht begroten in de informatiefase en vervolgens de debat- en consequentiefase.

#### 3.4.1. Informatiefase: prestatiegericht begroten

De volgende variabelen zijn in dit onderzoek bekeken om te meten hoe begrotingen van gemeenten die wel en niet prestatiegericht begroten verschillen:

<b>Nr.</b>	<b>Variabele</b>	<b>Operationalisering</b>
<b>1</b>	Prestatie-indicatoren	Aantal prestatie-indicatoren in het onderzochte stuk
<b>2</b>	Manier van rapporteren	De mate waarin het geïntegreerd is in de tekst of juist schematisch is weergegeven in een tabel
<b>3</b>	Specifieke financiële informatie	Boven welk bedrag worden afwijkingen gerapporteerd

De eerste variabele is gebaseerd op het model van Bleyen et al. (2017); zij meten prestatiegericht begroten onder andere aan het aantal indicatoren dat is opgenomen in een financieel stuk. Daarnaast is gekeken naar hoe expliciet prestatie-informatie is opgenomen in het financiële stuk, waarbij de verwachting is dat gemeenten die prestatiegericht begroten explicieter zijn in hun prestatie-informatie. Hoe expliciet indicatoren worden neergezet in het stuk hangt sterk samen met hoe concreet en meetbaar ze zijn, en als indicatoren concreet en meetbaar zijn worden ze vaker gebruikt en meer gewaardeerd door politici (Askim, 2007). Verder is ook gekeken naar de financiële informatie die wordt gegeven, waarbij wordt verwacht dat gemeenten die prestatiegericht begroten specifiekere informatie verschaffen. Tot slot is ook inductief gekeken naar de verschillen in begrotingen tussen de onderzochte gemeenten en wordt beschreven wat opvalt.

### 3.4.2. Debatfase

De volgende variabelen zijn in dit onderzoek gemeten om te bepalen hoe prestatiegericht begroten doorwerkt in de debatfase:

<b>Nr.</b>	<b>Variabele</b>	<b>Operationalisering</b>
<b>4</b>	Technische vragen	Totaalaantal schriftelijke technische vragen die zijn gesteld over het financiële stuk
<b>5</b>	Lengte debat	Aantal minuten dat het debat over het financiële stuk duurt in een gemeenteraadsvergadering
<b>6</b>	Gelegenheid voor college om toelichting te geven	Aantal minuten dat wethouders aan het woord zijn over het financiële stuk (als % van de totale lengte van debat)

<b>7</b>	Verschillen coalitie en oppositie	Hoe lang zijn coalitiepartijen en oppositiepartijen aan het woord (als % van de totale lengte van het debat) Hoeveel technische vragen stellen coalitiepartijen en oppositiepartijen (als % van het totaal aantal vragen)
----------	-----------------------------------	--

De debatfase bestaat uit de raadsvergaderingen waar de jaarverslagen besproken worden. In de debatfase is er de gelegenheid voor raadsleden om vragen te stellen en voor het college om toelichting te geven. Door te kijken naar de vragen die gesteld worden, is een beeld verkregen van hoe kritisch een financieel stuk bekeken en behandeld wordt door de gemeenteraad. Hetzelfde geldt voor de lengte van het debat, waarbij verwacht wordt dat gemeenten die prestatiegericht begroten langere debatten voeren. Daarnaast is gekeken of er sprake is van hoor en wederhoor, gebaseerd op het model van Bovens (2005), door te meten hoeveel minuten de wethouders aan het woord zijn. Verder is gekeken naar de verschillen in het gedrag van coalitie- en oppositiepartijen om te onderzoeken of één van beide kritischer is of zich anders opstelt in het debat. Tot slot is ook bij de beantwoording van deze deelvraag inductief onderzoek gedaan en wordt geanalyseerd wat opvalt.

### 3.4.3. Consequentiefase

De volgende variabelen zijn bekeken om te meten hoe prestatiegericht begroten doorwerkt in de consequentiefase:

<b>Nr.</b>	<b>Variabele</b>	<b>Operationalisering</b>
<b>8</b>	Aantal amendementen	Totaalaantal amendementen op een raadsvergadering ingediend per financieel stuk
<b>9</b>	Vergaande amendementen	Financiële gevolgen van het amendement 1) het amendement betreft de resultaatbestemming; 2) het amendement betreft niet de resultaatbestemming
<b>10</b>	Aantal moties	Totaalaantal moties op een raadsvergadering ingediend per financieel stuk
<b>11</b>	Vergaande moties	Financiële gevolgen van de motie 1) de motie heeft een duidelijke link met het optreden van het college in het afgelopen jaar; 2) de motie heeft geen

		duidelijke link met het optreden van het college in het afgelopen jaar
<b>11</b>	Uiteindelijke oordeel	% stemmen voor het stuk

In de consequentiefase gaat het om het oordeel dat de gemeenteraad vormt over de financiële stukken die besproken worden in de begrotingsraden en eventuele consequenties die daarbij komen kijken. Het oordeel kan uiteindelijk positief of negatief zijn en dit is gemeten door te kijken naar het procentuele aantal stemmen voor het stuk. Daarnaast kunnen raadsleden moties en amendementen bij de stukken indienen. Als ze dit doen, en deze worden aangenomen, wordt het signaal afgegeven dat het stuk, zoals het er in initiële vorm lag, niet is goedgekeurd, maar dat met een aanpassing de gemeenteraad wel goedkeuring wil geven.

### 3.5. Validiteit en betrouwbaarheid

Doordat het onderzoek een vergelijkende casestudie is, is het belangrijk om te bespreken welke acties zijn ondernomen om de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen. In een casestudie is het aantal waarnemingseenheden namelijk klein en dit heeft gevolgen voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

Er is geprobeerd om de problemen met de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te verkleinen door een grotere caseselectie en een groter aantal meetmomenten. De cases zijn geselecteerd op het feit dat ze zo veel mogelijk op elkaar lijken, behalve in de onafhankelijke variabele. Hierdoor kan gekeken worden wat het gevolg is van verschillen in de onafhankelijke variabele voor de afhankelijke variabelen. De cases zijn niet in alles behalve de onafhankelijke variabele gelijk. Er zijn bijvoorbeeld verschillen in de coalities en persoonlijke verschillen van raadsleden. Het is echter onmogelijk om alle variabelen gelijk te krijgen bijvoorbeeld doordat raadsleden niet in meerdere gemeenten in de raad kunnen en doordat er lokale partijen in de coalities zitten. Om uit te sluiten dat deze variabelen de eventuele verschillen in de debat- en consequentiefase veroorzaken, zijn meerdere cases geselecteerd die wel en niet prestatiegericht begroten. Zo kunnen zowel de gemeenten die wel prestatiegericht begroten vergeleken worden met de gemeenten die dat niet doen, als de gemeenten die wel prestatiegericht begroten onderling en de gemeenten die niet prestatiegericht begroten onderling. Daarnaast worden documenten en debatten van de cases over meerdere jaren geanalyseerd en zijn er dus meerdere

meetmomenten. Hierdoor wordt het duidelijker welke contextuele factoren de relatie tussen de variabelen beïnvloeden en worden de validiteit en betrouwbaarheid vergroot.

De interne validiteit van casestudieonderzoeken is meestal hoog door de rijkdom van informatie (Van Thiel, 2015). Dat is in dit onderzoek ook het geval, omdat er een diepgaande brede analyse van de cases is gedaan waarin er veel ruimte is voor contextuele factoren. De operationalisering van de variabelen is gedaan op basis van de literatuur, waardoor gepoogd is om de interne validiteit te vergroten. Uit de literatuur bleek dat bij prestatiegericht begroten prestatie-indicatoren worden gelinkt aan kosten en dit is dus ook leidend geweest bij de operationalisering van de variabele, die onder andere gebaseerd is op het onderzoek van Bleyen et al. (2017). De operationalisering van de debatfase is gebaseerd op het onderzoek van Bovens (2005) over verantwoording van goede kwaliteit, waarbij hij beargumenteert dat in kwalitatieve debatfase er gelegenheid is om vragen te stellen en toelichting te geven en er sprake is van hoor en wederhoor. In de consequentiefase wordt een oordeel geveld en de manier waarop dit bij begrotingsraden gebeurt is door stukken goed te keuren, af te keuren of aan te passen. Daarom moeten ook hier de variabelen van amendementen, moties en het uiteindelijke oordeel, wat ze moeten meten.

De externe validiteit van dit onderzoek is niet erg hoog, omdat het een casestudie is. Het doel van het onderzoek is dan ook niet om generaliseerbare conclusies te trekken, maar om theorie te vormen over verschillen in de informatiefase van begrotingsraden en de invloed hiervan op de debat- en consequentiefases. Met een casestudie is het mogelijk om inzicht te krijgen in de relatie tussen deze concepten, maar is het niet mogelijk om conclusies te trekken voor bijvoorbeeld alle gemeenten in Nederland.

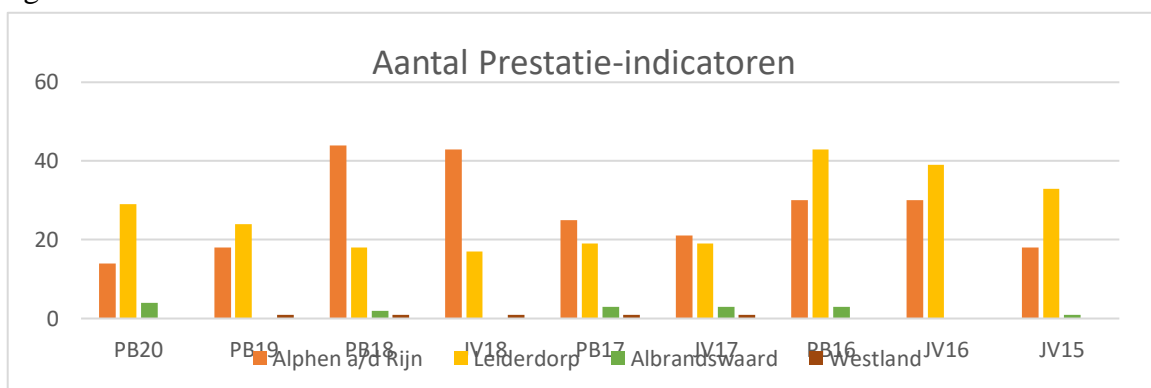
Tot slot is het onderzoek betrouwbaar omdat de onderzoeksmethoden en operationalisering van variabelen zeer specifiek beschreven zijn en hierin de *bias* van de onderzoeker zo ver mogelijk is gereduceerd. Door specifiek vast te leggen wat gemeten wordt en op welke manier, kan het onderzoek gedupliceerd worden en zullen dezelfde resultaten worden verkregen. Omdat het een casestudie betreft van maar vier gemeenten, is de kans op toevallige fouten relatief groot. Door echter gemeenten met dezelfde onafhankelijke variabele met elkaar te vergelijken, wordt de betrouwbaarheid vergroot.

## 4. Informatiefase: Prestatiegericht begroten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de documentanalyse van begrotingen en jaarverslagen gepresenteerd en worden deze geanalyseerd. De begrotingen en jaarverslagen van gemeenten die prestatiegericht begroten (Alphen a/d Rijn en Leiderdorp) zijn vergeleken met gemeenten die dat niet doen (Westland en Albrandswaard). Hierdoor kan een antwoord geformuleerd worden op de eerste deelvraag: ‘Hoe verschillen de begrotingen en jaarverslagen van de gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?’ De resultaten worden per variabele besproken, waarbij eerst het aantal prestatie-indicatoren wordt behandeld, vervolgens het gebruik van de prestatiegegevens en dan de mate van specificiteit van de financiële rapportage. Daarna worden nog een tweetal punten besproken dat bij het analyseren van de documenten naar voren kwam, namelijk de ontwikkelingen over de jaren heen en de link tussen de begroting en het jaarverslag. In de conclusie van dit hoofdstuk zal een antwoord op de deelvraag worden geformuleerd.

### 4.1. Aantal prestatie-indicatoren

Het eerste verschil tussen de begrotingen en jaarverslagen van gemeenten die wel en niet prestatiegericht begroten zit in het aantal prestatie-indicatoren, zoals te zien in figuur 3. Dit is enigszins een open deur, omdat dit één van de criteria was voor de caseselectie. Het is echter wel een belangrijk en duidelijk verschil in de manier waarop prestatiegericht begroten terug is te zien in financiële documenten. Het aantal indicatoren kan worden gezien als een kenmerk van grotere transparantie. De resultaten wijzen erop dat gemeenten die prestatiegericht begroten transparanter zijn in de informatie die ze verschaffen dan gemeenten die niet prestatiegericht begroten.



Figuur 3: Aantal Prestatie-indicatoren in paragraaf sociaal domein van financieel stuk<sup>2</sup>

<sup>2</sup> De afkorting PB staat voor ‘Programmabegroting’ en de afkorting JV voor ‘Jaarverslag’. Deze worden gevolgd door het jaar.

## 4.2. Gebruik van prestatie-indicatoren

In het gebruik van prestatie-indicatoren valt het op dat de gemeenten die prestatiegericht begroten een lijst met indicatoren hebben opgenomen, terwijl gemeenten die niet prestatiegericht begroten de indicatoren tussen de beleidsdoelen hebben staan. Zo heeft de gemeente Alphen aan den Rijn in hun begrotingen een lijst met maatschappelijke effecten opgenomen en vervolgens tabellen met prestatie-indicatoren die effecten en resultaten meten. Ook de gemeente Leiderdorp heeft een lijst met prestatie-indicatoren opgenomen die gelinkt zijn aan eerder benoemde doelen. De gemeenten die niet prestatiegericht begroten hebben geen lijst met indicatoren opgenomen, behalve de verplichte. De gemeente Westland had ten hoogste maar één prestatie-indicator dus hier kunnen geen conclusies uit getrokken worden. Albrandswaard heeft echter geen lijst met indicatoren opgenomen; de indicatoren die zij gebruiken staan bij hun beleidsdoelen onder het kopje ‘wat is het streven’. Gemeenten die prestatiegericht begroten hebben dus explicieter gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren dan gemeenten die niet prestatiegericht begroten.

Daarnaast komt uit de resultaten naar voren dat gemeenten die prestatiegericht begroten meer informatie over de meetbaarheid van de beoogde resultaten in hun begroting opnemen dan gemeenten die niet prestatiegericht begroten. De vraag ‘wanneer is ons doel behaald’ wordt duidelijker beantwoord en meetbaar gemaakt. De gemeente Leiderdorp werkt bijvoorbeeld met SMART-doelen, wat staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden (Programmabegroting Leiderdorp, 2018). Door doelen zo te formuleren en door prestatie-indicatoren te gebruiken wordt het heel duidelijk wanneer het doel behaald is. Ook de gemeente Alphen aan den Rijn heeft haar doelen onder het kopje ‘wat willen we bereiken’ zo geformuleerd dat ze goed meetbaar zijn en voegt hier prestatie-indicatoren aan toe met de waarde die ze willen behalen. Hier staat tegenover dat de gemeenten die niet prestatiegericht begroten hun doelen minder meetbaar maken en minder informatie geven om te verduidelijken wanneer een doel gehaald is. De doelen blijven vaak erg algemeen en zoals te zien is in dit voorbeeld: ‘Zoveel mogelijk mensen (inclusief mensen met een arbeidsbeperking) aan de slag bij reguliere werkgevers’ (Westland Programmabegroting 2018). Er wordt ook later niet gespecificeerd wat ‘zoveel mogelijk’ is en wanneer dit doel behaald is. Dit is een sterk contrast met de gemeenten die wel prestatiegericht begroten die bijvoorbeeld dit doel formuleren: ‘In 2018 neemt 50% van het klantenbestand Participatiewet actief deel aan de samenleving en is



maatschappelijk betrokken' (Leiderdorp Programmabegroting 2018). Dit doel wordt vervolgens verder gespecificeerd in een aantal activiteiten en beoogde prestaties gekoppeld aan indicatoren. Hierdoor wordt dit doel meetbaar en blijven doelen van gemeenten die niet prestatiegericht begroten vaag en meer vrijblijvend.

#### 4.3. Context: Sociaal Domein

Zoals in het methodehoofdstuk al aangegeven, zijn niet de hele programmabegroting en het hele jaarverslag onderzocht, maar is specifiek gekeken naar de informatie over het sociaal domein. Het is goed om ook op wat contextuele factoren in te gaan, zodat dit meegenomen kan worden in de analyse.

Ten eerste valt het op dat niet alle gemeenten hun financiële stuk op dezelfde manier hebben ingedeeld. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft acht programma's, Westland zes, Leiderdorp drie en Albrandswaard zeven. Meestal staat de informatie over het sociaal domein in één programma, maar in de gemeente Westland is het verspreid over twee programma's. Ook staan niet altijd dezelfde onderwerpen bij elkaar. Zo heeft Alphen aan den Rijn beleidsterreinen van de Participatiewet en Wmo gebundeld in een sub-programma over participatie. De gemeente Westland splitst deze onderwerpen juist in twee aparte sub-programma's met aparte doelen. In de manier waarop er gerapporteerd wordt, welke dingen bij elkaar staan en hoeveel programma's er zijn is echter geen duidelijke link te zien met prestatiegericht begroten.

Hiernaast zijn inhoudelijk in het beleid en waarop gefocust wordt wel verschillen te onderscheiden tussen gemeenten die prestatiegericht begroten en gemeenten die dit niet doen. Zo doen Alphen aan den Rijn en Leiderdorp veel aan preventie en neemt dit een belangrijke plek in in de financiële stukken. De gemeenten Westland en Albrandswaard hebben uiteraard ook preventie-activiteiten, maar het zijn er minder en er wordt geen nadruk op gelegd in de stukken, zoals in de andere gemeenten wel het geval is. Dit zou te verklaren kunnen zijn doordat er met prestatiegericht begroten meer inzicht is in welke factoren invloed hebben en hoe het verloop is van de hulp aan bepaalde groepen. Prestatiegericht begroten zorgt voor meer informatie en inzicht in activiteiten en kosten en hierdoor zou ook inzicht kunnen worden gegeven in de meerwaarde van preventie.

#### 4.4. Specificiteit van Financiële rapportage

Tot slot is ook gekeken naar hoe specifiek de financiële informatie is die in de begrotingen en jaarverslagen wordt gepresenteerd; worden alleen algemeen per programma de baten en lasten gerapporteerd, of worden specifiekere posten besproken zoals de kosten voor de Wmo-maatwerk faciliteiten? De verwachting die uit de literatuur naar voren komt is dat gemeenten die prestatiegericht begroten ook specifiekere financiële rapportages afgeven (Ter Bogt et al., 2015). Dit laten de resultaten echter niet duidelijk zien. De gemeenten Alphen aan den Rijn en Westland ondersteunen de hypothese, maar Leiderdorp en Albrandswaard laten het tegendeel zien. Alphen aan den Rijn neemt hele specifieke financiële informatie op, bijvoorbeeld door alle afwijkingen boven de 50.000 euro op de begroting toe te lichten in het jaarverslag. Op de totale lasten van ruim 100 miljoen van het sociaal domein is dit heel specifiek. De gemeente

Gemeente	Alphen a/d Rijn	Westland	Leiderdorp	Albrandswaard
<b>Totale lasten sociaal domein</b>	100 miljoen	85 miljoen	25 miljoen	18 miljoen
<b>Afwijkingen toegelicht</b>	> 50.000	> 100.000	> 50.000	> 30.000
<b>Breuk</b>	1/2000	1/850	1/500	1/600

Tabel 3: Specificiteit van financiële informatie

Leiderdorp, die ook prestatiegericht begroot, is echter helemaal niet zo specifiek. Op de totale lasten van ongeveer 25 miljoen euro wordt toelichting gegeven voor afwijkingen boven de 50.000 euro, terwijl Albrandswaard, die niet prestatiegericht begroot, afwijkingen boven de 30.000 euro toelicht op de totale lasten van 18 miljoen euro. Dit is ook te zien in de onderste rij van de tabel. Alphen aan den Rijn is het meest specifiek ten opzichte van de totale lasten en Leiderdorp het minst.

#### 4.5. Ontwikkelingen over de jaren

Sommige gemeenten gebruiken al jaren dezelfde opzet voor hun jaarverslag en begroting en gebruiken dus al jaren dezelfde prestatie-indicatoren. De gemeente Westland gebruikt bijvoorbeeld sinds de decentralisaties dezelfde opzet en indicatoren. Andere gemeenten, zoals de gemeente Alphen aan den Rijn, hebben echter veel ontwikkelingen doorgemaakt de afgelopen jaren en deze zijn terug te zien in de financiële stukken. Zo werden in 2015 de

indicatoren nog sporadisch genoemd als sub-punt bij een prestatiedoel om aan te tonen of dat doel gehaald was. In 2016 werd veel meer gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren, maar deze waren nog steeds gelinkt aan prestatiedoelen en er werd niet altijd een streefwaarde genoemd, zoals te zien is in tabel 4.

Maatschappelijk effect	Indicator waaruit blijkt dat het maatschappelijk effect gehaald wordt
Inwoners zijn actief in hun dagelijks leven.	a. Werkloosheid in de regio neemt af t.o.v. juli 2015. b. Aantal vrijwilligers die zich inzetten voor de maatschappij neemt toe. Dit is te zien bij het aantal vrijwilligers bij TOM in de Buurt en het aantal vrijwilligers dat via TOM in de Buurt wordt bemiddeld. Zie ook: Sociale Participatie.

*Tabel 4: Onderdeel van de begroting van 2016 van de gemeente Alphen aan den Rijn (Alphen aan den Rijn, 2015).*

In 2017 werden streefwaarden en eenheden toegevoegd aan de tabel met prestatie-indicatoren, die nog steeds als sub-punt bij prestatiedoelen genoemd worden. In 2018 worden lijsten met doelen en aparte lijsten met indicatoren opgesteld en neemt het aantal indicatoren flink toe. Er worden dan ook voor het eerst achtergrondindicatoren gebruikt, die er vervolgens in 2019 weer uitgehaald worden. In 2020 bevat de begroting weer meer tekst en worden de indicatoren weer per prestatiedoel genoemd. Alphen aan den Rijn heeft dus ieder jaar wel iets aangepast in de manier waarop kaders worden gesteld en over prestaties wordt gerapporteerd. Het is interessant om te zien op welke manier dit doorwerkt in de debat- en consequentiefase. Ook de gemeenten Leiderdorp en Albrandswaard hebben over de jaren aanpassingen gemaakt in de opzet van hun begroting en jaarverslag, maar deze waren minder vergaand en minder vaak dan Alphen aan den Rijn. Zij deden voornamelijk aanpassingen in het aantal programma's of sub-programma's, waardoor minder specifiek gerapporteerd werd over het sociaal domein of het sociaal domein onder twee programma's viel. In de ontwikkelingen van Alphen aan den Rijn wordt ook duidelijk dat meer prestatie-informatie niet altijd beter is. In 2018 stonden alleen in het programma voor het sociaal domein al ruim 40 indicatoren, wat vervolgens in 2019 en 2020 weer is teruggebracht. Dit wijst erop dat een teveel aan indicatoren het juist lastig kan maken om de relevante informatie eruit te halen om het debat te voeren en een oordeel te vormen voor raadsleden. Er kan een grens worden bereikt waarbij meer indicatoren een nadelig effect heeft op het proces van controle en verantwoording.

#### 4.6. Link tussen begroting en jaarverslag

Bij alle gemeenten is een duidelijke link te zien tussen de begroting en het jaarverslag van een bepaald jaar. Ze hebben dezelfde opzet, dezelfde verdeling van programma's en rapporteren over dezelfde prestatie-indicatoren. Westland en Albrandswaard, de gemeenten die niet prestatiegericht begroten, gebruiken in hun begroting en jaarverslag dezelfde prestatie-indicatoren. Bij Alphen aan den Rijn en Leiderdorp zitten echter verschillen en afwijkingen in de indicatoren die genoemd worden in de begroting en het jaarverslag. Dit is te verklaren doordat gemeenten die niet prestatiegericht begroten maar heel weinig prestatie-indicatoren gebruiken en het dus makkelijker is om aan het begin en eind van het jaar informatie over die paar indicatoren te verschaffen. De gemeenten die wel prestatiegericht begroten gebruiken zo'n 20 tot 40 indicatoren per financieel stuk en daardoor kan het eerder voorkomen dat een indicator toch niet handig blijkt of dit jaar niet gemeten is. Omdat dit onderzoek gaat over de manier de invloed van prestatiegericht begroten op politieke verantwoording, is het nuttig om dit punt te benoemen. De gemeenteraad heeft kaders gesteld door streefwaarden van indicatoren vast te stellen en hierover wordt soms niet gerapporteerd in het jaarverslag, waardoor dus minder informatie beschikbaar is over de uitvoering en resultaten van de gestelde kaders. Het is interessant om te zien of en op welke manier dit doorwerkt in de debatfase.

Tussen het moment van de begroting aannemen en het goedkeuren van het jaarverslag zit ruim anderhalf jaar en in die tijd kan het dus voorkomen dat besluiten worden genomen over de indicatoren. Bij de gemeenten die wel prestatiegericht begroten is in de jaren 2016-2018 (de jaren waarvan zowel de begroting als het jaarverslag is bekeken) over ongeveer 80% van de indicatoren die in de begroting stonden ook gerapporteerd in het jaarverslag. In veel gevallen werd benoemd dat de indicatoren niet gerapporteerd waren en werden vaak de volgende redenen gegeven:

1. Deze indicator wordt gemeten door een externe partij (zoals de GGD) en is dit jaar niet gemeten;
2. Deze KPI bleek erg tijdsintensief te zijn om te meten en is daarom geschrapt;
3. Nog niet bekend of nader te bepalen.

Er waren echter in de jaarverslagen van de gemeente Alphen aan den Rijn ook indicatoren waarover niet werd gerapporteerd en waarvoor ook geen verklaring werd gegeven; ze werden

gewoon weggelaten. De gemeente Leiderdorp gaf consequent wel een reden voor het niet rapporteren.

#### 4.7. Conclusie

In dit hoofdstuk stond de beantwoording van de volgende vraag centraal: ‘Hoe verschillen de begrotingen en jaarverslagen van de gemeenten die prestatiegericht begroten van die niet prestatiegericht begroten?’ Uit de resultaten van de documentanalyse kunnen een aantal conclusies getrokken worden die deze vraag beantwoorden. Ten eerste benoemen gemeenten die prestatiegericht begroten hun indicatoren explicieter en zijn hun doelen meetbaarder dan gemeenten die niet prestatiegericht begroten. De informatie van gemeenten die prestatiegericht begroten is van hogere kwaliteit. Daarnaast nemen gemeenten die prestatiegericht begroten niet altijd alle indicatoren die in de begroting opgesteld zijn op in het jaarverslag. Gemeenten die niet prestatiegericht begroten nemen wel alle vooraf gestelde indicatoren op in het jaarverslag, maar dit is te verklaren door het feit dat dit veel minder indicatoren zijn dan bij gemeenten die wel prestatiegericht begroten. Inhoudelijk komt uit de resultaten naar voren dat gemeenten die prestatiegericht begroten zich meer focussen op preventie, wat zou kunnen komen omdat ze meer inzicht hebben in welke resultaten worden geboekt met beleid.

Uit de resultaten komt geen duidelijke link naar voren tussen de specificiteit van de financiële rapportage en prestatiegericht begroten. Gemeenten die prestatiegericht begroten zijn niet specifiek in welke baten en lasten ze benoemen dan gemeenten die niet prestatiegericht begroten. Een ander opvallend punt was de ontwikkeling die één van de onderzochte gemeenten door heeft gemaakt in de opzet van hun begroting en jaarverslag en het gebruik van prestatiegegevens daarin. Dit wijst erop dat een teveel aan indicatoren het lastig kan maken voor gemeenteraadsleden om de relevante informatie eruit te halen om het debat te voeren en een oordeel te vormen.

Er kan dus geconcludeerd worden dat er drie duidelijke verschillen zijn tussen de begrotingen en jaarverslagen van gemeenten die prestatiegericht begroten en gemeenten die dit niet doen: 1) de indicatoren worden explicieter benoemd en de doelen zijn meetbaarder; 2) de informatie is van hogere kwaliteit; en 3) ze zijn transparanter in de informatie die wordt verschaft.

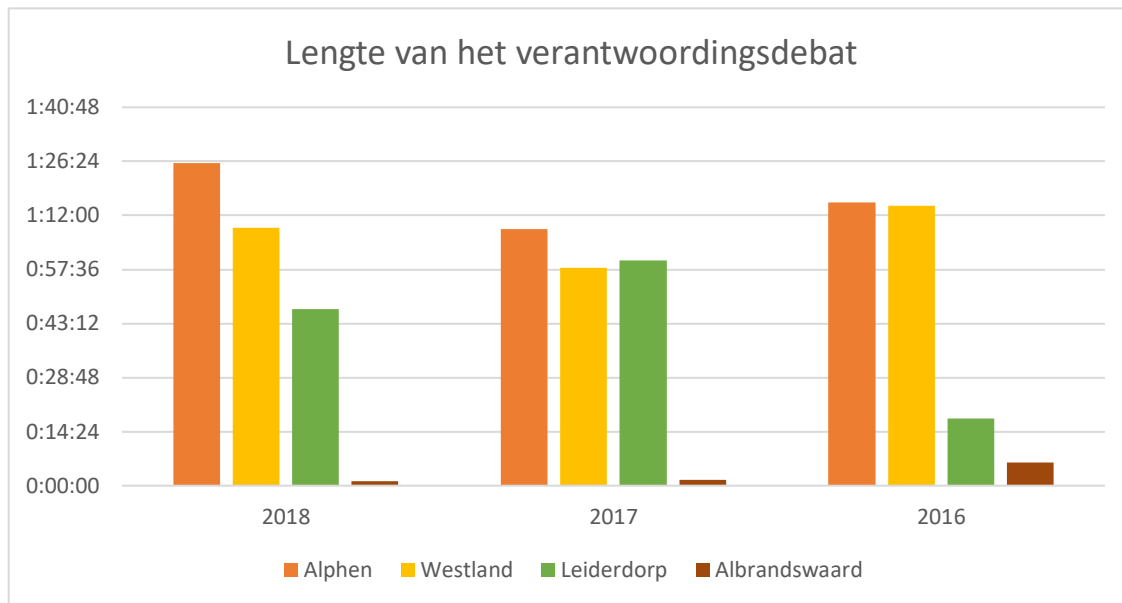
## 5. Debatfase

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet hoe de begrotingen en jaarverslagen van gemeenten die wel en niet prestatiegericht begroten verschillen. Nu het duidelijk is wat de verschillen in informatie zijn, wordt geanalyseerd hoe deze verschillen doorwerken in de volgende fasen van het verantwoordingsproces: de debatfase en consequentiefase. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de verschillen in de debatfase tussen gemeenten die prestatiegericht begroten en die dit niet doen. Eerst worden de lengte van het debat en de tijd dat de wethouder het woord voert besproken. In paragraaf 5.3 wordt de variabele van het aantal technische vragen behandeld en in paragraaf 5.4 worden verschillen in het gebruik van prestatie-informatie in het debat uiteengezet. Vervolgens worden verschillen tussen het gedrag van coalitie- en oppositiepartijen behandeld en wordt de link tussen het debat over het jaarverslag en het debat over de kadernota en eerste bestuursrapportage geanalyseerd. Tot slot wordt in de conclusie van dit hoofdstuk de tweede deelvraag behandeld, namelijk: ‘Hoe verschilt de debatfase in begrotingsraden in gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?’

In het verzamelen van de informatie en resultaten, bleek de gemeente Alphen aan den Rijn geen opnames of woordelijke verslagen van de vergaderingen voor 2017 te hebben. In overleg met de griffie van die gemeente zijn notulen geanalyseerd, maar doordat deze redelijk algemeen waren konden een aantal variabelen zoals de lengte van het debat niet worden gemeten. Daarom zijn bij deze variabelen alleen de debatten over de jaarverslagen van 2016 tot 2018 vergeleken.

### 5.1. Lengte van het verantwoordingsdebat

Uit de analyse van de debatten over de jaarverslagen werd duidelijk dat gemeenten die prestatiegericht begroten langere debatten voeren dan gemeenten die niet prestatiegericht begroten. Ook werd duidelijk dat grotere gemeenten (Alphen aan den Rijn en Westland) langer debatteren en langere vergaderingen houden dan kleinere gemeenten (Leiderdorp en Albrandswaard). Uit de resultaten blijkt dus dat gemeenten die niet prestatiegericht begroten korter debatteren dan gemeenten die dat wel doen en die dezelfde grootte hebben. De gemeente Westland debatteert dus vaak langer dan de gemeente Leiderdorp over het jaarverslag, maar nooit langer dan de gemeente Alphen aan den Rijn.



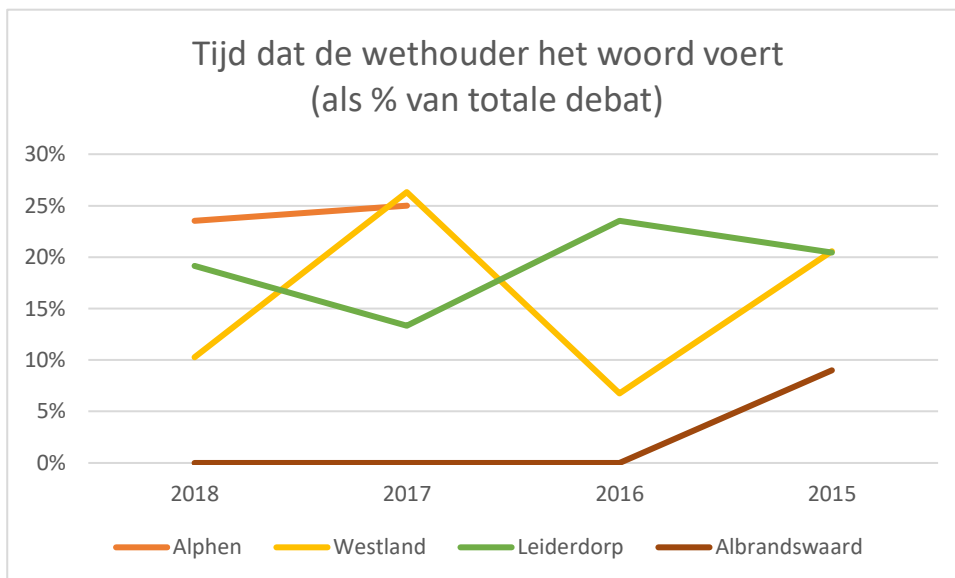
*Figuur 4: Lengte van het verantwoordingsdebat*

De gemeente Albrandswaard valt in meerdere aspecten van het verantwoordingsdebat op. Zoals te zien in figuur 4 zijn de verantwoordingsdebatten in deze gemeente maar een paar minuten. Het jaarverslag werd in de gemeente Albrandswaard als gegeven informatie aangenomen en er vond weinig tot geen debat plaats. Er was gelegenheid voor de voorzitter van de auditcommissie om een toelichting en stemadvies te geven en vervolgens werd er gestemd. Raadsleden stelden geen vragen of namen geen standpunten over het optreden van het college in. In het 2017 was het jaarverslag van Albrandswaard zelfs een onderdeel van de hamerstukken, wat betekent dat er wordt aangenomen dat het kan worden goedgekeurd zonder debat. Er is een groot contrast met de gemeente Leiderdorp waar vaak bijna een uur werd gesproken over het jaarverslag.

## 5.2. Tijd dat de wethouder het woord voert

Een onderdeel van kwalitatief goede verantwoording is dat in de debاتفase sprake is van hoor en wederhoor tussen het forum en de actor. In hoeverre er hoor en wederhoor plaatsvindt in de verantwoordingsdebatten kan gemeten worden door te kijken naar de tijd dat de wethouder het woord voert ten opzichte van de raadsleden. De data van het debat over de jaarverslagen van 2015 en 2016 in Alphen aan den Rijn ontbreekt. Uit deze resultaten blijkt dat in gemeenten die prestatiegericht begroten de wethouders een groter aandeel in het debat hebben dan in gemeenten die niet prestatiegericht begroten. De uitzondering hierop is het verantwoordingsdebat over het jaarverslag van 2017 van de gemeente Westland. De wethouder is toen lang aan het woord geweest om te reageren op een motie en amendement die waren ingediend en die redelijk technisch van aard zijn. Het komt niet vaak voor dat er meerdere

moties en amendementen worden ingediend bij het jaarverslag en in dit geval raakte de wethouder in discussie met de indieners van de motie en het amendement over de uitwerking ervan. Dit is uiteraard maar deels een verklaring, omdat in andere gemeenten of situaties de wethouder minder lang aan het woord is. Toch wijzen de resultaten er in het algemeen op dat wethouders van gemeenten die prestatiegericht begroten een groter aandeel hebben in het debat dan wethouders van gemeenten die niet prestatiegericht begroten.



*Figuur 5: Tijd dat de wethouder het woord voert*

Eén van de eigenschappen van een kwalitatief goede debatfase die Bovens (2005) identificeert is dat er sprake is van hoor en wederhoor. Ook moet er voldoende gelegenheid zijn voor de actor (hier: het college) om zijn optreden toe te lichten (Bovens, 2005). In Albrandswaard is er duidelijk niet altijd sprake van hoor en wederhoor; in de andere gemeenten wel. Na de eerste termijn waarin alle partijen hun standpunten uiteen kunnen zetten, krijgt de wethouder het woord en beantwoordt hij of zij vragen van de gemeenteraad en wordt er ingegaan op eventuele moties en amendementen. Vaak worden er dan vervolgvragen gesteld vanuit de gemeenteraad en vindt er een heen-en-weer van vragen en antwoorden plaats tussen raadsleden en wethouder. Als een wethouder langer aan het woord is, komt dit meestal doordat er meer vragen worden gesteld of meer amendementen of moties zijn ingediend. Als een wethouder langer aan het woord is, wijst dit aan de ene kant op een kwalitatieve verantwoording omdat er sprake is van hoor en wederhoor en dat er gelegenheid is voor het college om toelichting te geven op hun optreden. Aan de andere kant wijst het op een verantwoording van minder goede kwaliteit, omdat er veel vragen en onduidelijkheden zijn waar de wethouder op moet reageren.



### 5.3. Inhoud van het debat

In de vorige paragrafen is vastgesteld dat debatten langer duren in gemeenten die prestatiegericht begroten en dat de wethouder ook langer aan het woord is in die gemeenten dan in gemeenten die niet prestatiegericht begroten. De vraag die vervolgens naar boven komt is waar gaat dat debat dan over? Uit de analyse van de debatten over het jaarverslag komt naar voren dat de onderwerpen van debat erg wisselend zijn. Gebeurtenissen van het afgelopen jaar lijken in alle gevallen het debat te kleuren. Is er bijvoorbeeld fraude gepleegd, dan gaat een deel van het debat daarover; is er een groot tekort op jeugdzorg, dan wordt dat uitgebreid benoemd. Deze resultaten komen naar voren bij de gemeenten Alphen aan den Rijn, Westland en Leiderdorp. De gemeente Albrandswaard wijkt af, omdat daar weinig tot geen debat plaatsvindt. Daarnaast valt het op dat alle debatten voor het grootste gedeelte gaan over financiële zaken en maar heel weinig over de inhoud. De focus ligt op het bespreken van de financiële resultaten en op het discussiëren over wat er met het overschot of tekort gebeurt. Dit komt in de analyse bij alle gemeenten naar voren.

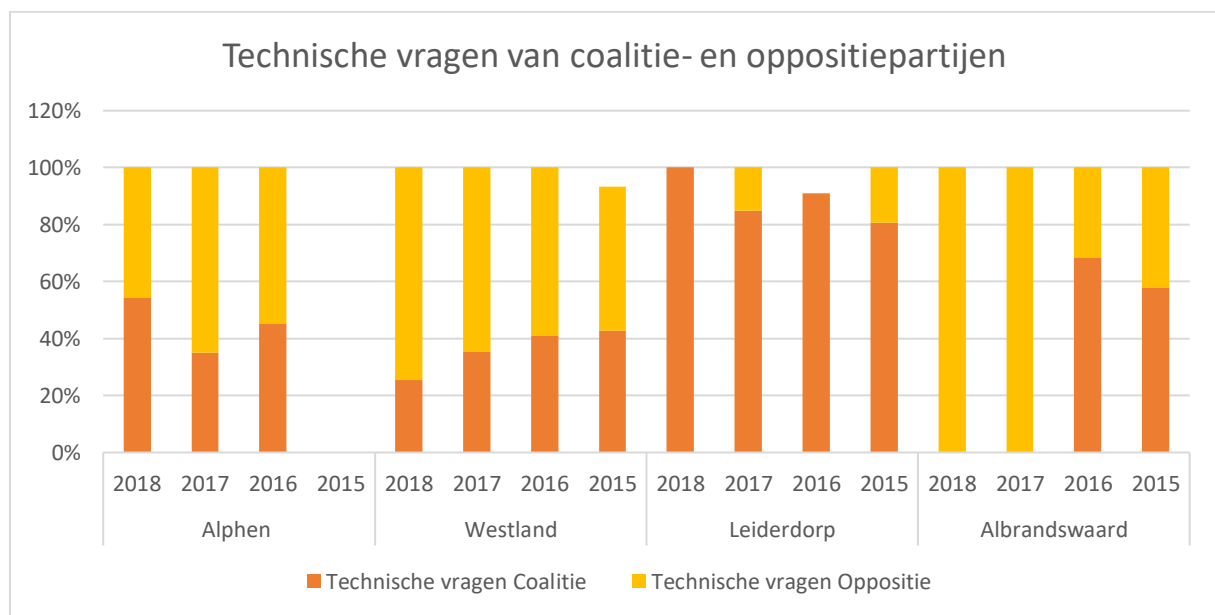
### 5.4. Technische vragen

De resultaten van het onderzoek naar de technische vragen die over het jaarverslag gesteld worden laten zien dat er geen verband is tussen de mate waarin gemeenten prestatiegericht begroten en de hoeveelheid technische vragen die gesteld worden. In Alphen aan den Rijn en Westland, de grote gemeenten, worden veel meer technische vragen gesteld dan in de kleinere gemeenten, zoals is weergegeven in tabel 4. Ook stellen in die gemeenten bijna alle partijen vragen, terwijl in Leiderdorp en Albrandswaard maar één of enkele partijen vragen stellen. Dit is te verklaren doordat de gemeenteraad van grote gemeenten meer leden heeft en dat er dus meer mensen zijn om het jaarverslag door te nemen en vragen op te stellen.

Jaar	Alphen aan den Rijn	Westland	Leiderdorp	Albrandswaard
2018	123	193	16	7
2017	63	118	33	6
2016	71	68	11	19
2015	70	91	31	19

Tabel 4: Aantal technische vragen bij het jaarverslag

Naast het aantal vragen dat wordt gesteld over de jaarstukken, is ook onderzocht wie de vragen stelt. In Alphen aan den Rijn is niet bijgehouden welke partij de technische vragen stelt bij het jaarverslag van 2015, dus deze resultaten ontbreken. Ook in deze resultaten die zijn weergegeven in figuur 6 is geen verdeling tussen gemeenten die wel en niet prestatiegericht begroten te zien, maar wel een verdeling tussen de grote en kleine gemeenten. De grote gemeenten hebben een redelijk stabiele verhouding tussen het aantal vragen gesteld door oppositiepartijen en het aantal vragen gesteld door coalitiepartijen. Er worden in deze gemeenten over het algemeen iets meer vragen gesteld door de oppositie dan door de coalitie. In de kleinere gemeenten Leiderdorp en Albrandswaard zijn de resultaten een stuk minder stabiel; in Leiderdorp overheersen de vragen van coalitiepartijen en in Albrandswaard fluctueert het sterk. Dit is te verklaren doordat er vaak maar één of enkele partijen vragen stellen. Daardoor is de verhouding maar op één of enkele partijen gebaseerd, terwijl de gemeenteraad van Leiderdorp 7 partijen en die van Albrandswaard 9 partijen telt.



*Figuur 6: Technische vragen van coalitie- en oppositiepartijen*

### 5.5. Gebruik prestatie-indicatoren in het debat

Eén van de discussies in de theorie over prestatiegericht begroten gaat over het gebruik van prestatie-informatie. Er is veel onduidelijkheid of politici juist wel of geen gebruik maken van de prestatie-informatie als die gegeven wordt. Ook in dit onderzoek is geen duidelijke link te zien tussen prestatiegericht begroten en het gebruik van prestatie-informatie in het debat. Uit de analyse komt naar voren dat de debatten in de gemeente Alphen aan den Rijn meer over het inhoudelijke deel gaan en er actief prestatiegegevens worden aangehaald in de debatten. Ook

wordt ernaar gevraagd op het moment dat dingen onduidelijk zijn of ontbreken. De waarde die aan prestatie-informatie wordt gehecht komt duidelijk naar voren in het volgende citaat: ‘Meten is weten en zien is begrijpen’ – mw. Noordermeer (Alphen aan den Rijn, 2019). In Leiderdorp, de andere gemeente die prestatiegericht begroot, werd prestatie-informatie echter bijna niet gebruikt in het debat. Eén keer werd gevraagd waarom veel indicatoren ontbraken, maar dit had geen verdere gevolgen en werd zeer kort behandeld. De prestatie-indicatoren die in het jaarverslag zijn opgenomen kwamen verder terug in geen enkel debat en leken ook niet de standpunten van partijen te informeren.

De gemeenten die niet prestatiegericht begroten, Westland en Albrandswaard, debatteerden voornamelijk over de financiële kant van het jaarverslag. Er werd veel gezegd over de reserves, resultaatbestemming en eventuele tekorten of overschotten. Inhoudelijk werd weinig gezegd over geleverde prestaties of het optreden van het college. Ook werd niet gevraagd naar meer inzicht in prestaties. Aan de ene kant is dit logisch, want ze zullen geen of weinig prestatie-informatie gebruiken in het debat als die niet beschikbaar was in het jaarverslag (de informatiefase). Aan de andere kant is het ook opvallend dat er vanuit de gemeenteraad geen vraag is naar meer inzicht in geleverde prestaties en behaalde resultaten. De gemeenteraad lijkt de financiële informatie in het jaarverslag voldoende te vinden voor het beoordelen van het gevoerde beleid, ook al is er minder informatie over wat met dat beleid bereikt is.

### 5.6. Verschillen tussen coalitie en oppositie

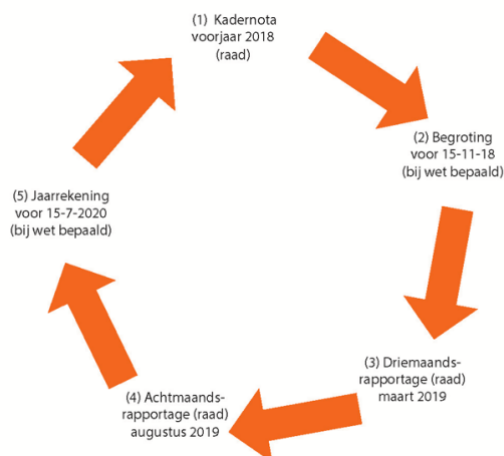
Uit de resultaten komt naar voren dat oppositiepartijen langer het woord voeren dan coalitiepartijen bij de behandeling van het jaarverslag in alle gemeenten. De verschillen zijn echter groter bij gemeenten die niet prestatiegericht begroten dan bij gemeenten die dat wel doen. Prestatiegericht begroten zorgt er dus voor dat de coalitiepartijen een evenwichtiger aandeel hebben aan het debat. Dit beeld is ook terug te zien in de technische vragen. Over het algemeen stellen oppositiepartijen meer technische vragen maar de verschillen zijn groter bij gemeenten die niet prestatiegericht begroten. Bij de technische vragen valt het op dat sommige partijen veel meer vragen stellen dan andere en dat dit over de jaren vaak dezelfde partijen. Zo heeft de politieke partij Westland Verstandig bij alle jaarverslagen tussen 2015 en 2018 de meeste technische vragen gesteld. Het lijkt erop dat de cultuur die in een gemeenteraad heerst en de manier waarop bepaalde fracties zich opstellen hierin een rol speelt. Zo nemen sommige oppositie partijen de kritische oppositierol op zich waarbij ze erg negatief zijn over het college,

en nemen andere oppositiepartijen een meer genuanceerde rol aan. Een partij zoals Westland Verstandig is kritisch naar en negatief over het optreden van het college en dat is terug te zien in het aantal technische vragen en de tijd dat ze het woord voeren.

Iets anders dat opvalt is de inhoudelijke verschillen tussen de betogen van oppositie- en coalitiepartijen. De oppositiepartijen zijn in alle gemeenten kritischer en focussen op de doelen die niet behaald zijn, dingen die niet goed zijn gegaan en afspraken die niet zijn nagekomen. De coalitiepartijen focussen daarentegen op alles wat al behaald is en dingen die wel goed zijn gegaan. Dit verschil in gedrag van oppositie- en coalitiepartijen is zowel te zien bij gemeenten die prestatiegericht begroten als bij gemeenten die dat niet doen.

### 5.7. Kadernota en bestuursrapportage

Het jaarverslag is maar één van de documenten in de financiële cyclus van gemeenten, zoals te zien is in figuur 7. Rond de tijd dat het jaarverslag behandeld wordt, namelijk eind juni of begin juli, worden vaak ook de kadernota en de eerste bestuursrapportage behandeld. De kadernota, ook wel de perspectiefnota of voorjaarsnota genoemd, bevat de grote lijnen voor de begroting van het jaar erna (VNG, z.d.). Het laat zien waar de prioriteiten liggen van het college en biedt de mogelijkheid voor de gemeenteraad om te sturen. De eerste bestuursrapportage is een soort verslag over de financiële tussenstand en gaat over de eerste drie maanden van het jaar (VNG, z.d.). Dit geeft de gemeenteraad een beeld van hoe het gaat met de gestelde kaders en geeft hen de gelegenheid om te controleren of het college binnen deze kaders blijft. Ook is er door deze rapportages nog de mogelijkheid om bij te sturen indien dit nodig blijkt. De bestuursrapportage, de kadernota en het jaarverslag worden allemaal in dezelfde periode behandeld, namelijk net voor de zomer. Soms worden alle drie de documenten zelfs op dezelfde vergadering behandeld.



Figuur 7: Begrotingscyclus van gemeenten (VNG, z.d.)

In het analyseren van de vergaderingen waarop het jaarverslag behandeld wordt viel het op dat vaak verwezen werd naar de behandeling van de kadernota of de bestuursrapportage. Zo werd in twee gemeenten gevraagd of een raadslid niet ‘het verhaal voor volgende week had meegenomen’ (Alphen aan den Rijn, 2019; Westland, 2019). Het lijkt erop dat een deel van de politieke verantwoording van het jaarverslag plaatsvindt bij het bespreken van de kadernota. Een ander citaat illustreert dit mooi: ‘Cijfermatig geen vragen, maar inhoudelijk uiteraard wel. Maar daarover komen wij mijns inziens volgende week te spreken bij de kadernota en de voorjaarsnota’ – mw. De Groot (Alphen aan den Rijn, 2019). De discussies die plaatsvonden betroffen voornamelijk het financiële deel van het jaarverslag en niet het inhoudelijke deel. Hierin kan geen duidelijk verschil worden opgemerkt tussen gemeenten die prestatiegericht begroten en gemeenten die dit niet doen; in alle gemeenten ligt het accent van het debat op de cijfers.

Een ander punt van aandacht is dat de kadernota en bestuursrapportage een stuk uitgebreider behandeld worden dan het jaarverslag. Er worden bijvoorbeeld algemene beschouwingen gehouden en er wordt vaak ruim twee uur besteed aan de kadernota, terwijl het jaarverslag en het bijbehorende verantwoordingsdebat een stuk korter duren. Het is nog onduidelijk hoe het debat over de kadernota, het debat over de bestuursrapportage en het debat over het jaarverslag zich tot elkaar verhouden, maar het is wel duidelijk dat er enige overlap en beïnvloeding is.

## 5.8. Conclusie

Naar aanleiding van de analyse van de resultaten in dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat gemeenten die prestatiegericht begroten op drie punten verschillen van gemeenten die niet prestatiegericht begroten: 1) de debatten over het jaarverslag zijn langer; 2) de wethouder heeft een groter aandeel in het debat en voert procentueel gezien langer het woord; en 3) de verschillen tussen de tijd dat coalitiepartijen en oppositiepartijen het woord voeren zijn kleiner dan in gemeenten die niet prestatiegericht begroten. Uit de resultaten komt naar voren dat de inhoud van het debat in alle gemeenten voornamelijk de financiële resultaten betrof. Voor de inhoudelijke bespreking van het beleid werd meerdere keren verwezen naar het debat over de kadernota en eerste bestuursrapportage. Dit wijst erop dat een deel van de verantwoording voor het gevoerde beleid plaatsvindt bij de bespreking van deze stukken. Tot slot komt uit de

resultaten naar voren dat oppositiepartijen een kritische toon hebben, terwijl coalitiepartijen meer focussen op al behaalde resultaten in het debat over het jaarverslag.

## 6. Consequentiefase

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken die de derde deelvraag beantwoorden: ‘Hoe verschilt de consequentiefase in begrotingsraden in gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?’ Om te zien hoe prestatiegericht begroten doorwerkt in de consequentiefase van politieke verantwoording is gekeken naar amendementen, moties en het uiteindelijke aantal stemmen voor het jaarverslag. In de conclusie van dit hoofdstuk worden de resultaten en analyse samengevoegd in de beantwoording van de deelvraag.

### 6.1. Aantal amendementen en moties

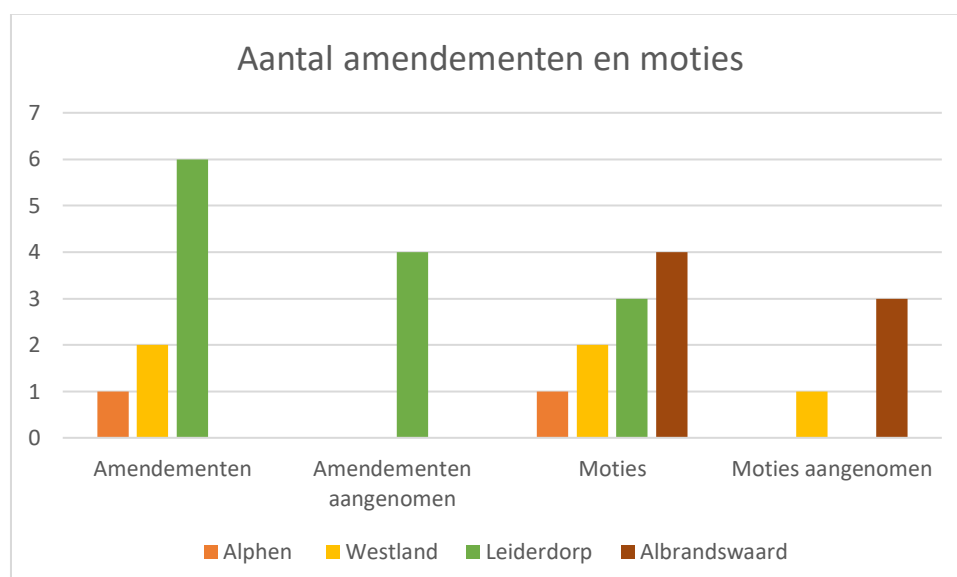
Het aantal amendementen en moties zegt iets over de perceptie en het oordeel van de gemeenteraad over het jaarverslag. Zijn er veel amendementen en moties ingediend en aangenomen, dan is men niet tevreden over het gevoerde beleid, de resultaten of het optreden van het college. Voor de resultaten worden besproken is het nuttig om uiteen te zetten wat de verschillen tussen een amendement en een motie zijn en wat de verschillende opties zijn betreffende wat er met een amendement of motie kan gebeuren.

De gemeenteraad stemt niet over de jaarstukken, maar over het raadsvoorstel waarin staat wat de raad precies besluit (VNG, z.d.). In het geval van de jaarstukken staat in het raadsvoorstel meestal dat de jaarstukken worden vastgesteld en wat er gebeurt met het resultaat. Een negatief resultaat moet ergens mee verrekend worden, zoals de algemene reserve en een positief resultaat moet ergens heen gaan, zoals de algemene reserve. Wat met het resultaat gedaan wordt, wordt ook wel de resultaatbestemming genoemd. Door het indienen van een amendement wordt een wijziging voorgesteld op het raadsvoorstel van de jaarstukken (VNG, z.d.). De meeste amendementen op de jaarstukken stellen een wijziging voor van de resultaatbestemming. Een motie die ingediend wordt bij het jaarverslag is ‘een korte verklaring over een onderwerp waarmee een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken, zonder dat daaraan rechtsgevolgen zijn verbonden’ (VNG, z.d.). In tegenstelling tot een amendement wijzigt een motie het raadsvoorstel niet. Soms staat in de motie een oproep aan het college om een bepaalde actie te ondernemen (VNG, z.d.).

In het behandelen van moties en amendementen zijn een aantal mogelijke uitkomsten: een motie of amendement kan tot stemming worden gebracht en kan dan worden aangenomen of

verworpen, en het kan niet tot stemming worden gebracht omdat de indieners de motie intrekken of aanhouden of omdat het college de motie overneemt (Parlement.com, z.d.). Amendementen kunnen alleen worden aangenomen, verworpen of ingetrokken, omdat ze het raadsvoorstel wijzigen en dus moeten worden behandeld voordat over het raadsvoorstel wordt gestemd. Als een motie wordt aangenomen stemt een meerderheid van de gemeenteraad voor de motie en als de motie verworpen wordt stemt een meerderheid tegen. Als een motie ingetrokken wordt besluit de indiener de motie niet tot stemming te brengen, maar terug te trekken. Als een motie wordt aangehouden betekent dit dat de indiener besluit de motie niet op deze vergadering tot stemming te brengen, maar aan te houden om hem eventueel op een later moment nog tot stemming te brengen (Parlement.com, z.d.). Als een motie wordt overgenomen, zegt het college toe dat ze het eens zijn met de motie en de eventuele oproep zal uitvoeren, zonder dat de motie tot stemming komt (Parlement.com, z.d.).

In het analyseren van het aantal moties en amendementen dat is ingediend en wat daar mee gebeurd is, komt geen duidelijk patroon naar voren, zoals te zien is in Figuur 8. De gemeenteraad van Alphen aan den Rijn, die prestatiegericht begroot, dient heel weinig amendementen en moties in. De gemeenteraad van Leiderdorp, die ook prestatiegericht begroot, dient juist relatief veel amendementen en moties in. Ook de gemeenten Westland en Albrandswaard, die niet prestatiegericht begroten, verschillen sterk in het aantal amendementen en moties. Er kan dus geconcludeerd worden dat prestatiegericht begroten geen duidelijke gevolgen heeft voor het aantal amendementen en moties dat bij een jaarverslag wordt ingediend of aangenomen.





*Figuur 8: Totaalaantal amendementen en moties die zijn ingediend bij de jaarverslagen van 2015, 2016, 2017 en 2018.*

Eerder is hierin een andere factor, zoals cultuur in een organisatie, bepalend. Over de jaren zijn de resultaten namelijk wel consistent; Alphen aan den Rijn dient altijd weinig moties en amendementen in en Leiderdorp altijd meerdere. Hierbij valt het ook op dat in Leiderdorp ook coalitiepartijen moties en amendementen indienen, terwijl in de andere gemeenten alleen oppositiepartijen dit doen. Dit zou een voorbeeld van het cultuurverschil kunnen zijn: in Leiderdorp is het geaccepteerd dat coalitiepartijen moties en amendementen indienen, terwijl in Alphen aan den Rijn en Westland dit niet gebruikelijk is. Zoals ook al bleek bij de debatfase wijkt de gemeente Albrandswaard af van de andere cases. Alleen het jaarverslag van 2015 werd enigszins uitgebreider besproken en dit is ook terug te zien in de consequentiefase. Er werden toen vier moties ingediend, waarvan er drie zijn aangenomen, terwijl in de jaren erna geen moties of amendementen zijn ingediend.

## 6.2. Inhoud van moties en amendementen

De moties en amendementen die zijn ingediend zijn ook inhoudelijk geanalyseerd. De moties en amendementen van Albrandswaard zijn helaas niet beschikbaar, dus deze zijn niet meegenomen in het onderzoek.

De amendementen betreffen bijna allemaal een wijziging van de resultaatbestemming. De meeste amendementen worden niet aangenomen, behalve in de gemeente Leiderdorp, omdat de coalitiepartijen daar ook amendementen indienen. Doordat er geen resultaten van de gemeente Albrandswaard zijn, zijn de resultaten minder valide. Ondanks dat wijst de inhoudsanalyse van de amendementen erop dat in gemeenten die prestatiegericht begroten minder vergaande amendementen worden ingediend dan in gemeenten die niet prestatiegericht begroten. In de gemeente Westland betreffen de amendementen grote bedragen van meerdere miljoenen, terwijl in Alphen aan den Rijn de amendementen minder ver gingen. Ook vergeleken met Leiderdorp gaan de amendementen van de gemeente Westland over meer geld, als wordt gecorrigeerd voor de grootte van de totale begroting. Ook zijn de gevolgen van de amendementen meer vergaand in gemeenten die niet prestatiegericht begroten dan in gemeenten die dat wel doen. Zo staakten de stemmen in de gemeente Westland over een amendement wat voorstelt om 2,56 miljoen euro in de reserve egalisatie tarief

afvalstoffenheffing te storten, wat tot gevolg zou hebben dat de afvalstoffenheffing minder snel omhoog zou gaan. In de gemeente Leiderdorp werd bijvoorbeeld een amendement aangenomen dat 15.000 euro beschikbaar stelt voor een mantelzorgcompliment. De bedragen verschillen sterk, maar het eerstgenoemde amendement heeft vergaande gevolgen omdat het iedereen in de gemeente financieel treft, terwijl het laatstgenoemde amendement maar een klein effect heeft op een specifieke groep heeft.

De moties lopen zeer uiteen qua onderwerpen, verzoeken en oordelen. De vergelijking wordt enigszins vertroebeld door de verschillen, maar ondanks dat kwam uit de resultaten naar voren dat de moties in de gemeente Westland sterk verbonden zijn met het optreden van het college. Een voorbeeld hiervan is de motie die het college oproept om de gemeenteraad te informeren over kosten die ze voor hunzelf maken, zoals overnachtingen of trainingen. Deze motie werd ingediend nadat ruim 150.000 euro aan kosten waren gemaakt door het college voor dergelijke zaken. De motie is dus sterk verbonden met acties van het college in het afgelopen jaar. In de gemeenten die prestatiegericht begroten, Alphen aan den Rijn en Leiderdorp, waren de moties minder duidelijk verbonden met het optreden van het college. Zo werd in Leiderdorp een motie ingediend om de reserve Omgevingswet om te vormen naar een reserve voor burgerinitiatieven. En in Alphen aan den Rijn werd een motie ingediend die het college oproept om een onderzoek te doen naar de ervaringen van gebruikers van het jeugdzorgprogramma. Dit is minder direct gelinkt aan het optreden van het college dan de moties in de gemeente Westland. De verschillen zitten echter in de nuances en is maar een klein aantal moties ingediend en dus onderzocht. Daardoor kan niet met veel zekerheid gesteld worden dat prestatiegericht begroten ertoe leidt dat de gemeenteraad positiever is over het jaarverslag en optreden van het college, maar de resultaten wijzen wel in die richting.

### 6.3. Stemmen voor het stuk

Ook de uitslag van de stemming voor het vaststellen van het jaarverslag geeft weinig verschillen weer tussen gemeenten die prestatiegericht begroten en gemeenten die dat niet doen. In de gemeenten die prestatiegericht begroten wordt het jaarverslag altijd unaniem vastgesteld, met uitzondering van het jaarverslag van 2018 in Alphen aan den Rijn, waar één fractie tegen stemt. Van de gemeenten die niet prestatiegericht begroten, wordt in Westland de het jaarverslag nooit unaniem vastgesteld, omdat de fractie Westland Verstandig bij alle onderzochte jaarverslagen tegen heeft gestemd. De gemeenteraad van Albrandswaard stelt alle jaarverslagen unaniem

vast, behalve het jaarverslag van 2015 waar één fractie tegenstemt. Hieruit blijkt niet duidelijk dat prestatiegericht begroten tot een verschil in draagvlak voor jaarverslagen en daarmee het gevoerde beleid en optreden van het college leidt.

#### 6.4. Conclusie

In dit hoofdstuk stond de beantwoording van de volgende vraag centraal: ‘Hoe verschilt de consequentiefase in begrotingsraden in gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?’ Ten eerste kan worden geconcludeerd dat prestatiegericht begroten geen invloed heeft op het aantal amendementen en moties dat wordt ingediend of aangenomen, noch op het aantal stemmen waarmee het jaarverslag wordt vastgesteld. In de inhoudsanalyse van de moties en amendementen komt echter naar voren dat de amendementen van gemeenten die prestatiegericht begroten minder vergaand zijn en dat de moties een minder sterke link hebben met het gevoerde beleid van het afgelopen jaar. Dit wijst erop dat er meer draagvlak is en de raad positiever is over het optreden van het college in gemeenten die prestatiegericht begroten dan in gemeenten die dat niet doen.

## 7. Conclusie

Op basis van de resultaten en analyses wordt in dit hoofdstuk een antwoord geformuleerd op de vraag die centraal staat in dit onderzoek, namelijk:

### **Wat zijn de gevolgen van prestatiegericht begroten voor de politieke verantwoording in begrotingsraden in gemeenten?**

Op de begrotingsraden van gemeenten stelt de gemeenteraad kaders vast voor het beleid en controleert ze de uitvoering van het beleid en de middelen die daarvoor gebruikt zijn. In de theorie over controle en verantwoording wordt onderscheid gemaakt tussen drie fasen van verantwoording, namelijk de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase (Bovens, 2005). In de begrotingsraden van gemeenten bestaat de informatiefase uit de aangeleverde stukken, de debatfase uit de raadsvergadering waarop de gemeenteraad met elkaar debatteert en de consequentiefase uit de uiteindelijke beslissingen en het oordeel over het gevoerde beleid. De afgelopen decennia gebruiken steeds meer overheidsorganisaties prestatiegericht begroten, wat inhoudt dat de geleverde of beoogde prestaties gelinkt worden aan de daadwerkelijke of begrote uitgaven in de financiële stukken. Er zijn verschillende onderzoeken met tegenstrijdige conclusies over het gebruik van de prestatie-informatie die opgenomen is in de financiële stukken. De prestatie-informatie die wordt opgenomen in financiële stukken is onderdeel van de informatiefase van het proces van controle en verantwoording. Dit onderzoek heeft inzicht gegeven in de manier waarop prestatiegericht begroten in de informatiefase doorwerkt in de debat- en consequentiefase. In de volgende alinea worden de deelvragen beantwoord en daarna wordt een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag. Vervolgens wordt gereflecteerd op de theorie en tot slot worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

#### 7.1. Beantwoording deelvragen

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe verschillen de begrotingen en jaarverslagen van gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?
2. Hoe verschilt de debatfase in begrotingsraden in gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?
3. Hoe verschilt de consequentiefase in begrotingsraden in gemeenten die prestatiegericht begroten van gemeenten die niet prestatiegericht begroten?

Uit de resultaten en analyse komt naar voren dat de begrotingen en jaarverslagen van gemeenten die prestatiegericht begroten op drie punten verschillen van gemeenten die niet prestatiegericht begroten. Ten eerste worden de indicatoren explicieter benoemd en zijn de doelen beter meetbaar bij gemeenten die prestatiegericht begroten. Daardoor is de informatie die in de stukken staat van hogere kwaliteit. Daarnaast zijn gemeenten die prestatiegericht begroten transparanter in de informatie die aan de gemeenteraad wordt gegeven. Tot slot valt het op dat deze gemeenten niet alle indicatoren die in een begroting zijn opgesteld ook meenemen in het jaarverslag. Gemeenten die niet prestatiegericht begroten hebben meer congruentie tussen de indicatoren in de begroting en het jaarverslag, maar dit is te verklaren doordat het aantal indicatoren een stuk kleiner is. De financiële stukken van gemeenten die prestatiegericht begroten bevatten expliciet benoemde indicatoren, meetbare doelen, wat ervoor zorgt dat de kwaliteit van de informatie en de transparantie over het beleid vergroot wordt.

Uit de analyse van de debatten van de gemeenteraad komt naar voren dat de debatten over het jaarverslag in gemeenten die prestatiegericht begroten langer zijn dan in gemeenten die niet prestatiegericht begroten. Daarnaast heeft de wethouder een groter aandeel in het debat in gemeenten die prestatiegericht begroten en zijn de verschillen kleiner tussen de tijd dat coalitiepartijen en oppositiepartijen het woord voeren. Prestatiegericht begroten beïnvloedt dus de duur van het debat, de mate van hoor en wederhoor en het aandeel van coalitiepartijen. Tot slot viel het op dat het debat over het jaarverslag in beide typen gemeenten voornamelijk over de financiële kant van het jaarverslag ging en dat voor het inhoudelijke deel werd verwezen naar het debat over de kadernota en de eerste bestuursrapportage.

In de analyse van de resultaten om inzicht te krijgen in de gevolgen van prestatiegericht begroten voor de consequentiefase in begrotingsraden konden de verwachten vanuit de theorie niet bevestigd worden. Zo is er geen link tussen prestatiegericht begroten en het aantal amendementen moties dat wordt ingediend of aangenomen en ook niet op het aantal stemmen waarmee het jaarverslag wordt vastgesteld. Wel kan worden geconcludeerd dat de amendementen in gemeenten die prestatiegericht begroten minder vergaand zijn en dat de moties een zwakkere link hebben met het gevoerde beleid dan in gemeenten die niet prestatiegericht begroten. Dit wijst erop dat de gemeenteraad een minder negatief oordeel heeft en minder negatieve consequenties voorstelt in gemeenten die prestatiegericht begroten.

## 7.2. Beantwoording hoofdvraag

Bovenstaande antwoorden op de deelvragen vormen de basis voor de beantwoording van de hoofdvraag. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat prestatiegericht begroten voornamelijk gevolgen heeft voor de informatie- en debatfase en in kleinere mate voor de consequentiefase van politieke verantwoording. Prestatiegericht begroten heeft tot gevolg dat de gemeenteraad meer informatie van hogere kwaliteit heeft doordat meer indicatoren worden gebruikt die expliciet worden benoemd en doordat de doelen meetbaarder zijn. Daarnaast heeft prestatiegericht begroten gevolgen voor de lengte van het debat en de mate waarin hoor en wederhoor plaatsvindt doordat zowel college als raad aan het woord komen. Ook is het aandeel van coalitie- en oppositiepartijen meer gelijk in gemeenten die prestatiegericht begroten. Tot slot werkt prestatiegericht begroten door in de consequentiefase doordat de amendementen en moties die worden ingediend minder ingrijpend zijn of gelinkt zijn aan het optreden van het college. Prestatiegericht begroten heeft dus gevolgen voor alle fasen van politieke verantwoording.

## 7.3. Reflectie op de theorie

De basis voor dit onderzoek was de theorie van Bovens (2005), waarin het proces van controle en verantwoording wordt opgedeeld in drie fasen. De informatiefase was duidelijk terug te zien en te onderscheiden in de stukken die de gemeenteraad krijgt. De debatfase en consequentiefase waren echter moeilijker af te bakenen en door dit te doen werd relevante informatie buiten het onderzoek gelaten. Gedurende het onderzoek naar de manier waarop prestatiegericht begroten doorwerkt in de debat- en consequentiefase van de verantwoording rond het jaarverslag, kwam naar voren dat een deel van de inhoudelijke verantwoording niet aan bod komt bij het debat over het jaarverslag. De verantwoording van de inhoud vindt (groten)deels plaats bij de bespreking van de kadernota en de bestuursrapportage die vaak vlak daarna wordt gehouden. Dit is niet meegenomen in het onderzoek en heeft gevolgen voor de betrouwbaarheid van de resultaten en conclusies. Ook was niet altijd alle data beschikbaar en is er geen triangulatie toegepast, wat gevolgen heeft voor de validiteit van dit onderzoek. Daar staat tegenover dat dit onderzoek een bijdrage levert aan het debat over de gevolgen en invloed van prestatiegericht begroten, omdat het laat zien dat politieke verantwoording er wel degelijk anders uitziet in gemeenten die prestatiegericht begroten dan in gemeenten die dat niet doen. De resultaten ondersteunen de theorie dat prestatiegegevens gebruikt worden door politici, omdat verschillen te zien zijn in het verantwoordingsproces.

#### 7.4. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek is slechts in vier cases onderzocht wat de gevolgen zijn van prestatiegericht begroten voor politieke verantwoording. Dit onderwerp blijft in de literatuur redelijk onderbelicht en doordat de sample size van dit onderzoek klein is, zijn de resultaten niet makkelijk te generaliseren. Toekomstig onderzoek zou een kwantitatieve analyse kunnen doen van de gevolgen van prestatiegericht begroten voor politieke verantwoording, zodat de conclusies die in dit onderzoek zijn getrokken mogelijk gegeneraliseerd kunnen worden. Daarnaast zou toekomstig onderzoek ook het hele begrotingsproces van gemeenten kunnen omvatten, omdat de resultaten van dit onderzoek uitwijzen dat het controleren en het stellen van kaders sterk met elkaar verbonden zijn. Door te kijken naar de hele financiële cyclus kan de theorie over verantwoording worden uitgebreid met een cyclisch perspectief. Tot slot zou toekomstig onderzoek ook in kunnen gaan op het vormen van een normatief kader voor controle of verantwoording, want dit zou de praktische relevantie van veel onderzoek vergroten. Op basis van dit onderzoek kunnen geen conclusies worden getrokken of prestatiegericht begroten beter is voor het proces van controle en verantwoording en op welke manier, omdat er geen normatief kader is om dit te beoordelen. Door dit op te stellen zouden politici meer met deze en vele andere onderzoeken kunnen.

## 8. Literatuur

Askim, J. (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International review of administrative sciences*, 73(3), 453-472.

Behn, R.D. (2001) *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C., United States: Brookings Institution Press.

Bleyen, P., Klimovsky, D., Bouckaert, G., & Reichard, C. (2017). Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review*, 19(7), 932-955.

Bouckaert, G. (1996). Measurement of Public Sector Performance: Some European Perspectives. In A. Halachmi, & G. Bouckaert (reds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector* (pp. 223-237). Westport, CT, United States: Quorum Books.

Bovenkamp, H. Van de, & Vollaard, H. (2015). *Decentralisatie en Democratische vertegenwoordiging*. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/215101/Decentralisatie-en-democratische-vertegenwoordiging.pdf>

Bovens, M.A.P. (2005). Public accountability. In E. Ferlie, L.Lynne & C. Pollit (reds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 182 – 208). New York, United States: Oxford University Press.

Bovens, M.A.P., & Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag, Nederland: Lemma.

Bovens, M.A.P., Goodin, R.E., & Schillemans, T. (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. New York, United States: Oxford University Press.

Brandsma, G. J., & Schillemans, T. (2013). The accountability cube: Measuring accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 953-975.



Castenmiller, P., & Peters, K. (2014). Op zoek naar de meerwaarde van decentrale rekenkamers. *Beleid en Maatschappij*, 41(2), 151-155.

Castenmiller, P., Van Dam, M., & Peters, K. (2013). 'Geven de raad alle inlichtingen': een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. *Decentraalbestuur.nl*. Geraadpleegd op 14 april, 2020, via [https://www.decentraalbestuur.nl/images/Rapportage\\_informatievoorziening\\_gemeenteraad\\_def.pdf](https://www.decentraalbestuur.nl/images/Rapportage_informatievoorziening_gemeenteraad_def.pdf).

Denters, B. (2015). Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur. *Raadslid.nu*.

Harlow, C. (2002) *Accountability in the European Union*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Kiewiet, D. R., and McCubbins, M.D. (1991). *The logic of delegation*. Chicago, United States: University of Chicago Press.

Keulen, S. (2020). 20 jaar Verantwoordingsdag: inzicht voor Kamercommissies, hoe inhoudsanalyse inzicht geeft in prestatiegegevensgebruik door Kamerleden. *Bestuurskunde*, 29(1), 64-75.

Melissant-Briene, R.W.J. (2011). *De controlerende taak van de gemeenteraad: een onderzoek naar de wijze waarop de gemeenteraad van Korendijk zijn controlerende taak op het gebied van openbare orde en veiligheid invult en hoe deze controle verbeterd zou kunnen worden* (Proefschrift). Geraadpleegd van <http://essay.utwente.nl/63167/>.

Melkers, J.E., & Willoughby, K.G. (2001). Budgeters' Views of State Performance Budgeting Systems: Distinctions Across Branches. *Public Administration Review*, 61(1), 54-64.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2018, 5 juli). *Plan van Aanpak Versterking Lokale Democratie en Bestuur* [kamerbrief]. Geraadpleegd 10 januari, 2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/05/kamerbrief-plan-van-aanpak-voor-versterking-lokale-democratie-en-bestuur>.

Parlement.com (z.d.) *Motie*. Geraadpleegd 3 juni, 2020, via <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrogv2/motie>.

Peters, K., & Castenmiller, P. (2019). *Om de controle door de Raad: een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Geraadpleegd 23 januari, 2020, via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256219/om-de-controle-door-de-raad.pdf>.

Programma Sociaal Domein (z.d.) *Rol van de gemeenteraad*. Geraadpleegd op 22 oktober, 2019, via <https://www.programmasociaaldomein.nl/trajecten/rol-gemeenteraad>.

Raudla, R. (2012). The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: Is Estonia any different? *Public Administration*, 90(4), 1000-1015.

Saalfeld, T. (2000). Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, 37(3), 353-376.

Strøm, K. (2000) Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37, 261-289.

Ter Bogt, H. J., (2004), Politicians in Search of Performance Information? – Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Performance Information, *Financial Accountability & Management*, 20(3), 221–52.

Ter Bogt, H.J., Van Helden, G.J., & Van der Kolk, B. (2015). Challenging the NPM ideas about performance management: selectivity and differentiation in outcome-oriented performance budgeting. *Financial Accountability and Management*, 31(3), 287-315.

Van Dooren, W. (2004). Supply and demand of policy indicators. *Public Management Review*, 6(4), 511-530.

Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum, Nederland: Coutinho.

VNG, Vereniging Nederlandse Gemeenten (z.d.). *Raadgever Rollen en instrumenten van het raadslid*. Geraadpleegd op 21 oktober, 2019, via <https://vng.nl/raadgevers/het-raadslidmaatschap/rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>.

VNG, Vereniging Nederlandse Gemeenten (z.d.). *Raadgever Gemeentebegroting en jaarrekening*. Geraadpleegd op 20 maart, 2020, via <https://vng.nl/artikelen/raadgever-gemeentebegroting-en-jaarrekening>

Willoughby, K.G., & Melkers, J.E. (2000). Implementing PBB: Conflicting Views of Success. *Public Budgeting and Finance*, 20(1), 105 – 120.

## 9. Bijlagen

### 9.1. Bijlage 1 – Sociaal domein

Onder het sociaal domein worden de volgende beleidsgebieden verstaan:

- Participatiewet (werk en inkomen)
  - o Schuldhulpverlening
  - o Taakstelling + huisvesting statushouders
  - o Bijstand
- Wmo
  - o Sociale participatie
  - o Mantelzorg
  - o Buurtinitiatieven
  - o Huiselijk geweld
- Jeugdhulp
  - o Jeugdzorg
  - o Veilig thuis

### 9.2. Bijlage 2 – Onderzochte documenten

#### **Gemeente Alphen aan den Rijn**

- Programmabegroting 2020
- Jaarstukken 2018
- Programmabegroting 2019
- Jaarstukken 2017
- Programmabegroting 2018
- Jaarstukken 2016
- Programmabegroting 2017
- Jaarstukken 2015
- Programmabegroting 2016

#### **Gemeente Westland**

- Programmabegroting 2020

- Jaarstukken 2018
- Programmabegroting 2019
- Jaarstukken 2017
- Programmabegroting 2018
- Jaarstukken 2016
- Programmabegroting 2017
- Jaarstukken 2015
- Programmabegroting 2016

### **Gemeente Leiderdorp**

- Programmabegroting 2020
- Jaarstukken 2018
- Programmabegroting 2019
- Jaarstukken 2017
- Programmabegroting 2018
- Jaarstukken 2016
- Programmabegroting 2017
- Jaarstukken 2015
- Programmabegroting 2016

### **Gemeente Albrandswaard**

- Programmabegroting 2020
- Jaarstukken 2018
- Programmabegroting 2019
- Jaarstukken 2017
- Programmabegroting 2018
- Jaarstukken 2016
- Programmabegroting 2017
- Jaarstukken 2015
- Programmabegroting 2016

### 9.3. Bijlage 3 - Onderzochte vergaderingen

#### **Gemeente Alphen aan den Rijn**

- Raadsvergadering 27-06-2019 Jaarverslag 2018
  - Opname Raadsvergadering 00:31:09 – 01:57:01
  - Lijst met technische vragen
  - Amendement VVD ea Jaarrekening 2018 veiligheid (verworpen)
- Raadsvergadering 28-06-2018 Jaarverslag 2017
  - Opname Raadsvergadering 00:58:08 – 02:06:30
  - Lijst met technische vragen
  - Motie VVD en SP onderzoek ervaringen zorgaanvragers (ingetrokken)
- Raadsvergadering 29-06-2017 Jaarverslag 2016
  - *Leverde geen resultaten op omdat de opname geen geluid bevat door een technische storing op het moment van de vergadering*
  - Lijst met technische vragen
- Raadsvergadering 30-06-2016 Jaarverslag 2015
  - *Leverde geen resultaten op omdat er geen opname van deze vergadering bestaat, alleen een verslag op hoofdlijnen.*
  - Lijst met technische vragen

#### **Gemeente Westland**

- Raadsvergadering 09-07-2019 Jaarverslag 2018
  - Opname Raadsvergadering 00:23:00 – 01:31:34
  - Lijst met technische vragen
  - Amendement GBW-WV-GL-PvdA bij Jaarstukken 2018 resultaatbestemming (staken van stemmen (uiteindelijk verworpen))
- Raadsvergadering 10-07-2018 Jaarverslag 2017
  - Opname Raadsvergadering 01:51:59 – 02:49:58
  - Lijst met technische vragen
  - Amendement WV inzake jaarrekening (ingetrokken)
  - Motie WV inzake jaarrekening (verworpen)
- Raadsvergadering 27-06-2017 Jaarverslag 2016
  - Opname Raadsvergadering 01:16:17 - 02:30:47

- Lijst met technische vragen
- Raadsvergadering 28-06-2016 Jaarverslag 2015
  - Opname Raadsvergadering 02:33:28 – 03:41:28
  - Lijst met technische vragen
  - Lijst met technische vragen nav de raadscommissie EFO
  - Motie LPF jaarlijks raad informeren over kosten gemaakt door college (overgenomen)

### **Gemeente Leiderdorp**

- Raadsvergadering 08-07-2019 Jaarverslag 2018
  - Opname Raadsvergadering agendapunt 3 00:00:00 – 00:47:07
  - Lijst met technische vragen (VVD)
  - Motie VVD-CDA-LPL-D66 Jaarrekening 2018 (aangehouden)
- Raadsvergadering 09-07-2018 Jaarverslag 2017
  - Opname Raadsvergadering agendapunt 6 00:00:00 – 01:00:01
  - Amendement VVD Resultaatbestemming 2017 (aangenomen)
  - Amendement GL Resultaatbestemming 2017 (verworpen)
- Raadsvergadering 26-06-2017 Jaarverslag 2016
  - Opname Raadsvergadering agendapunt 5 00:00:00 – 00:17:51
  - Motie CDA Wmo overschot 2016 (ingetrokken)
  - Motie GL Uitstellen reserve omgevingswet (ingetrokken)
- Raadsvergadering 04-07-2016 Jaarverslag 2015
  - Opname Raadsvergadering agendapunt 8 (3 fragmenten)
  - Amendement VVD Resultaatbestemming Leges (aangenomen unaniem)
  - Amendement D66 Jaarverslag mantelzorgcompliment (aangenomen unaniem)
  - Amendement GL Resultaatsbestemming duurzaamheidsagenda (verworpen)
  - Amendement PvdA Resultaatbestemming sociaal domein (aangenomen unaniem)

### **Gemeente Albrandswaard**

- Raadsvergadering 08-07-2019 Jaarverslag 2018
  - Opname Raadsvergadering agendapunt 13

- Raadsvergadering 02-07-2018 Jaarverslag 2017
  - Opname Raadsvergadering agendapunt 6
- Raadsvergadering 03-07-2017 Jaarverslag 2016
  - Opname Raadsvergadering agendapunt 6
  - Lijst met technische vragen
- Raadsvergadering 27-06-2016 Jaarverslag 2015
  - Opname Raadsvergadering agendapunt 8
  - Lijst met technische vragen